

Nationell plan för trygghet och studiero

Ds 2021:13



Nationell plan för trygghet och studiero

Ds 2021:13



Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0110-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0111-5 (pdf)

ISSN 0284-6012

Förord

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 (U 2020:A). Till utredare utsågs Katarina Håkansson. Uppdraget bygger på en sakpolitisk överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Uppdraget genomfördes under perioden den 3 mars–16 december 2020 av en arbetsgrupp som har bestått av ämnessakkunniga Helena Vita, Moa Nordin, Elisabeth Kornfeld och från den 4 maj Anna Möller. Kanslirådet Mattias Ahlquist har deltagit i arbetet från den 1 september 2020. Arbetsgruppen har redovisat sitt uppdrag och därefter har ärendet beretts vidare av Utbildningsdepartementet.

I den vidare beredningen har bl.a. vissa förslag tillförts promemorian som en vidareutveckling av utredarens bedömning och förslag avseende dels förhållandet mellan huvudmannens klagomålshandling och Statens skolinspektions tillsyn, dels ändringar i skollagen med anledning av ny praxis från Högsta förvaltningsdomstolen. De sistnämnda förslagen syftar till att Skolinspektionen ska kunna bedriva en effektiv tillsyn inom bl.a. det område som uppdraget avser. Arbetet i de utvecklade delarna grundar sig dels på Statskontorets rapport om Klagomålshandlingen i skolan (2020), dels på framställningar från Statens skolinspektion (U2017/04004 och U2020/ U2020/04102).

Förslagen och bedömningarna utgör sammantaget en nationell plan för trygghet och studiero i skolan.

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 7 |
| 1 Författningsförslag | 15 |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) | 15 |
| 1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet | 33 |
| 1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall | 40 |
| 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall | 47 |
| 1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan | 52 |
| 2 Om uppdraget och dess genomförande..... | 59 |
| 3 Trygghet och studiero utifrån kartläggning och dialoger | 61 |
| 3.1 De olika delarna i skolans arbete med studiero | 61 |
| 3.1.1 Hur ska studiero definieras?..... | 61 |
| 3.1.2 En majoritet av eleverna har studiero, men det finns vissa skillnader | 62 |
| 3.1.3 Skolors arbete med studiero är nära sammankopplat med undervisningen | 64 |
| 3.2 De olika delarna i skolans arbete med trygghet..... | 73 |
| 3.2.1 Alla elever har rätt till en skola där de kan känna sig trygga..... | 73 |
| 3.2.2 De flesta elever är trygga i skolan, men det finns vissa skillnader | 74 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 3.2.3 | Skolors arbete med trygghet berör hela utbildningen..... | 79 |
| 3.3 | Arbetet med ordningsregler och disciplinära åtgärder påverkar både trygghet och studiero | 87 |
| 3.3.1 | Skolors arbete med ordningsregler..... | 87 |
| 3.3.2 | Användningen av disciplinära åtgärder..... | 89 |
| 3.4 | Redovisning från dialoger om trygghet och studiero | 91 |
| 3.4.1 | Fem områden har identifierats..... | 91 |
| 3.4.2 | Ett förebyggande arbete för trygghet och studiero..... | 92 |
| 3.4.3 | Ett resultat av skolans samlade arbete..... | 94 |
| 3.4.4 | Eleverna behöver involveras mer | 96 |
| 3.4.5 | Lagstiftningen är i stora delar tillräcklig | 97 |
| 3.4.6 | Ansvarsfördelning mellan huvudman och stat vid klagomål..... | 99 |
| 4 | Nuvarande reglering..... | 101 |
| 4.1 | Flera områden påverkar trygghet och studiero | 101 |
| 4.2 | Kvalitet och inflytande | 101 |
| 4.2.1 | Det systematiska kvalitetsarbetet..... | 101 |
| 4.2.2 | Inflytande och samråd..... | 103 |
| 4.3 | Trygghet och studiero | 103 |
| 4.3.1 | Trygghet och studiero behandlas i skollagen..... | 103 |
| 4.3.2 | Trygghet och studiero behandlas även i läroplanerna..... | 104 |
| 4.3.3 | Ordningsregler..... | 105 |
| 4.3.4 | Disciplinära åtgärder..... | 105 |
| 4.3.5 | Särskilda åtgärder..... | 106 |
| 4.3.6 | Särskilda disciplinära åtgärder ska dokumenteras och kan överklagas..... | 112 |
| 4.4 | Åtgärder mot kränkande behandling..... | 113 |
| 4.5 | Tillsyn..... | 114 |
| 5 | Det förebyggande arbetet för trygghet och studiero ska förstärkas..... | 117 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.1 | Det finns brister i det förebyggande arbetet – särskilt när det gäller studieron..... | 117 |
| 5.2 | Ansvar för det förebyggande arbetet inom trygghet och studiero och terminologin förtydligas | 120 |
| 6 | Det systematiska kvalitetsarbetet ska förbättras och en effektiv tillsyn säkerställas | 129 |
| 6.1 | Det finns brister i det systematiska kvalitetsarbetet | 129 |
| 6.2 | Regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet förtydligas | 134 |
| 6.3 | Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta..... | 139 |
| 6.4 | Statens skolinspektion ska vara part i domstol i fler fall.... | 140 |
| 6.4.1 | Skolinspektionen kan i dag bara vara part i vissa fall..... | 140 |
| 6.4.2 | Skolinspektionen ska alltid vara motpart när myndighetens beslut överklagas..... | 143 |
| 7 | En bättre hantering av klagomål | 147 |
| 7.1 | Dagens system för att hantera klagomål har flera brister .. | 147 |
| 7.2 | Huvudmannen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshantering..... | 149 |
| 7.3 | Det ska tas fram stöd för skolors kommunikation och samarbete med vårdnadshavare..... | 157 |
| 8 | Bättre stöd till skolpersonal i arbetet med trygghet och studiero | 161 |
| 8.1 | Skolpersonal, rektorer och huvudmän behöver kunna utveckla sin kompetens och ha tillgång till stöd..... | 161 |
| 8.2 | Lärare och rektorer ska få bättre tillgång till befintligt stöd när det gäller trygghet och studiero | 164 |
| 8.3 | Det ska tillhandahållas kompetensutveckling för elevassistenter och resurspersonal..... | 166 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 9 | Ökad delaktighet vid framtagande av skolans ordningsregler och bättre uppföljning | 169 |
| 9.1 | Det finns brister i tillämpningen av skollagens bestämmelser om ordningsregler..... | 169 |
| 9.2 | Elevernas delaktighet i arbetet med ordningsreglerna ska säkerställas och hur de följs ska följas upp..... | 171 |
| 9.3 | Vårdnadshavarna ska få information om skolans ordningsregler | 173 |
| 10 | Användningen av mobiltelefoner i skolan ska regleras.. | 175 |
| 10.1 | Mobiltelefoner kan störa elevernas lärande..... | 175 |
| 10.2 | Närmare om gällande rätt..... | 179 |
| 10.3 | Mobiltelefoner ska endast användas efter lärarens instruktion när undervisning pågår..... | 183 |
| 10.4 | Ökade möjligheter att omhänderta mobiltelefoner..... | 190 |
| 11 | Skolpersonalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero förtydligas | 207 |
| 11.1 | Det finns risk att skolpersonal inte ingriper om deras befogenheter är otydliga..... | 207 |
| 11.2 | Rättsläget på området | 208 |
| 11.3 | Skolpersonalens befogenheter att ingripa fysiskt är inte tillräckligt tydliga..... | 215 |
| 11.4 | All skolpersonal ska ha allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero | 219 |
| 11.5 | Stöd för skolans personal att agera i svåra situationer..... | 238 |
| 12 | Tillfällig placering och avstängning ska underlättas..... | 241 |
| 12.1 | Tillfälliga placeringar kan vara svåra att genomföra..... | 241 |
| 12.2 | Rektorerna är försiktiga med avstängningar | 243 |
| 12.3 | Närmare om den nuvarande regleringen | 244 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 12.4 | Tillfälliga placeringar ska vara enklare att genomföra | 250 |
| 12.5 | Beslut om avstängning ska underlättas och förutsättningarna förtydligas | 259 |
| 12.5.1 | Det ska vara tydligt att en elev kan stängas av omedelbart när säkerheten bedöms hotad..... | 259 |
| 12.5.2 | Det ska bli enklare att besluta om avstängning i upp till två veckor i de frivilliga skolformerna .. | 265 |
| 12.6 | Det ska vara tydligt vilka bestämmelser som finns om placering av elever vid skolenheter | 269 |
| 13 | Ikraftträdande | 273 |
| 14 | Konsekvenser | 275 |
| 14.1 | Vilka berörs av förslagen? | 275 |
| 14.2 | Konsekvenser för barn, elever och skolans personal..... | 276 |
| 14.3 | Konsekvenser för kommunerna | 283 |
| 14.4 | Konsekvenser för enskilda huvudmän | 288 |
| 14.5 | Konsekvenser för staten..... | 289 |
| 14.6 | Konsekvenser för jämställdhet | 290 |
| 14.7 | Konsekvenser för integrationen | 292 |
| 14.8 | Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet..... | 292 |
| 14.9 | Sveriges medlemskap i Europeiska unionen | 293 |
| 15 | Författningskommentar | 295 |
| | Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) | 295 |
| 16 | Referenser | 327 |

Sammanfattning

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.

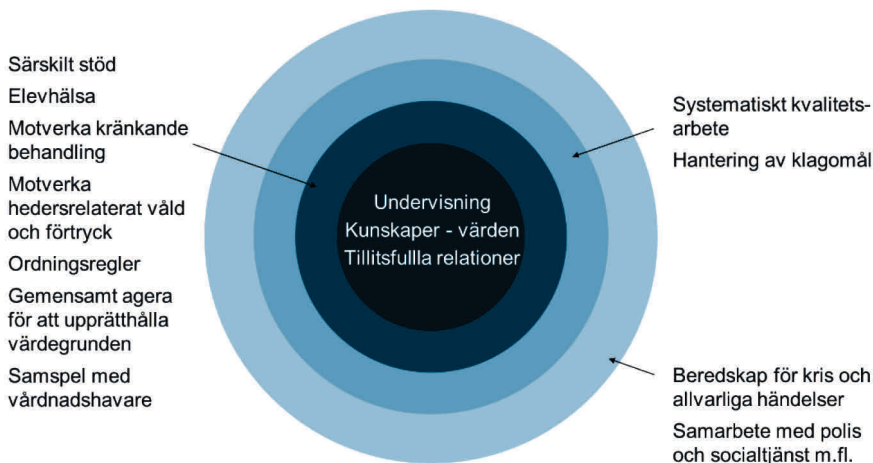
Promemorian innehåller även förslag som har en bredare ansats än området trygghet och studiero. Dessa förslag handlar bl.a. om förstärkningar av det systematiska kvalitetsarbetet samt vissa frågor gällande förelägganden vid tillsyn och att Skolinspektionen ska vara part i domstol i fler fall än vad som gäller i dag. Förslagen behandlas i avsnitt 6. Vidare föreslås generella ändringar gällande klagomåls- hantering, som behandlas i avsnitt 7. 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.

Figur 1.1 Arbetet med trygghet och studiero består av flera delar



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 utvecklings-

insatser 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. För en närmare beskrivning av förslagen, se avsnitt 5.

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. För en närmare beskrivning av förslagen, se avsnitt 6.2.

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. Se vidare i avsnitt 6.3 och 6.4 för en beskrivning av dessa förslag.

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. För en utförligare beskrivning av förslagen, se avsnitt 7.

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. Se vidare avsnitt 8.

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 kränk-

ande 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. Dessa förslag beskrivs i avsnitt 10.

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, se avsnitt 11.

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 under-

visning. 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. Förslagen finns mer utförligt beskrivna i avsnitt 12.

1 Författningsförslag

1.1 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 överklagandekommitté”,
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 skol-enhetsnivå.

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.

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

Bemyndigande

6 a §

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

Rutiner för klagomål

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

Huvudmannens klagomålshantering

8 §

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 åter-

¹ Senaste lydelse 2018:1303.

koppla 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 särskilda åtgärder (6–23 §§), | – disciplinära och andra särskilda åtgärder (6–23 §§), |
| och | 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 foto-
grafering eller filmning.

*Denna paragraf gäller inte för
kommunal vuxenutbildning.*

4 c §

*Ett föremål som har om-
händertagits enligt 4 b § första
stycket ska återlämnas till eleven
senast i samband med att under-
visningspasset har avslutats för
eleven.*

*Ett föremål som har om-
händertagits enligt 4 b § andra
stycket ska återlämnas till eleven
senast i nära anslutning till att
eleven har lämnat utrymmet.*

*Ett föremål som har om-
händertagits enligt 4 b § tredje
stycket ska återlämnas till eleven
senast när skälet för omhänder-
tagande har upphört.*

4 d §

*Utöver vad som anges i 4 b §
får en rektor i förskoleklassen,
grundskolan, grundsärskolan,
specialskolan, sameskolan och
fritidshemmet besluta att mobil-
telefoner och annan elektronisk
kommunikationsutrustning ska
samlas in vid skoldagens början. I
sådana fall ska föremålet åter-
lämnas senast vid skoldagens slut.*

*Rektorn eller en lärare får
besluta om undantag för en en-
skild 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.

Allmänna befogenheter för rektor och lärare

Allmänna befogenheter för skolpersonal

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.

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 *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.

En handledare som avses i 21 kap. 13 § får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som en

Föremål som annan skolpersonal än rektorn, en lärare eller en handledare som avses i 21 kap.

² Senaste lydelse 2020:446.

³ Senaste lydelse 2020:605.

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.

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 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.

Ett beslut om tillfällig placering vid en annan skolenhet enligt första stycket fattas gemensamt med rektorn vid den mottagande skolenheten. Elevens vårdnadshavare ska informeras om beslutet 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. eleven erbjuds kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen.

I grundskolan, specialskolan 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 stycket.

Ett beslut om avstängning gäller omedelbart om inte annat beslutas.

17 §⁴

I gymnasieskolan, gymnasie-särskolan och kommunal vuxen-utbildning får huvudmannen besluta att *helt eller delvis* stänga av en elev om

I gymnasieskolan, gymnasie-särskolan och kommunal vuxen-utbildning 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.

Huvudmannen *eller rektorn* 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

En förutsättning för avstängning enligt andra stycket 2–4 är att syftet med andra åtgärder inte uppnåtts.

⁴ Senaste lydelse 2020:446.

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.

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.

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.

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.

19 §⁶

Huvudmannen får besluta att helt eller delvis stänga av en elev från en viss utbildning i

Huvudmannen eller rektorn får, utöver vad som anges i 17 § första–tredje styckena, besluta att

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

⁶ Senaste lydelse 2020:446.

gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller kommunal vuxenutbildning, om

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 avstäng-

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

ning 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 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 grundskolskolan 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 omhändertagda 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 omhändertagda 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 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,

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

⁷ Senaste lydelse 2020:446.

⁸ Senaste lydelse 2014:775.

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.

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, 21, 22 eller 23 §, ska den dokumenteras skriftligt av den som genomfört åtgärden. Om åtgärden rör omhändertagande av föremål enligt 22 §, gäller

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 § *första*

denna skyldighet endast om föremålet inte återlämnats efter lektionens slut.

stycket, gäller denna skyldighet endast om föremålet inte återlämnats efter lektionens slut. Om åtgärden rör ett ombänder-tagande 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 under-

⁹ Senaste lydelse 2020:605.

visningen 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 det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

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 åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

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
 – 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.

¹⁰ Senaste lydelse 2020:605.

9 §

Beslut av en rektor får överklagas *hos* 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 §.

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.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2022.

*Nuvarande lydelse**Bilaga*

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges aktivt lärarstöd och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg,
- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,

- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta och om olika valalternativ,
- samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,
- den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,
- personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
- skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,
- skolans internationella kontakter utvecklas, och
- skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

*Föreslagen lydelse**Bilaga¹*

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges aktivt lärarstöd och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg,
- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,

¹ Senaste lydelse SKOLFS 2021:5.

- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta, *skolans ordningsregler* och olika valalternativ,
- samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,
- den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,
- personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
- skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,
- skolans internationella kontakter utvecklas, och

- skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.
-

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2022.

Nuvarande lydelse

Bilaga

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges aktivt lärarstöd och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,

- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta och om olika valalternativ,
- samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,
- den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,
- personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
- skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,
- skolans internationella kontakter utvecklas, och
- skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

*Föreslagen lydelse**Bilaga¹***2 Övergripande mål och riktlinjer****2.8 Rektorns ansvar**

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges aktivt lärarstöd och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,

¹ Senaste lydelse SKOLFS 2021:6.

- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta, *skolans ordningsregler* och olika valalternativ,
- samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,
- den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,
- personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
- skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,
- skolans internationella kontakter utvecklas, och
- skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2022.

*Nuvarande lydelse**Bilaga*

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges aktivt lärarstöd och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg,
- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,

- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
 - undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
 - i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
 - samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
 - samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
 - formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta och om olika valalternativ,
 - personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
 - skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,
 - skolans internationella kontakter utvecklas, och
 - skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.
-

*Föreslagen lydelse**Bilaga¹***2 Övergripande mål och riktlinjer****2.8 Rektorns ansvar**

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges aktivt lärarstöd och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg,
- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,

¹ Senaste lydelse SKOLFS 2021:7.

- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
 - kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
 - undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
 - i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
 - samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
 - samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
 - formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta, *skolans ordningsregler* och olika valalternativ,
 - personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
 - skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,
 - skolans internationella kontakter utvecklas, och
 - skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.
-

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundskolan

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundskolan ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2022.

Nuvarande lydelse

Bilaga

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges aktivt lärarstöd och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,

- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta och om olika valalternativ,
- samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,
- den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,
- personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
- skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,
- skolans internationella kontakter utvecklas, och
- skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

Föreslagen lydelse

Bilaga¹

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges aktivt lärarstöd och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,

¹ Senaste lydelse SKOLFS 2021:8.

- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta, *skolans ordningsregler* och olika valalternativ,
- samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,
- den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,
- personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
- skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,
- skolans internationella kontakter utvecklas, och
- skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

2 Om uppdraget och dess genomförande

Som har nämnts i förordet har Regeringskansliet gett en utredare i uppdrag att 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). Uppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga och analysera de olika delarna i skolans arbete med trygghet och studiero och i det särskilt beakta vad som påverkar hur disciplinära åtgärder används samt frågor om elevers utsatthet för sexuella trakasserier och våld och hot, bl.a. hedersrelaterat våld och förtryck. Det ska även analyseras hur skolor kan förebygga att elever utsätts för kränkande eller annat olämpligt innehåll, till exempel pornografi, genom skolans digitala verktyg. Det ingår även i uppdraget att analysera de övergripande utmaningarna i skolans arbete med trygghet och studiero samt utifrån kartläggning, analys och utmaningar 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. Vidare ingår att utifrån analysens olika delar identifiera behov av kompetensutveckling eller annat utvecklingsarbete för lärare och andra personalgrupper i skolan.

I uppdraget har det ingått att

- lämna författningsförslag som avser ett mobiltelefonförbud för eleverna vid deltagande i undervisning, med rätt för rektor eller lärare att bestämma att mobiltelefoner kan eller ska användas vid olika tillfällen för bestämda syften,

- lämna författningsförslag för att elever som hotat eller utsatt andra elever eller skolpersonal för våld lättare ska kunna stängas av eller omplaceras,
- lämna förslag på hur lärarnas arbete att upprätthålla studieron kan stärkas,
- lämna förslag på andra åtgärder som ökar skolans möjligheter att ingripa vid ordningsstörningar, och vid behov författningsförslag i dessa avseenden, och
- lämna författningsförslag som syftar till att skolan ska främja att elever och vårdnadshavare tar del av skolans ordningsregler.

Under arbetet med promemorian har dialoger genomförts med Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Barn- och elevombudet, Sameskolstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner, Statens medieråd, Myndigheten för delaktighet, Brottsförebyggande rådet, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Friskolornas riksförbund, Idébarna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd, Stiftelsen Friends och Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07).

Under arbetet har synpunkter inhämtats från en referensgrupp bestående av lärare och rektorer i grund- och gymnasieskolor tillhörande Umeå, Helsingborgs, Luleå, Malmö och Huddinge kommuner, samt Internationella Engelska Skolan, Utvecklingspedagogik AB, NTI-gymnasiet och Yrkesgymnasiet. Till uppdraget fanns även en juridisk referensgrupp där Stockholms universitet, Uppsala universitet, Lärarförbundet samt Skolinspektionen var representerade.

3 Trygghet och studiero utifrån kartläggning och dialoger

I den första delen av detta avsnitt beskrivs den kunskap som finns om studiero respektive trygghet utifrån rapporter och forskning. Syftet är att översiktligt beskriva hur olika delar av skolans arbete påverkar elevers upplevelse av trygghet och studiero samt att vissa delar främst är förknippat med trygghet medan andra delar närmare hör samman med studiero.

Den andra delen av avsnittet är en tematisk sammanställning av de dialoger som har genomförts. Syftet med dialogerna har varit att ta del av vad personer med expertkunskap om trygghet och studiero anser är viktiga delar i skolans arbete med dessa frågor.

3.1 De olika delarna i skolans arbete med studiero

3.1.1 Hur ska studiero definieras?

En betydelsefull aspekt i arbetet för studiero är hur begreppet definieras, då definitionen kan påverka vilka utmaningar som en skola eller huvudman identifierar och vilka åtgärder som vidtas.

I Statens skolinspektions granskning Skolans arbete för att säkerställa studiero (2016a) definieras begreppet studiero som att eleverna är fokuserade på lärande och att störande inslag minimeras. En liknande definition av studiero använder Samuelsson (2017) som menar att en god klassrumsmiljö är en plats där elever lär sig på bästa sätt. Ofta är en sådan miljö tyst och lugn, men tysta klassrum är inte ett mål i sig. I en undervisning där eleverna är tysta men överksamma råder därmed inte studiero.

I den här promemorian definieras studiero som att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen.

3.1.2 En majoritet av eleverna har studiero, men det finns vissa skillnader

Två tredjedelar av eleverna upplever studiero

Det finns flera studier som mäter elevers och lärares upplevelse av studiero. Som utgångspunkt i denna kartläggning används främst internationella kunskapsmätningar som Programme for International Student Assessment (PISA), Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) och The Teaching and Learning International Survey (TALIS) samt skolmyndigheternas återkommande enkätstudier, som Statens skolverks Attityder till skolan och Skolinspektionens Skolenkäten.

Omkring sex av tio elever svarar i Skolverkets Attityder till skolan 2018 (Skolverket 2019a) att de har studiero på de flesta eller alla lektioner. Bland de äldre eleverna är denna andel oförändrad sedan Skolverket började ställa frågan 2006. Samtidigt svarar mellan en och två av tio elever att de har studiero på endast några få eller på inga lektioner. Även resultatet från Skolinspektionens Skolenkäten (2019a) visar att ungefär två tredjedelar av eleverna upplever studiero. Upplevelsen av studiero skiljer sig dock åt mellan elever i olika årskurser och mellan elever i olika skolor.

I Attityder till skolan 2018 (Skolverket 2019a) svarar elever i årskurserna 7–9 i lägre utsträckning än andra elever att de har studiero och att det är trevlig och positiv stämning på skolan. Även i andra studier utmärker sig elever i årskurs 7–9 genom att de i lägre utsträckning är nöjda med skolan jämfört med elever i andra årskurser.

Det finns skillnader mellan olika skolor

Det finns stora skillnader i elevernas upplevelser av studiero mellan olika skolor. I rapporten PISA 2018 (Skolverket 2019b) uppger en större andel av eleverna på skolor med mindre fördelaktig socioekonomisk sammansättning att deras studiero brister jämfört med skolor där den socioekonomiska sammansättningen är mer fördelaktig.

I gymnasieskolan finns också skillnader i elevernas upplevelse av studiero mellan olika typer av program. Ungefär en tredjedel av

eleverna på yrkesprogram eller introduktionsprogram svarar i Attityder till Skolan 2018 (Skolverket 2019a) att de blir störda av andra elever på de flesta eller nästan alla lektioner. För elever på högskoleförberedande program är motsvarande andel 18 procent.

Lärare har en mer positiv upplevelse av studiero än elever

I undersökningar tenderar lärare att svara att studieron är bättre än vad eleverna gör. I Skolverkets rapport (2019a) framgår att åtta av tio lärare anser att det finns arbetsro på de flesta eller alla lektioner. Motsvarande andel bland eleverna är sex av tio. Andelen lärare som anser att det råder studiero är oförändrad sedan 2000. Lärare som har arbetat länge i yrket svarar oftare att det är studiero och god stämning, jämfört med nya lärare. Glappet mellan lärares och elevers svar syns även i frågor om ljudnivå och stämning. Elever svarar i högre utsträckning än lärare att det finns en störande hög ljudnivå och i lägre utsträckning att stämningen är trevlig och positiv.

Studiero i Sverige är på ungefär samma nivå som i andra länder

Flera internationella kunskapsmätningar, t.ex. PISA, TALIS och PIRLS, har mätt studiero i Sverige jämfört med andra länder. Rapporten PISA 2018 (Skolverket 2019b) visar att klassrumsklimatet i Sverige ligger på samma nivå som snittet för OECD. De ordningsstörningar där svenska skolor har ett sämre resultat handlar främst om sen ankomst. Däremot har Sverige ett bättre resultat än snittet för OECD avseende elevers närvaro i skolan. PIRLS 2016 (Skolverket 2016) visar att det är en lika stor andel lärare i Sverige som i genomsnittet för EU- och OECD-länderna som svarar att deras undervisning blir begränsad av dålig studiero. TALIS 2018 (Skolverket 2019c) visar att svenska lärare uppfattning om ordningen i klassrummet är på samma nivå som i de övriga nordiska länderna och i linje med snittet i OECD. Undersökningen visar också att svenska lärare lägger mer tid på faktiskt undervisning och mindre tid på att skapa arbetsro och på administration än genomsnittet i OECD.

Störningar handlar ofta om otillåtet prat eller sen ankomst

Enligt Samuelsson (2017) har det inte skett någon större förändring över tid avseende vilka ordningsstörningar som förekommer i skolan. Det handlar framför allt om milda, men frekventa, störningar som otillåtet prat. Allt eftersom eleverna blir äldre förekommer oftare störningar som sen ankomst och att elever sitter överksamma på lektionerna eller ägnar sig åt annat.

Liknande resultat har även Wester (2008) identifierat som menar att otillåtet prat är den handling som framför allt leder till att lärare ger elever tillsägelser. Samtidigt som både lärare och elever har en vision om ett tyst klassrum med full studiero ses det närmast som ouppnåeligt. Ett visst mått av prat uppfattas som ofrånkomligt och accepterat med hänvisning till att ett socialt samtalande är ett allmänmänskligt beteende. Lärarna i Westers studie (2008) söker i stället efter rimliga sätt att hantera otillåtet prat.

Nilsson och Karlberg (2020) menar en anledning till att otillåtet prat uppfattas som mest störande är att det också är den vanligaste störningen. De mer sällsynta, men allvarliga störningarna, orsakar däremot störst svårigheter för lärarna.

3.1.3 Skolors arbete med studiero är nära sammankopplat med undervisningen

Att skapa en lärmiljö för studiero

Det finns flera olika delar i skolans arbete som påverkar upplevelsen av studiero. En del i att förbättra elevers upplevelse av studiero är att arbeta med miljön i klassrummen. Det bygger på ett synsätt att orsakerna till eventuella problem med studiero följer av elevernas möte med lärmiljön. Det innebär att bristande studiero inte främst bör hänföras till eleverna utan att det framför allt är en följd av dåligt planerade aktiviteter, bristfälligt stöd, bristande rutiner eller att eleverna inte vet vad de ska göra och varför. Samuelsson (2017) beskriver det som att skolan behöver arbeta med ta bort ”triggers” som annars riskerar att utlösa problematiska beteenden hos eleverna. Det kan vara att förändra den fysiska miljön, förändra schemat eller se till att instruktioner och uppgifter främjar elevernas engagemang

för skolarbetet. En förutsättning för att kunna genomföra ovanstående förändringar är att skolan har identifierat vilka ”triggers” som finns och vilka åtgärder som kan motverka dessa. Utgångspunkten är att när eleverna möter en lärmiljö som ger dem goda förutsättningar för ett fokuserat lärande kommer det ha positiva effekter på studieron (Nilsson och Karlberg 2020).

Lärarens betydelse för studiero

Kompetenser som är betydelsefulla för lärare

Det finns ett starkt stöd i forskning som visar på betydelsen av lärarens kompetens för elevernas lärande (Håkansson och Sundborg 2012). I en översikt pekar Nordenbo med flera (2008) på tre olika kompetenser som är betydelsefulla för lärare. Dessa är didaktisk kompetens, relationell kompetens och ledarkompetens. Den första kompetensen handlar om ämneskunnande och undervisningsmetoder, det vill säga läraren kan sitt ämne och kan lära ut det. De två andra kompetenserna handlar framför allt om mötet mellan lärare och elev. Dessa har en stark påverkan på hur mycket eleverna lär sig (Hattie 2009). I texten nedan fördjupas betydelsen av lärares ledarskap och relationer för studiero.

Framgångsrikt klassrumsledarskap

I lärares ledarskap ingår att främja såväl lärande som ordning och båda delarna behöver finnas i ett gott klassrumsledarskap. Ett framgångsrikt ledarskap är fast och tydligt med vad som gäller för eleverna och står på en grund av goda relationer. I det ingår att lärare från början sätter gränser och anger förväntningar på eleverna. Wester (2008) menar att ett tydligt ledarskap också är det som elever efterfrågar. Det innebär att lärarna tar ansvar för att det råder arbetsro i klassrummet och att regler följs.

Samuelsson (2017) menar att begreppet ordning innefattar lärares ledning vid val av arbetssätt, förmågan att sätta igång och underhålla aktiviteter i klassrummet, etablerandet av regler samt att reagera om elever visar bristande uppträdanden. För att lärare ska vara framgångsrika ledare i klassrummen behöver de ha kompetens att skapa

och upprätthålla relationer till sina elever och gradvis utveckla elevernas eget ansvarstagande.

Enligt forskningen har det skett ett skifte i vad som anses utmärka en god ledare i klassrummet. Från att se lärare som någon som ska korrigera felaktiga beteenden hos eleverna till att se lärare som någon som arbetar förbyggande för att undvika att vissa situationer uppstår. Tyngdpunkten ligger på tydliga regler, effektiv undervisning samt ett ledarskap som främjar motivation och eget ansvarstagande hos eleverna. Det är ett ledarskap som är situationsanpassat, förebyggande, långsiktigt och uthålligt. Ett kontrollerande ledarskap kan få motsatt effekt. På kort sikt gör eleverna motstånd och på lång sikt bidrar det till att eleverna inte tar eget ansvar för sitt beteende (Samuelsson 2017, Sigsgaard 2003).

Tillitsfulla relationer lägger grunden för studiero

Forskning visar att relationen mellan elev och lärare har stor betydelse för elevernas möjlighet till utveckling och lärande (Hattie 2009). Lärare som lyckas väl med sitt uppdrag har ofta en förmåga att knyta an till eleverna och bygga tillitsfulla relationer till dem. Det beror bl.a. på att elevernas motivation och engagemang ökar när det finns sådana relationer, vilket i sin tur bidrar till bättre prestationer. Tillitsfulla relationer har visat sig särskilt betydelsefullt om eleven uppvisar beteendeproblem. För att bygga relationer bör lärare begränsa mängden negativ kommunikation, som tjat och tillsägelser, lyssna på eleverna samt visa omsorg, engagemang och tilltro (Nilsson och Karlberg 2020).

Olika sätt att agera när elever stör undervisningen

Vilket förhållningssätt lärare har kan påverka vilket bemötande elever som stör ordningen får. Samuelsson (2017) menar att om läraren har med sig en *likabehandlingsmodell* är utgångspunkten att ”stökiga elever ska få vad de förtjänar”. Vilket kan innebära att elever som stör ordningen förtjänar en utskällning. Om läraren i stället bär med sig en social rättvisemodell är utgångspunkten att elever ska få vad de behöver. Det kräver att läraren tar reda på vilka behov eleverna har och arbetar för att de elever som betar sig fel ska få övning i att

bete sig rätt. Den sociala rättvisemodellen är mer krävande, men ger bättre resultat på lång sikt.

Wester (2008) betonar att lärare kan använda både beröm och tillsägelser som disciplinering av elever. Framför allt ger lärare beröm om elevers skolarbete medan elevers beteende i stället möts av tillsägelser.

Det finns ordningsskapande strategier som bidrar till minskat fokus på lärande...

Negativa disciplineringsstrategier, även kallade lydndsorienterade strategier, syftar till att straffa elever som betar sig stökigt och därigenom få dem att ändra sitt beteende. Om eleven inte ändrar sitt beteende är utgångspunkten att öka straffen. Exempel på sådana strategier är utskällningar, kollektiv bestraffning, gliringar och hån. Användningen av straff kan ge konsekvenser i form av att elevernas personliga ansvarstagande minskar, otrygghet och rädsla ökar samt elevernas fokus på lärande minskar. Att straffa eller skälla ut en elev kan vara frustreringsdämpande för läraren, men det är en kortsiktig lösning på bekostnad av elevernas utveckling. Samuelsson (2017) menar därför att straff är verkningslösa och bör undvikas. Det skapar ett negativt klassrumsklimat och främjar varken lärande eller utveckling. En annan följd av sådana strategier är att det försämrar relationen mellan lärare och elev samt att eleverna får en allt mer negativ inställning till läraren och skolan (Nilsson och Karlberg 2020).

Sigsgaard (2003) beskriver att skäll är den vanligaste sanktionsformen som lärare använder i relation till barn och elever. Ofta är samma barn som får mest skäll i skolan eller förskolan som får mest skäll hemma. Dessa barn möter därmed en miljö som dubbelt negativ. Sigsgaard menar att skäll ofta bidrar till att försämma den situation som den var ämnad att förbättra och trots att skäll är så vanligt förekommande är det sällan ämne för kritisk granskning eller pedagogisk diskussion.

...medan andra strategier främjar relationer

Positiva disciplineringsstrategier karaktäriseras av att de är relationsorienterade, vilket bl.a. innebär att läraren uppmärksammar och förstärker beteenden som är önskvärda. Det handlar om att föra samtal med eleverna om vilka beteenden som är positiva och hur elevernas beteende påverkar andra. Eleverna blir involverade i vilka regler som finns och det skapas gemensamma överenskommelser. Om en elev bryter mot dessa ska läraren reagera med tydlighet men utan att vara aggressiv. Dessa strategier hjälper därmed läraren att bygga tillitsfulla relationer till eleverna. När läraren uppmärksammar önskvärdt beteende bidrar det till att skapa ett positivt klassrumsklimat, vilket främjar lärande och utveckling (Nilsson och Karlberg 2020, Samuelsson 2017).

Undervisningens betydelse för studiero

Eleverna är inte avgörande

En kvalitativt god undervisning kännetecknas bl.a. av att den bygger upp elevernas engagemang, att det finns en tydlig struktur, att det är tydligt för eleverna vad de ska lära sig och varför samt att lärmiljön är trygg och stödjande (Håkansson och Sundberg 2012).

Skolinspektionen har i en tematisk kvalitetsgranskning (2016a) lyft fram att ett tydligt ledarskap i klassrummet i kombination med en kvalitativt god undervisning främjar studiero. I kvalitetsgranskningen observerades samma elever under flera lektioner. Skolinspektionen identifierade att samma klass kunde ha studiero på den ena lektionen men inte på nästa och att det fanns stora variationer i graden av studiero inom skolorna. Myndighetens slutsats är att det inte är eleverna som är avgörande för om det finns studiero, utan det som är avgörande är vilken undervisning som eleverna möter och hur väl skolan som helhet arbetar främjande och förebyggande.

En god planering och en tydlig struktur på undervisningen

Enligt Skolinspektionen (2016a) behöver undervisningen vara välplanerad för att den ska ge goda förutsättningar för elevernas

lärande och för studiero. En välplanerad undervisning kan kännetecknas av att läraren inleder lektionen med en presentation av innehållet och ett samtal med elever om vad de ska lära sig och varför. Läraren förklarar för eleverna hur lektionens olika delar förhåller sig till varandra och hur både innehåll och arbetsuppgifter ska förstås i ett större sammanhang.

Detta jämför Skolinspektionen med hur undervisning med bristande planering ser ut. Det kan exempelvis vara att läraren skriver på tavlan vilka sidor i boken eleverna ska arbeta med eller att eleverna bara får instruktionen att "arbeta vidare". Sådana lektioner saknar struktur och ofta förväntas eleverna dessutom arbeta med samma typ av uppgift under ett långt pass. Läraren har inte förklarat eller diskuterat varken syfte eller val av arbetssätt med eleverna.

För att eleverna ska kunna ha ett tydligt fokus på sitt lärande och därmed få förutsättningar för studiero, behöver det vara tydligt vad eleverna ska arbeta med under lektionerna och varför. Läraren behöver förklara uppgifterna för eleverna och försäkra sig om att eleverna har förstått dem.

En varierad undervisning främjar studiero

För att eleverna ska orka hålla fokus under ett långt arbetspass behöver det finnas varierade arbetsformer. Det kan vara att varva teori med praktik eller att växla mellan eget arbete och grupparbete. En undervisning med både tydlig struktur och varierade arbetsformer påverkar elevernas engagemang och aktivitet på lektionen och har därmed positiva effekter för studieron. Eleverna vet vad de ska göra och de tröttnar inte på uppgifterna.

I Skolinspektionens (2016a) granskning av skolors arbete med studiero såg myndigheten att den vanligaste arbetsformen var individuellt arbete. De såg också att det var vanligt att elever antingen inte kom igång, eller inte orkade hålla ut, på de lektioner där den arbetsformen utgjorde större delen av lektionen. Detta ledde till att oron i klassrummet ökade allt eftersom. Lärarna fick problem med att hantera den ökande oron samtidigt som de försökte ge hjälp till de elever som efterfrågade stöd. Skolinspektionen såg också att de tillsägelser som lärare då gav elever endast hade kortvarig effekt, eller ingen effekt alls.

På samma sätt som en välplanerad och strukturerad undervisning med varierade arbetssätt ger goda förutsättningar för studiero, visar Skolinspektionens granskning att en undervisning med bristande planering och ensidigt individuellt arbete leder till sämre studiero.

Anpassad undervisning främjar elevernas fokus på lärande

En annan faktor som kan påverka studieron är om eleverna får det stöd och den anpassning av undervisningen som de behöver. Skolinspektionens årsanalys av Skolenkäten (2014) visar att de lärare som svarar att de anpassar undervisningen också i högre utsträckning svarar att eleverna har studiero. Denna samvariation kan tyda på att de elever som får sina behov mötta i undervisningen i högre utsträckning håller fokus på lärandet och i lägre utsträckning stör andra elever. På motsvarande sätt finns en lägre grad av studiero bland de elever som svarar att de inte kan få hjälp från sina lärare när de behöver det.

Alla elever som riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska få stöd i form av extra anpassningar eller särskilt stöd. För att kunna ge stöd och anpassa undervisningen behöver lärare ha kunskap om varje elevs individuella behov. Lärarna behöver också ha tillräckliga resurser för att genomföra anpassningen eller stödet. I en kvalitetsgranskning om skolors arbete med extra anpassningar identifierade Skolinspektionen (2016b) att de skolorna som deltog i granskningen i hög utsträckning hade brister i att bedöma elevernas behov av extra anpassningar. Skolorna beslutade snabbt om åtgärder utan att dessa tillräckligt ofta motsvarade elevernas behov och utan att tillräckligt följa upp om åtgärder fick effekt. Skolinspektionens slutsats är att rektorn måste skapa en organisation med rutiner och krav på hur lärare och elevhälsa ska samverka för att elever ska få det stöd de behöver.

Elevhälsans arbete och stödinsatser ger förutsättningar för studiero

Lärares förutsättningar att skapa studiero i undervisningen påverkas av hur skolan som helhet arbetar för att se till att alla elever får det stöd och de utmaningar som de behöver. Det är därmed viktigt hur

skolan arbetar med det främjande och förebyggande arbetet genom elevhälsans arbete.

Elevhälsan är en viktig tillgång för att kartlägga och analysera vilket behov av stöd som elever har. Av Skolinspektionens granskning av skolors arbete med extra anpassningar framgår att det finns skolor som inte använder elevhälsans kompetenser i tillräckligt hög utsträckning. Det kan bero på att det saknas rutiner för hur elevhälsan ska samarbeta med undervisande lärare eller att elevhälsan är underdimensionerad. I vissa skolor finns en kultur av att vänta med att involvera elevhälsan.

De skolor som Skolinspektionen lyfter som framgångsrika med att identifiera behov av stöd hos eleverna har ett tidigt och kontinuerligt samarbete med elevhälsan.

Inflytande och delaktighet är viktigt för motivation och lärande

Delaktighet i skolan är en viktig del i elevers lärande och motivation. Skolinspektionen (2018) beskriver att de lärare som medvetet arbetar för att främja elevers delaktighet också har en hög kvalitet på undervisningen och ett aktivt arbete för en god lärmiljö, vilket ger förutsättningar för studiero.

När lärare arbetar med att främja elevers delaktighet ger de elever möjlighet att vara aktiva. I det arbetet ingår att elever får inflytande och blir lyssnade på. Delaktighet handlar också om att undervisningen är anpassad och tillgänglig. Skolverket (2015) har i en kunskapsöversikt inom området sammanställt forskning som visar att delaktighet och inflytande i hög grad påverkar elevers motivation och skolframgång. Samtidigt som elevers delaktighet lyfts fram som betydelsefull visar forskning på att den i praktiken är mycket begränsad (Forsberg, 2000).

Det behövs en ökad systematik i arbetet för studiero

De skolor som lyckas väl med studiero arbetar systematiskt

Många skolor bedriver redan ett bra arbete för att skapa studiero. I en tematisk analys om skolors arbete med trygghet och studiero har Skolinspektionen (2020a) identifierat att hälften av de skolor som

haft regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019 har ett arbete med trygghet och studiero som är av hög kvalitet. Även bland de skolor som har utvecklingsområden bedömer Skolinspektionen att deras arbete fungerar väl i flera delar. De flesta av skolorna lyckas dock bättre med att säkerställa elevernas trygghet än deras studiero. För ungefär 10 procent av de omkring 400 grund- och gymnasieskolor som haft regelbunden kvalitetsgranskning mellan 2018 och 2019 bedömer Skolinspektionen att det finns stora utvecklingsbehov inom området trygghet och studiero. Myndigheten betonar att skolor som har brister i studiero framför allt behöver öka systematiken i sitt arbete.

Skolinspektionen (2020a) har identifierat att de skolor som lyckas väl med studiero har involverat hela verksamheten. Skolorna arbetar systematiskt vilket innebär att de har en gemensam bild av nuläget, de genomför och följer upp åtgärder baserat på en analys och de involverar eleverna. De framgångsrika skolorna lägger inte ansvaret för studiero på enskilda lärare och de ser till att skoldagen blir förutsägbar för eleverna genom att all personal har ett gemensamt förhållningssätt. Rektorn driver det systematiska arbetet och skolan fångar systematiskt upp signaler på bristande studiero som personalen åtgärdar. Genom ett förebyggande arbete undviks sedan att problemen uppstår igen. Dessa skolor har i sin analys undersökt vad som främjar studiero och vad de lärare som lyckas väl gör. För att stärka arbetet för studiero har skolorna bl.a. arbetat med gemensamma lektionsstrukturer, kompetensutveckling om ledarskap i klassrummet och stöd till lärare om hur de kan och får agera vid ordningsstörningar.

De skolor som inte lyckas lika väl med studiero har snarast ett motsatt arbetssätt. De har inte en heltäckande bild av nuläget, de arbetar inte skolövergripande och ansvaret för studiero läggs på enskilda lärare. Det medför att det finns stora skillnader i studiero inom skolorna. Lärarna lägger mycket tid och kraft på att åtgärda snarare än att förebygga ordningsstörningar. Sammantaget ger en otillräcklig analys, bristande implementering och avsaknad av systematiskt arbete att de åtgärder skolorna arbetar med för att öka studieron inte får effekt.

Skolinspektionens slutsats är att skolor överlag har ett bättre arbete med trygghet än med studiero. Myndigheten rekommenderar därför skolor att hålla isär begreppen trygghet respektive studiero

för att öka sina förutsättningar för att bättre analysera orsakerna bakom bristande studiero och öka systematiken i det arbetet.

Rektorn har en betydelsefull roll i arbetet för ökad studiero

Som tidigare beskrivits är det flera processer på skolan som påverkar elevernas upplevelse av studiero. Det är därför särskilt viktigt att rektor driver ett systematiskt arbete för ökad studiero. För att rektorn ska kunna ge rätt förutsättningar behöver personalen tillsammans med eleverna undersöka studieron på skolan, identifiera vilka utmaningar som finns, vad de beror på och vilka åtgärder som kan ge bäst effekt. Skolinspektionen (2016a, 2020a) bedömer att det arbetet behöver bli mer systematiskt och i högre utsträckning utgå från elevernas upplevelser. Elever och lärare har olika roller på skolan och därmed olika perspektiv och upplevelser. Rektorn behöver därför mer systematiskt följa upp på vilket sätt som lärarnas undervisning bidrar till studiero.

3.2 De olika delarna i skolans arbete med trygghet

3.2.1 Alla elever har rätt till en skola där de kan känna sig trygga

Alla elever har rätt till en skola där de kan känna sig trygga. Att känna sig säker och trygg är ett grundläggande mänskligt behov och har en avgörande betydelse för elevers lärande och utveckling. Den som är rädd eller otrygg har en kraftigt försämrad förmåga till lärande (Håkansson och Sundberg 2012).

I den här promemorian definieras trygghet som att trygghet råder när det inte finns något som upplevs som hotande eller oroande. Medan studiero tydligt hänger samman med undervisningen är trygghet förknippad med hela utbildningen. Utbildning är ett bredare begrepp där undervisning ingår som en del. I skollagen definieras undervisning som sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden. Utbildning definieras som den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål (1 kap. 3 § skollagen). Det innebär

att i skolans arbete för trygghet ingår att eleverna är trygga både i och utanför undervisningen.

Elever tillbringar en stor del av sin uppväxt i skolan. I och med skolplikten har de även en skyldighet att vara i skolan under ett stort antal år. Det medför att skolan har ett särskilt ansvar att säkerställa att eleverna är trygga i skolan.

3.2.2 De flesta elever är trygga i skolan, men det finns vissa skillnader

Det finns ett samband mellan trygghet och studiero

Skolinspektionen och Skolverket mäter återkommande elevers upplevelse av trygghet i skolan genom Skolenkäten respektive Attityder till skolan.

Skolinspektionen har i sin fördjupade analys av Skolenkäten (2015b) identifierat att följande delar behöver finnas på plats för att elever ska känna sig trygga: respekt för olikheter, ömsesidig respekt mellan elever och lärare, ett aktivt arbete mot kränkande behandling och att vuxna agerar om en elev upplever sig utsatt. Skolor som har ett väl fungerande arbete med ovanstående har också mer trygga elever. Skolinspektionen har sett att lärare tenderar att ha en mer positiv uppfattning än eleverna om hur väl skolan lyckas med detta.

Skolinspektionen (2019a) har även identifierat 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.

Nio av tio elever är trygga i skolan

Ett flertal undersökningar visar att de flesta elever känner sig trygga i skolan. Skolverkets Attityder till skolan 2018 visar att nio av tio elever oftast eller alltid känner sig trygga i skolan och en lika stor andel trivs ganska eller mycket bra (Skolverket 2019a). Även Skolinspektionens Skolenkäten visar på att nio av tio elever är trygga i skolan (Skolinspektionen 2019a). Det finns en liten andel elever som svarade att de känner sig rädda i skolan. Denna andel har ökat något sedan 2015 (Skolverket 2019a).

Undersökningar visar att elever i grundskolans årskurs 9 (Skolinspektionen 2019a) respektive årskurs 7–9 (Skolverket 2019a) har en mer negativ upplevelse av trygghet i skolan jämfört med andra elever i grundskolan och gymnasieskolan. De eleverna svarar i högre utsträckning att vuxna inte agerar vid kränkningar, att det inte finns 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.

Det finns skillnader mellan olika skolor

Andelen otrygga elever varierar från inga alls på vissa skolor till som mest en fjärdedel på andra skolor (Skolinspektionen 2014). Skolinspektionen (2015b) har även sett att elevers trygghet samvarierar med föräldrarnas utbildningsnivå. På skolor där en hög andel av eleverna svarar att de är trygga finns det i genomsnitt en större andel elever som har föräldrar med en högre utbildningsnivå.

Skolinspektionens årsanalys av Skolenkäten (2014) visar att de elever som svarar att lärare agerar mot kränkningar också i högre utsträckning svarar att de känner sig trygga i skolan. Av de elever som svarar att vuxna agerar vid kränkningar uppger 94 procent att de är trygga i skolan. Motsvarande andel bland de elever som svarar att vuxna inte agerar är 68 procent.

Flickor är mindre trygga i skolan än pojkar

Flickor svarar i lägre utsträckning än pojkar att de känner sig trygga i skolan. Skillnaden mellan pojkar och flickor ökar allt eftersom eleverna blir äldre. Det är också vanligare att flickor svarar att de är rädda i skolan jämfört med pojkar (Skolverket 2019a). Även Skolinspektionen (2019a) visar på att flickor i alla åldrar har en mer negativ upplevelse av trygghet i skolan än pojkar.

I en kvalitetsgranskning av grundskolors arbete med jämställdhet beskriver Skolinspektionen (2020b) att en anledning till att flickor är mindre trygga i skolan är att de i högre utsträckning är utsatta för kränkningar som är relaterade till deras kön. Skolinspektionen framhåller att det bl.a. handlar om sexuella anspelningar men även om nedvärderande kommentarer. Myndigheten menar att skolors

trygghetsarbete skulle bli mer träffsäkert om det i högre utsträckning utgår från ett jämställdhetsperspektiv.

I samma kvalitetsgranskning identifierar Skolinspektionen att flickor generellt är mindre trygga och att de i lägre utsträckning än pojkar upplever att skolans ytor är tillgängliga och trygga för dem. På hälften av skolorna i granskningen identifierades att det finns en utsatthet i form av sexuella anspelningar och nedvärderande kommentarer. Dessa kommentarer riktas både mot flickor och mot pojkar som uppfattas som feminina. På de skolor som ingår i granskningen ingriper personalen mot dessa kränkningar. Skolornas arbete är dock framför allt reaktivt. Skolinspektionen menar att skolorna behöver utöka sitt arbete med att förebygga och förändra de normer som leder till otrygghet och kränkningar. Utan ett sådant arbete är risken stor att kränkningarna återkommer.

Elevers utsatthet för sexuella trakasserier, våld och hot

I Skolundersökningen om brott 2019 har Brottsförebyggande rådet (Brå 2020) undersökt självupplevd utsatthet för brott bland elever i årskurs 9 i grundskolan. Det innebär att det handlar om elevers upplevelse av brott och inte polisanmälda brott eller beslut i domstol. Av rapporten framgår att bl.a. skolan är en av de vanligaste platserna där ungdomarna utsätts för brott. Vidare framgår att 21 procent av flickorna och 6 procent av pojkarna svarar att de har upplevt sig utsatta för något sexualbrott under de senaste tolv månaderna. Andelen flickor som uppger att de blivit utsatta har minskat med 7 procentenheter sedan 2017 (Brå 2018). Det är en mycket liten andel av de som utsatts för sexualbrott som uppger att de har polisanmält händelsen.

I en rapport beskriver Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2020) att sexuella trakasserier förekommer dagligen i skolan. Av myndighetens nationella ungdomsenkät framgår att 60 procent av tjejerna och 18 procent av killarna i åldern 16–25 år har utsatts för någon form av ovälkomna sexuella handlingar det senaste halvåret. Särskilt utsatta är personer som tillhör sexuella minoriteter och personer med funktionsnedsättningar. Undersökningen visar också att unga personer ofta tvekar kring att berätta om deras utsatthet.

I Skolundersökningen om brott 2019 svarar nästan en femtedel av eleverna att de har upplevt sig utsatta för något misshandelsbrott det senaste året. De flesta fallen handlar om vad som kan motsvara lindrig misshandel. Det är vanligare att pojkar upplever sig utsatta för det brottet (21 procent) jämfört med flickor (14 procent). Skolan är den vanligaste brottsplatsen för upplevt misshandelsbrott. Avseende upplevd utsatthet för hot svarar 12 procent av eleverna att de utsatts för hot minst en gång det senaste året. Det är en något större andel flickor (14 procent) jämfört med pojkar (11 procent) som blivit utsatta. Den vanligast brottsplatsen för hot är på internet, följt av på skolan (Brå 2020).

Odenbring och Johansson (2019) beskriver att det är ovanligt med allvarligt fysiskt våld i skolan och när det förekommer reagerar ofta skolans personal kraftfullt. Det är däremot vanligare att det förekommer ett "lågintensivt våld" i skolan. Sådant våld präglas av att det är diffust och det kan därmed vara svårt för både elever och personal att avgöra var gränsen går mellan skämt och allvar. Exempel på detta är verbala trakasserier, sexuella kränkningar och s.k. skojbråk. Om en våldsam eller kränkande situation blir bortförklarad som skämt finns en risk att den utsatta eleven inte blir tagen på allvar. Samtidigt finns en risk att våldet både trappas upp och normaliseras (Odenbring och Johansson 2019).

Elevers utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck

Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att människors liv begränsas utifrån idéer om att bevara en familjs eller släkts heder. Det innefattar ett brett spektrum av företeelser, allt från att inte själv få bestämma över umgänge, kläder, fritid och relationer till att bli utsatt för fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld. Hedersrelaterat våld handlar ofta om en kollektiv kontroll över kvinnors sexualitet, vilket medför att det ofta är unga flickor eller kvinnor som blir utsatta, men hedersrelaterat våld kan även drabba även unga pojkar och män och hbtq-personer (skr. 2007/08:39).

Efter att ha genomfört en nationell kartläggning inom området skriver Socialstyrelsen (2019) att det är svårt att mäta omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck. Socialstyrelsen menar att en majoritet av de unga som är utsatta för hedersrelaterat våld inte är

beredda att söka hjälp, men om de väljer att söka hjälp är skolan den viktigaste institutionen att vända sig till.

Skolverket (2018b) skriver i ett stödmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck att skolan bör inkludera dessa frågor i skolans förebyggande och främjande arbete för trygghet och jämställdhet. För att upptäcka och ge stöd till utsatta elever är det viktigt att personalen har kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck och att personalen arbetar med att bygga tillitsfulla relationer till eleverna. Ett sådant arbete utgör förutsättningar för att eleverna ska våga vända sig till skolans personal för att få stöd. Skolverket betonar också betydelsen av att skolan har tydliga rutiner och en väl förankrad samverkan med socialtjänsten för de fall där de behöver göra en orosanmälan.

Elevers utsatthet och upplevelse av rasism och liknande former av fientlighet och hatbrott

Flera rapporter och studier visar att vissa grupper av elever är mer utsatta för kränkningar än andra. Det kan bero på att det finns okunskap, stereotyper och generaliseringar om de som tillhör normbrytande grupper (Expo 2015, Friends 2020, Justitie- och Kulturdepartementet, 2016). Etnicitet är en vanlig grund för trakasserier i skolan. Det är också vanligt med trakasserier på grund av kön, sexuell läggning, könsuttryck eller funktionsnedsättning (Friends 2020, Folkhälsoinstitutet 2014). Länsstyrelsen menar att Sveriges nationella minoriteter är utsatta, otrygga och upplever diskriminering (Länsstyrelsen 2015). Sveriges kristna råd (2020) anger att en stor andel av utövande kristna elever varit utsatta för kränkningar i skolan. Forum för levande historia (2014) genomförde en studie om vad elever tycker om varandra och samhället i stort och framhöll utifrån denna att intolerans mot individer och grupper är sammankopplad med inställningen till gruppens religion och att det finns en intolerans riktad mot muslimer och judar. Det är därmed viktigt att skolan lyfter både fördomar och normer i undervisningen.

3.2.3 Skolors arbete med trygghet berör hela utbildningen

Ett målinriktat arbete mot diskriminering och kränkande behandling för elevers trygghet

Ett främjande, förebyggande och åtgärdande arbete behöver bedrivas

Elevernas upplevelse av trygghet påverkas av hur vuxna i skolan agerar, både i och utanför klassrummet. Enligt skollagen (2010:800) och diskrimineringslagen (2008:567) är varje skola skyldig att bedriva ett målinriktat arbete mot diskriminering och kränkande behandling av elever. För elevernas trygghet är det viktigt att det finns ett främjande och förebyggande arbete samt ett åtgärdande arbete där elever ser att vuxna agerar. I texten nedan beskrivs dessa delar mer utförligt.

Hög närvaro av vuxna som agerar är en viktig del i skolans arbete för ökad trygghet

Elevers trygghet påverkas av att det finns närvarande vuxna som lyssnar på eleverna och som agerar vid de situationer som kan uppstå. (Benjaminsson 2008). Skolinspektionen (2010) har uppmärksammat att det finns skolor där närvaron av vuxna är låg utanför undervisningen. Samtidigt är det vanligt att kränkningar sker i utrymmen mellan lektioner. Det är dock inte tillräckligt att endast öka närvaron av vuxna för att säkra elevers trygghet. Det måste även vara vuxna som agerar om det sker en kränkning och som arbetar för att säkra elevernas förtroende. Det förekommer att elever uppfattar att vissa lärare låtsas att de inte hör eller vänder bort blicken när det sker en kränkning. För att elever ska vara trygga måste de kunna lita på att vuxna agerar om det uppstår en situation med kränkningar. Skolinspektionen (2010) har identifierat att det finns skolor som har svårt att få stopp på kränkningar och att dessa i vissa fall bagatelliserar och ses som ett normalt inslag i skolans vardag.

Tillitsfulla relationer bidrar till trygghet

Skolinspektionen (2018) menar att en stor del av skolors arbete med att skapa ett bra klassrumsklimat och säkerställa elevers trygghet hänger samman med hur skolan förebygger konflikter och främjar kamratskap. Praktiskt kan det innebära att skolan arbetar strukturerat med relationsbyggande aktiviteter som stärker gemenskapen mellan eleverna i klasser, mellan klasser och mellan årskurser.

Tillitsfulla relationer mellan personal och elever är en viktig del för att skolans personal ska kunna vara ett stöd och för att lättare kunna ingripa om det uppstår situationer där det behövs. Skolinspektionen (2018) menar att skolans arbete med relationer och med normer och värden därmed hänger samman med elevernas upplevelse av trygghet. För att arbetet för att öka elevernas trygghet ska få effekt måste det även finnas en samsyn bland lärarna om hur de ska agera vid kränkningar.

När skolans personal inte känner till att det förekommer kränkningar beror det ofta på att eleverna inte känner tillit till de vuxna. Odenbring och Johansson (2019) menar att det på många skolor finns ett utbrett tillitsunderskott. Det innebär att eleverna inte vill eller vågar vända sig till de vuxna på skolan och att de inte litar på att de vuxna i skolan kommer att agera. Det leder bl.a. till att eleverna inte berättar om de kränkningar som förekommer och att de försöker hantera konflikter utan stöd av de vuxna. För att öka tillit krävs att de vuxna är aktiva, engagerade och närvarande. Att bygga tillitsfulla relationer tar tid (Benjaminsson 2008). En hög personalomsättning på många skolor är därmed försvårande och en delförklaring till elevernas otrygghet.

Arbete mot kränkningar behöver vara systematiskt

Skolor som har ett framgångsrikt arbete mot kränkningar arbetar både förebyggande med ett ständigt pågående arbete med normer och värden och genom att kontinuerligt bevaka det aktuella läget på skolan. Sådana skolor lyckas bättre med att skapa en miljö präglad av både trygghet och studiero.

Skolinspektionen (2010) har i en kvalitetsgranskning om skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling visat att skolor som lyckas med ett arbete mot kränkningar har vissa gemensamma

kännetecken. De skolorna har väl kända rutiner som följs av all personal och ett systematiskt arbete med normer och värden som involverar eleverna. Skolorna genomför utredningar och uppföljningar av de kränkningar som sker och de har en engagerad och tydlig rektor. Eleverna på dessa skolor känner förtroende för att de vuxna vid behov ingriper.

De skolor som inte lyckas kännetecknas i stället av att de vuxna inte följer rutinerna och att de inte alltid agerar när problem uppstår. Arbetet blir beroende av enskilda lärares inställning. Eleverna på de skolorna har lågt förtroende för de vuxna och väljer i stället att själva lösa konflikterna. Värdegrundsarbetet bedrivs lite vid sidan om och eleverna tycker att det saknar en koppling till deras vardag. Det finns även skolor som inte i tillräcklig utsträckning tar reda på var och när riskerna för att eleverna utsätts för kränkningar är som störst. Andra skolor genomför kartläggningar, men har inte en tillräcklig involvering av eleverna. För att framgångsrikt kunna förebygga kränkningar är det viktigt att skolor tar reda på när och var riskerna för kränkningar är störst och att detta genomförs tillsammans med eleverna. Eleverna är de som har överlägset bäst kunskap om var och när kränkningar sker. Genom att involvera eleverna skickar skolan även en tydlig signal att de tar elevernas välbefinnande på allvar (Skolinspektionen 2010).

Skolornas arbete med att kartlägga risker för kränkningar är en grund för att de ska kunna ta fram en plan mot kränkande behandling. Det behöver även ingå en analys om vad som är de bakomliggande orsakerna till att kränkningar uppstår. Detta är ett viktigt steg för att kunna vidta effektiva åtgärder riktade mot dessa bakomliggande faktorer.

Skolors arbete behöver även omfatta kränkningar som sker på nätet

Kränkningar av elever förekommer både i skolan och på nätet. Skolan har en skyldighet att utreda alla kränkningar som har en koppling till skolan, oavsett var de förekommer. Skolundersökningen om brott 2017 (Brå 2018) visar att en fjärdedel av eleverna i årskurs 9 i grundskolan har blivit utsatta för att någon skriver kränkande saker om dem på nätet. Det är vanligare att tjejer blir utsatta för sådana kränkningar än att killar blir det.

Ett arbete för att motverka kränkningar på nätet bör ske integrerat med skolans övriga arbete mot kränkningar. Att kränkningarna sker på nätet ställer dock andra krav. För att motverka nätkränkningar behöver skolor öka sin kunskap om elevers upplevelser av kränkningar på nätet, t.ex. genom att det ingår i skolornas kartläggningar. Utan denna kunskap saknas tillräckligt underlag för att kunna arbeta förebyggande. Skolinspektionen (2016c) menar att många skolor i för hög utsträckning är passiva och reaktiva när det gäller kränkningar på nätet.

Att det finns tillitsfulla relationer mellan elever och vuxna blir än viktigare när gäller kränkningar på nätet. Överlag har vuxna mindre insyn i elevernas digitala liv och behöver därför ha tillitsfulla relationer till eleverna så att eleverna vill berätta om de kränkningar som sker. Skolinspektionen (2016c) betonar dock att det inte är tillräckligt att skolan förlitar sig på att elever berättar, skolor måste aktivt kartlägga vad eleverna möter på nätet, genom t.ex. enkäter och samtal.

Odenbring och Johansson (2019) beskriver att flickor ofta blir utsatta för sexuella trakasserier på internet, främst i form av oönskade nakenbilder från pojkar. Flickorna i studien uppger att de själva inte är säkra på vad som är att anse som ett brott. Odenbring och Johansson (2019) menar att skolan i högre utsträckning behöver ge alla elever kunskap om vad sexuella trakasserier är, vad som är ett brott och vilka påföljderna kan bli.

Elever som utsätts för kränkande eller olämpligt innehåll genom skolans digitala verktyg

Skolan har ett ansvar för elevernas trygghet även i den digitala skolmiljön, vilket omfattar såväl det förebyggande arbetet som att agera vid kränkningar. Ett sätt att förebygga att elever utsätts för kränkande eller annat olämpligt innehåll genom skolans digitala verktyg är att skolan installerar ett innehållsfilter. Syftet är att filtret ska blockera olämpliga sidor på nätet. Enligt en undersökning från Skolverket (2016) blockerade knappt hälften av skolorna tillgången till visst material på internet, t.ex. våld och pornografi.

En fördel med ett sådant filter är att det blir svårare för elever att av misstag ta del av olämpligt innehåll. Det finns dock begränsat med forskning gällande effekterna av att använda innehållsfilter. Dunkels

(2016) har fört fram att filtrering av internet inte fungerar utan snarast ger vuxna en falsk trygghet då filter inte förhindrar att elever blir utsatta för olämpligt innehåll. När skolor förbjuder applikationer eller blockerar vissa sidor kommer en del elever gå omvägar för att komma runt filtret. Om eleverna då utsätts för något finns det en risk att de inte vågar berätta om det för vuxna. I praktiken är innehållsfilter ett trubbigt verktyg eftersom det är svårt att definiera vad som ska filtreras bort, vilket leder till att filtret både kan blockera för mycket och för lite samt att det går att ta sig runt filtret genom att modifiera sin sökning. Dunkels (2016) menar vidare att förbud mot vissa appar eller webbsidor på internet kan medföra att unga lämnas ensamma att hantera en potentiellt farlig miljö. I stället bör skolan hjälpa eleverna att navigera och hitta förhållningssätt till vad de kan möta på internet. Ett första steg är att skolan tar reda på hur eleverna använder nya applikationer och hur de kan utforska dem tillsammans. En avgörande aspekt för att skolor ska lyckas med att förebygga att elever utsätts för olämpligt innehåll är att det finns tillitsfulla relationer mellan vuxna och elever samt samtal om vad som barn och unga kan möta på internet.

Det är mot denna bakgrund tydligt att trots att innehållsfilter kan utgöra en del av skolans arbete för elevernas trygghet på nätet så bör det i förekommande fall kombineras med andra åtgärder. Som ett stöd i arbetet för en säker nätanvändning erbjuder Skolverket bl.a. webbutbildningen Säker användning av nätet.

Skolans arbete med normer och värden påverkar elevers trygghet

Det behövs ett aktivt och systematiskt värdegrundsarbete

Det finns en tydlig koppling mellan elevers trygghet och skolans arbete med normer och värden. Skolinspektionen har återkommande beskrivit detta i ett flertal rapporter (2010, 2012, 2016c och 2018).

Skolverket beskriver i det webbaserade stödmaterialet *Arbeta med skolans värdegrund* att ett medel för att alla elever ska känna sig trygga och respekterade är att skolan har ett aktivt och systematiskt värdegrundsarbete. I texten nedan beskrivs mer utförligt hur skolors arbete med normer och värden påverkar elevers upplevelse av trygghet.

Arbetet med normer och värden behöver ha en tydlig koppling till elevernas vardag

Skolinspektionen menar att en återkommande brist är att arbetet med normer och värden alltför ofta sker avskilt från ordinarie undervisning och utan tillräcklig koppling till elevernas vardag. Det är vanligt att arbetet med normer och värden sker medvetet åtskilt genom temadagar, projekt eller studiebesök. Ett sådant avskilt arbete måste integreras med ett vardagligt och kontinuerligt arbete för att det ska ge effekt. För att arbetet med normer och värden ska bidra till trygghet måste det genomsyra skolans ordinarie verksamhet. Det måste finnas utrymme i undervisningen att återkommande diskutera normer, värderingar och attityder. Skolinspektionen (2012) betonar att det utgör förutsättningen för att värdegrundsarbetet ska bidra till trygghet. Hur skolor främjar elevernas trygghet genom arbetet med normer och värden hänger samman med hur skolor arbetar med demokrati. Att elever vågar göra sina röster hörda, att de vågar ta ställning och stå upp för sin åsikt förutsätter att det finns ett tillåtande klimat på skolan.

Normer och strukturer behöver belysas för att motverka kränkningar

Skolan är en nyckelinstitution i det långsiktiga främjandet av ett samhälle som utgår från alla människors lika värde och allas rätt att bli behandlade som individer på lika villkor. Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet är exempel på värden som skolan ska gestalta och förmedla. På detta sätt spelar skolan genom sitt främjande arbete en viktig roll i att förebygga rasism och våldsbekämpande extremism (Justitie- och Kulturdepartementet 2016).

Skolverket (2013) skriver i ett stödmaterial om förskolans och skolans värdegrund att om de på ett trovärdigt sätt ska kunna gestalta allas lika värde måste hierarkier, värderingar och normer synliggöras. Skolan ska därför undersöka om det finns risker för diskriminering, trakasserier eller sexuella trakasserier samt andra hinder för likabehandling i den egna verksamheten. Det kan både vara reella, faktiska hinder och hinder i form av attityder, normer och strukturer. Genom att undersöka och analysera den egna verksamheten, även utifrån normer och strukturer, säkerställs att de åtgärder som vidtas motsvarar verksamhetens faktiska behov. Detta

kan bl.a. innebära att öka medvetenheten om att var och en är med och skapar föreställningar om genus och normer. I detta ingår även att rasistiska tendenser aktivt ska motverkas och bemötas med kunskap och öppen diskussion (Justitie- och Kulturdepartementet 2016).

Forum för levande historia (2014) konstaterar att både trivsel i skolan och lugn i klassrummet samvarierar med elevernas attityder mot andra. Elever som trivs och har studiero är mer toleranta. Lärarens utbildningsbakgrund har betydelse då intoleransen generellt är högre i skolor som har en låg andel utbildade pedagoger. Utmaningen att minska intoleransen kan därmed vara större i dessa skolor.

Arbetsmiljöarbete, krisberedskap och brottsförebyggande

Skolans arbete för elevernas trygghet består av flera olika delar

För att säkerställa att skolan är en trygg plats för elever och personal behöver alla skolor bedriva ett aktivt arbetsmiljöarbete och ett arbete för säkerhet och krisberedskap samt bidra till brottsförebyggande arbete. I texten nedan redogörs för hur dessa delar ingår i skolans arbete för elevernas trygghet.

En trygg och säker arbetsmiljö

Enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) ska huvudmannen se till att det på varje skola finns en trygg och säker arbetsmiljö för både elever och personal. Arbetsmiljöarbetet ska präglas av att skolan kartlägger risker, genomför förebyggande åtgärder och följer upp verksamheten.

Arbetsmiljöverket (2017) anger att nio av tio skolor har brister i sitt arbetsmiljöarbete. Vanliga problem med arbetsmiljön i skolan är bl.a. buller, dålig ventilation och ohälsosam arbetsbelastning. Arbetsmiljöverket beskriver även att det finns brister i skolors arbete med förebyggande riskbedömningar om hot och våld samt att det behövs mer information och utbildning om hur skolans personal ska agera i hot- eller våldssituationer.

Säkerhet och krisberedskap

I händelse av en kris behöver skolan ha en förberedelse så att all personal är beredd att agera. Kriser kan t.ex. vara väpnat våld, skolbränder, större olyckor eller smittsamma sjukdomar.

Skolverket poängterar i det webbaserade stödmaterialet Öka säkerheten och krisberedskapen att det finns en tydlig koppling mellan skolans arbete med säkerhet och krisberedskap, arbetet mot kränkande behandling och det främjande arbetet med tillitsfulla relationer. Om skolan arbetar aktivt mot kränkande behandling är risken mindre att dessa eskalerar till grövre våld. Att skolan ser till att eleverna har förtroende för skolans personal ökar också sannolikheten att personalen i ett tidigt skede får reda på reda konflikter och därmed kan stävja dessa innan de utvecklas till en kris.

Precis som de övriga delarna i skolans arbete med att främja en trygg miljö behöver skolans arbete med säkerhet och krisberedskap vara systematiskt och en del av den ordinarie verksamheten.

Brottsförebyggande arbete

Enligt regeringens nationella brottsförebyggande program Tillsammans mot brott (2016/2017:126) finns ett stort behov av att utveckla samhällets insatser för att förebygga brott, inte bara i rättsväsendet utan också hos andra berörda aktörer. Skolväsendet spelar på flera sätt en betydelsefull roll i det brottsförebyggande arbetet och är därmed en viktig aktör i arbetet mot kriminalitet och otrygghet. Forskning framhåller betydelsen av en genomgången grundskole- och gymnasieutbildning med godkända resultat som en skyddsfaktor både när det gäller risker att hamna i kriminalitet och att utsättas för brott. Det är därför viktigt att elever som riskerar att dras in i kriminalitet får stöd att klara utbildningen, att skolan arbetar för minskad frånvaro, mot kränkningar, våld och missbruk samt för att få elever att vittna och anmäla brott. Det är välkänt att många av de brott som ungdomar begår eller utsätts för, inte upptäcks och polisanmäls. Samverkan mellan skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten utifrån givna roller och mandat har också betydelse.

Brottsförebyggande rådet (2012) beskriver att brott i skolan ofta sker i obebakade utrymmen som korridorer, skolgårdar eller utrym-

men där eleverna har sina skåp. På sådana platser samlas många elever samtidigt som vuxennärvaron är låg. Ett sätt att minska att det sker brott i skolan är genom att kartlägga och analysera var det finns störst risk för att brott begås och därefter genomföra åtgärder som försvårar den möjligheten, t.ex. genom att schemalägga personalens närvaro. Brottsförebyggande rådet (2012) menar vidare att ett systematiskt arbete för att identifiera, analysera och åtgärda genom att förstärka vuxennärvaron är en viktig, men också underutnyttjad del i skolors förebyggande arbete mot brott.

Ett brottsförebyggande arbete som utgår från kartläggning, analys och åtgärder har stora likheter med hur skolor genom sitt systematiska kvalitetsarbete arbetar förebyggande för elevers trygghet i en vidare bemärkelse.

3.3 Arbetet med ordningsregler och disciplinära åtgärder påverkar både trygghet och studiero

3.3.1 Skolors arbete med ordningsregler

Tydliga regler kan bidra till ökad trygghet och studiero

Av 5 kap. 5 § skollagen (2010:800) framgår att varje skolenhet ska ha ordningsregler. Rektor beslutar om ordningsreglerna men skolan ska ta fram dem tillsammans med eleverna.

Väl förankrade ordningsregler kan bidra till ökad trygghet och studiero genom att det blir tydligt för elever och vårdnadshavare vilka förväntningar som skolan har på eleverna och vilka ramar som finns. De kan också bidra till att det blir tydligt för eleverna vad de kan förvänta sig av skolan (Skolverket 2018a). Skolans arbete med ordningsregler kan vara en del i att skapa samsyn bland personalen om vilket förhållningssätt som ska råda i mötet med eleverna och vilka förväntningar som skolan har på personalens agerande. Skolverket (2018a) framhåller att själva diskussionen för att förankra reglerna kan vara en av de mest betydelsefulla delarna i skolans arbete med ordningsregler. Därigenom blir arbetet med ordningsregler en del av skolans arbete med normer och värden.

Ordningsreglerna bör vara få och elevernas delaktighet hög

Det finns skolor som har en lång uppsättning av ordningsregler. Sigsgaard (2003) framhåller att om skolan ämnar upprätthålla alla dessa regler innebär det en stor ansträngning för skolans personal och riskerar leda till att en betydande del av kommunikationen med eleverna kommer att präglas av skäll och tillsägelser. Ju fler regler som skolan strävar efter att upprätthålla, desto fler överträdelser kommer inträffa och desto fler sanktioner kommer de vuxna behöva använda. Det är därför viktigt att noga överväga om varje regel är nödvändig. Genom att minska antalet konflikter mellan vuxna och elever kring de regler som inte är så viktiga kommer mer tid och ork att finnas kvar till samtal kring de regler som verkligen är viktiga. Vidare framhålls att det långsiktiga syftet med ordningsreglerna är att, som en del av skolans fostransuppdrag, lära eleverna att själva reglera sitt beteende. För att det ska ske behövs en dialog med eleverna där de är delaktiga i att fatta besluten om hur de ska uppföra sig.

Även Skolinspektionen (2016a) och Skolverket (2018a) lyfter att det är betydelsefullt att elever upplever att de är delaktiga i arbetet med ordningsreglerna. Rapporter från båda myndigheterna visar dock att elevers delaktighet alltför ofta brister. Skolinspektionen (2020c) skriver att bara en tredjedel av eleverna i årskurs 9 i grundskolan uppger att de får vara med och bestämma vilka ordningsregler skolan ska ha. För elever i årskurs 4–6 i grundskolan är andelen ännu lägre (Skolverket 2019a).

För att arbetet med ordningsregler ska bidra till trygghet i utbildningen och studiero i undervisningen är det viktigt att ordningsreglerna är begripliga och överenskomna. Elever som uppfattar reglerna som konstiga eller som inte har förstått syftet med dem, kommer i högre utsträckning ifrågasätta och bryta mot dem (Skolverket, 2018a). Skolans långsiktiga arbete där ordningsreglerna bidrar till att eleverna på sikt själva reglerar sitt beteende, riskerar därmed att inte uppnås. Därför behöver det finnas en dialog där lärare tillsammans med eleverna diskuterar logiken och motiven bakom reglerna.

Personalen behöver ha samsyn

För att eleverna ska kunna känna tillit till skolpersonalen måste personalen agera enigt och konsekvent om elever bryter mot ordningsreglerna. En delförklaring till bristande trygghet och studiero kan vara att det inte finns samsyn bland personalen om skolans ordningsregler. Skolinspektionen (2016d) visar på en samvariation mellan samsyn bland personalen och studiero. De elever som upplever att lärarna inte ser till att ordningsreglerna följs, upplever också i högre utsträckning att det inte finns studiero.

I Skolverkets rapport (2018a) beskriver lärare och rektorer att om personalen är konsekvent med ordningsreglerna kommer eleverna i högre utsträckning att följa dem. Bristande samsyn eller för många ordningsregler kan däremot bidra till att lärare inte orkar upprätthålla alla regler och att lärare ”väljer att prioritera” bland vilka regler de upprätthåller. För att ordningsreglerna ska bidra till trygghet och studiero bör det inte heller finnas oförklarade undantag från reglerna eller att vissa regler inte tillämpas eller tillämpas orättvist. Vidare behöver också personalen följa ordningsreglerna.

3.3.2 Användningen av disciplinära åtgärder

I skollagen regleras flera olika typer av disciplinära åtgärder

Grunden i skolans arbete med trygghet och studiero är det förebyggande arbetet. Vid de tillfällen när det förebyggande arbetet inte har varit tillräckligt, eller om akuta situationer uppstår, har lärare och rektorer befogenhet att använda vissa disciplinära åtgärder (prop. 2009/10:165).

De disciplinära åtgärder som finns reglerade i 5 kap. skollagen är utvisning ur klassrummet, kvarsittning, skriftlig varning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid annan skolenhet, avstängning och omhändertagande av föremål. Om en elev vid flera tillfällen stör ordningen ska rektorn utreda saken och vidta åtgärder. Rektor och lärare har även befogenhet att vidta tillfälliga och omedelbara åtgärder, som t.ex. att tillrättavisa elever eller gå mellan elever i en konflikt.

Kortsiktiga och akuta åtgärder

De disciplinära åtgärderna ska vara omedelbara och tillfälliga. De ska inte användas som ett straff och de ska vara rimliga i förhållande till den aktuella situationen. Syftet är att säkra elevers trygghet och studiero (prop. 2009/10:165).

Givet att de disciplinära åtgärderna är kortsiktiga och akuta bör en användning av dem vara ett skäl för skolan att se över sitt förebyggande arbete. Att skolan har hamnat i ett läge där det har varit nödvändigt att använda disciplinära åtgärder kan vara en indikator på att det finns brister i verksamheten. Det kan vara att elever inte får tillräckligt med stöd i undervisningen eller från funktionen för elevhälsa (Skolinspektionen, 2015a).

Även forskare framhåller vikten av ett förebyggande arbete för att undvika att situationer uppstår där disciplinära åtgärder behöver vidtas. Ett skäl till detta är att användandet av disciplinära åtgärder kan få negativa effekter. Samuelsson (2017) menar t.ex. att utvisning ur klassrummet kan påverka elevens relation till läraren negativt och för att motverka detta behöver läraren följa upp en utvisning med samtal och återbygga relationen till eleven.

Vad påverkar hur lärare använder disciplinära åtgärder?

Lärarnas Riksförbund (2014) menar att avsaknaden av rutiner hindrar lärare från att använda disciplinära åtgärder. Det handlar om rutiner för tillsyn vid utvisning ur klassrummet, om hur kvarsittning ska anordnas och hur störande föremål ska tas om hand.

Även Lärarförbundet (2019) har gjort en kartläggning av lärares erfarenheter av att använda disciplinära åtgärder. Av deras rapport framgår att något mindre än hälften av de lärare som svarade i deras enkät var osäkra på sina befogenheter. Samtidigt uppgav lärarna i undersökningen att utökade befogenheter till disciplinära åtgärder inte är den mest angelägna insatsen för trygghet och studiero.

När det gäller lärarnas användning av disciplinära åtgärder anger Skolverket (2018a) att lärare överlag undviker att placera sig själva i en öppen maktkamp framför eleverna, vilket ett omhändertagande av föremål eller en utvisning kan bli. Lärarna föredrar att i stället använda dialog och överenskommelser med elever som stör undervisningen eller som inte följer ordningsreglerna.

Avseende kvarsittning uppfattar de lärare som medverkade i Skolverkets rapport (2018a) att åtgärden både är förlegad och kontraproduktiv och att de därför avstår från att använda den.

När en elev stör undervisningen kan läraren besluta att eleven ska lämna klassrummet. En utvisning av en elev kan i vissa situationer vara nödvändigt för att säkerställa andra elevers trygghet och studiero.

Vad påverkar hur rektorer använder disciplinära åtgärder?

Skolverket (2018a) framhåller att rektorer sällan använder disciplinära åtgärder och att det främsta skälet till det är att de inte anser att åtgärderna har god effekt, i synnerhet inte på lång sikt. Många rektorer ser en risk att disciplinära åtgärder stigmatiserar elever och förstärker ett negativt beteende. Rektorerna föredrar att lägga kraft på det förebyggande arbetet med samtal, stöd, anpassningar och insatser från elevhälsan. De menar att elever som stör gör det av en anledning. Disciplinära åtgärder kommer inte att förändra elever som har en bakomliggande problematik. Det är bättre att grundligt utreda varför eleven stör och att sätta in lämpliga stödåtgärder.

Samtidigt menar rektorerna att disciplinära åtgärder är användbara vid akuta situationer för att säkra trygghet för övriga elever, t.ex. möjligheten att stänga av elever när det förekommer våld. Skolan kan därigenom markera att något allvarligt har skett och visa för övriga elever att skolan agerar. Disciplinära åtgärder blir då en sista utväg i en akut situation. Skolan kan också behöva använda tiden då en elev är avstängd till att genomföra organisatoriska förändringar, som att förankra handlingsplaner och sätta in extra resurser.

3.4 Redovisning från dialoger om trygghet och studiero

3.4.1 Fem områden har identifierats

Det här avsnittet innehåller en tematisk redovisning från de dialoger som har genomförts med representanter från myndigheter och organisationer som en del av arbetet med denna promemoria.

Det finns en omfattande samstämmighet från dialogerna om vilka utmaningar som finns i arbetet för trygghet och studiero. Fem områden var särskilt framträdande. Dessa redogörs för i texten nedan.

3.4.2 Ett förebyggande arbete för trygghet och studiero

Det förebyggande arbetet har störst betydelse

Alla representanter som deltog på dialogerna har uttryckligen betonat betydelsen av skolors förebyggande och främjande arbete för trygghet och studiero. De beskriver att ett långsiktigt arbete med att skapa en god lärmiljö och tillitsfulla relationer ger bäst resultat för trygghet och studiero.

Representanter för flera myndigheter och organisationer framför att det inte finns en enskild åtgärd för att säkerställa trygghet och studiero. Arbetet för trygghet och studiero behöver ha kontinuitet och inte stanna vid punktinsatser eller akuta lösningar. Det är viktigt att flytta tonvikten från åtgärdande till förebyggande arbete. Om inte skolan arbetar förebyggande lämnas ansvaret över till de enskilda lärarna som då blir tvungna att agera i de situationer som uppstår. Om skolan får det förebyggande arbetet att fungera kommer inte lärare och elever hamna i svåra situationer lika ofta.

En lärmiljö för trygghet och studiero

En faktor som särskilt framhålls är vikten av att elever får rätt stöd, vilket inte bara har betydelse för den enskilde elevens utveckling utan påverkar alla elevers studiero. Till detta hör att en lärmiljö som inte är tillräckligt anpassad kan leda till att problematiska situationer uppstår. För att förstå elevers beteende behöver personal i skolan mer kunskap om funktionsnedsättningar och konsekvenser av dessa. Skolans lokaler behöver vidare ha en hög grad av tillgänglighet.

Vidare framhålls att det generellt går att öka elevers trygghet genom att se över och anpassa den fysiska miljön. Det handlar t.ex. om hur elever tar sig in och ut ur matsalen, var toaletter är placerade och om det finns undangömda men trygga platser med mindre social exponering.

En undervisning av hög kvalitet främjar studiero

Flera deltagare beskriver att studiero till stor del handlar om vad som händer i klassrummet och om lärarens ledarskap. Alla lärare lyckas inte med att skapa tydlighet, struktur och engagemang, vilket leder till att eleverna börjar göra annat på lektionerna. Det behöver vara tydligt vad eleverna ska göra och varför. En god lektionsstruktur är ett vanligt arbetssätt för erfarna lärare som lyckas upprätthålla god ordning. Dock finns det en stor grupp lärare som inte arbetar på det sättet. Utgångspunkten är att elever inte ska behöva möta för många olika upplägg och att lärare behöver ha samsyn om vad eleverna ska möta i undervisningen.

Vidare framförs att det är viktigt att lärare har tillräckligt med planeringstid och god tillgång till stödfunktioner. Har lärare tid att planera och anpassa lektioner så finns bättre förutsättningar för studiero. När lärare har förutsättningar att genomföra en undervisning av hög kvalitet och när elever har förutsättningar att ta del av den, kommer det råda studiero.

Relationer är viktiga i det förebyggande arbetet

En annan aspekt som framhålls vid dialogerna är vikten av goda relationer mellan elever och lärare och att en aktiv vuxennärvaro är ett sätt att förebygga otrygghet. Elever efterfrågar en hög närvaro av vuxna som agerar när det sker något. Det är viktigt att det finns ett samordnat förhållningssätt bland personalen och att dessa agerar konsekvent. Det kan vara en fördel om elever har samma lärare under en längre tid då det kan stärka relationerna. Ett relationsarbete är viktigt och kräver långsiktighet, uthållighet och att det inte är för hög omsättning på lärare. Vidare kan lärare behöva stöd i att bygga tillitsfulla relationer till eleverna.

Trygghetsarbetet behöver också förbygga kränkningar på nätet

Skolinspektionen framför att de flesta skolor har ett relativt väl fungerande trygghetsarbete. Det som skolor överlag behöver förbättra är att även kränkningar som sker på nätet ska vara en del av det förebyggande trygghetsarbetet. Även Statens medieråd betonar

att en stor del av kränkningarna mot elever sker via nätet. Barn och elever utsätts framför allt för kränkningar i miljöer där vuxna i lägre utsträckning är närvarande. Att begränsa att barn och elever når olämpligt innehåll på nätet är mer komplext än att installera ett innehållsfilter. Filter är en enkel åtgärd, men förefaller ha en liten effekt. Barn och unga kan hitta vägar runt och det medför en risk att vuxna invaggas i en falsk trygghet. Ett innehållsfilter kan aldrig ersätta ett förebyggande arbete och att vuxna pratar med unga om vad de gör på nätet.

3.4.3 Ett resultat av skolans samlade arbete

Arbetet behöver bli mer systematiskt

Det finns en bred samstämmighet från dialogerna om att lärare behöver få bättre förutsättningar för att skapa en undervisning av hög kvalitet. När elever och lärare inte får tillräckligt med stöd har det en negativ inverkan på studieron. Deltagarna betonar att arbetet med trygghet och studiero behöver bli mer systematiskt. De lyfter också särskilt elevhälsans centrala roll.

Flera deltagare framhåller vikten av en hög grad av systematik i arbetet för trygghet och studiero. Arbetet behöver ledas av rektor och huvudman och inte lämnas helt åt den enskilda läraren. Arbetet berör många delar, bl.a. tillitsfulla relationer, arbete mot kränkande behandling, strukturerad och varierad undervisning samt anpassningar och stöd. Det finns kunskap inom dessa områden, men en utmaning är hur skolor kan bedriva arbetet samordnat med ett kollegialt samarbete och erfarenhetsutbyten för att ta tillvara den kompetens som finns. I vissa fall finns det större skillnader i studiero inom skolor än mellan skolor. Det är ett tecken på att det kollegiala samtalet behöver ta mer plats. Det behövs kompetens på ledande funktioner och tid för arbetet. Vidare framhålls att det även finns ett behov av att säkra upp rektors förutsättningar att hantera en skola med utmaningar. Om det är svåra utmaningar på en skola behövs andra resurser för arbetet.

Både elever och lärare behöver bättre stöd

Många deltagare framhåller vikten av att elever får det stöd som de behöver och att även lärare och annan personal får stöd för att upprätthålla trygghet och studiero. Alltför ofta ges t.ex. ett generellt stöd till elever, utan tillräcklig anpassning efter elevens individuella behov. Det behövs resurser för att kunna erbjuda elever det stöd de behöver och det behöver finnas tillräcklig kunskap i organisationen. Det finns även lärare som behöver få mer stöd och tydligare ledning i sitt arbete.

Det framförs att i situationer som leder till kränkningar finns sällan en god undervisning eller rätt stöd på plats. I en klass där flera elever har behov av stöd behöver skolan möta upp behoven med extra resurser. Det riskerar att bli oroligt i klassrummen när eleverna inte får sina behov tillgodosedda. I vissa fall lämnas lärare ensamma att hantera detta, i andra fall tillförs inte rätt typ av resurser. Det kan t.ex. vara att elevassistenter sätts in, men att dessa inte har rätt kompetens för uppdraget. Det framförs även att det kan vara en utmaning att resurspedagoger och elevassistenter får bära ett stort ansvar, såväl i klassrummet som på rasten. Olika former av resurspersonal är en relativt stor grupp i skolan, de är ofta unga och utan en utbildning som förbereder dem för uppdraget. De kan vara i särskilt stort behov av stöd och kompetensutveckling för att kunna bidra till trygghet och studiero.

Elevhälsan har en central roll i arbetet för trygghet och studiero

Flera deltagare betonar elevhälsans viktiga roll i arbetet för trygghet och studiero. Det framförs t.ex. att elevhälsan har en betydelsefull funktion i det förebyggande och främjande arbetet och är viktig för att skolans alla kompetenser ska används på ett bra sätt i arbetet med trygghet och studiero. Elevhälsoarbetet behöver genomföras av alla som arbetar på skolan så att det är en ständigt närvarande del i undervisningen. Vidare framförs att om det finns brister i hur elevhälsan arbetar blir det svårare att fånga upp de elever som behöver stöd och när alla elever får det stöd de behöver så bidrar det positivt till studieron.

3.4.4 Eleverna behöver involveras mer

Elevers delaktighet i arbetet med ordningsregler är viktig för att dessa ska följas

I dialogerna lyfter deltagarna att elevers delaktighet i skolans arbete för trygghet och studiero är mycket betydelsefull. Samtidigt ser de att det finns brister inom området. Elever uppfattar ofta inte att de har ett reellt inflytande och verklig delaktighet. För att kunna sätta in träffsäkra åtgärder för att främja trygghet och studiero är elevers delaktighet en nödvändig förutsättning.

Flera deltagare lyfter att gemensamma regler behöver tas fram tillsammans med eleverna. Det framförs bl.a. att ju mer delaktiga som eleverna är i arbetet med ordningsregler, desto bättre följs reglerna. Det behöver finnas en bred och omfattande medverkan där eleverna känner att de är en viktig del i arbetet. Alltför ofta är elevernas delaktighet bristande. Ofta får eleverna visserligen vara med i arbetet med att ta fram ordningsreglerna, men får sedan ingen återkoppling om hur deras synpunkter tagits tillvara. Det framförs även att det förekommer att eleverna bjuds in i arbetet efter att alla beslut redan är fattade. Vidare framhålls att ordningsregler behöver vara väl kända och väl förankrade. Reglerna ska inte vara godtyckliga och elever, vårdnadshavare och personal behöver känna till dem. Det framförs även att det ska följas av konsekvenser när reglerna bryts och att dessa konsekvenser ska vara kända och användas.

Skolor kan bli bättre på att fånga elevernas perspektiv

Flera deltagare framför att det är alltför vanligt att skolor inte lyssnar tillräckligt på elevernas erfarenheter. Skolan måste ta reda på hur eleverna tycker att skolan ska komma tillrätta med problem inom trygghet och studiero. Utan att prata med eleverna kommer inte skolan kunna identifiera hur de bl.a. kan åtgärda otrygghet. När elever berättar vad de behöver för att vara trygga är det inte alltid samma sak som de vuxna tror. Skolan måste därför fråga eleverna om vad de upplever som otryggt eller tryggt i sin miljö, t.ex. genom trygghetsvandringar, och att det inte blir ett enstaka inslag utan något som skolan gör regelbundet. Skolor behöver framför allt utveckla systematiken i arbetet med elevinflytande. Det framförs

även att det behövs en kompetenshöjning bland skolans personal om barns och elevers rätt att komma till tals. Det kan handla om när i en process eleverna ska vara delaktiga, om det ska vara före, under eller efter ett arbete.

3.4.5 Lagstiftningen är i stora delar tillräcklig

Problemen finns framför allt i tillämpningen

Alla representanter från myndigheterna och organisationerna utom Lärarförbundet betonar att den lagstiftning som finns i skollagen i stort är tillräcklig. Lärarförbundet vill stärka och förtydliga lärarnas befogenheter. De andra deltagarna anser att lärares befogenheter är tillräckliga och att utmaningen framför allt är att lagstiftningen inte följs i tillräckligt hög utsträckning.

Flera deltagare framför att det inte behövs förändrade regler, utan att det är arbetssätten och hur de befintliga reglerna följs som behöver utvecklas. Skolan ska bl.a. arbeta aktivt med att förebygga att kränkningar sker, vilket inte alltid sker i tillräcklig utsträckning. Det framförs vidare att skolan inte använder de verktyg som finns och att arbetet behöver stödjas på andra sätt än genom förändrade regler. När det t.ex. gäller ordningsregler är det känt att elevers medverkan brister. Det är även en stor utmaning att få all personal att arbeta efter reglerna. Det framförs att det är värre att ha regler som inte följs än att inte ha några regler alls. Det framförs även att regleringen i skollagen om hur lärare eller rektorer får ingripa inte är ett problem. Problemet är hur trygga de är att använda bestämmelserna, vilket är en fråga för huvudmannen. Huvudmannen behöver ta ansvar för trygghet och studiero och se till att rektorer och lärare är trygga med sitt mandat och att de vet vad som gäller.

Det finns olika uppfattningar om lärares befogenheter

Lärarförbundet beskriver att det är ett stort problem att lärare tvekar på sina befogenheter kopplat till bl.a. disciplinära åtgärder av rädsla för att bli anmälda. Därför behövs förändringar i skollagen. Det handlar om att förtydliga lärares ansvar och befogenhet samt förtydliga definitionen av vad som är en kränkning mellan personal

och elev. Det är inte tillräckligt utrett och det är otydligt om lärare får ingripa fysiskt. Lärarförbundet anser även att lärares tillsynsplikt behöver definieras i lag. De vill även 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.

Skolverket menar att de inte har något underlag som pekar på att det behövs förändringar i skollagen inom området. Myndigheten har identifierat att lärare ibland kan känna tveksamhet kring utvisning ur klassrummet och omhändertagande av föremål. Lärarna har inte så stort utrymme att agera och kan hamna i svåra situationer. Lärarna lyfter dock att de hellre arbetar på andra sätt och därmed undviker att hamna i sådana situationer. Vidare är rektorer trygga med sina befogenheter att använda disciplinära åtgärder. Även Specialpedagogiska skolmyndigheten framför att deras bild är att rektorer och lärare överlag inte tycker att det behövs en skärpning av skollagen inom området.

Inte heller Skolinspektionen anser att det behövs regeländringar utan menar att de befogenheter som finns i dag är tillräckliga för en skicklig lärare som har en god undervisning. När elever har rätt stöd och skickliga lärare så fungerar det bra och akuta situationer ska därmed inte behöva uppstå. Barn- och elevombudet menar att om skolans möjligheter att ingripa ska öka så behöver lagstiftningen ändras, men det berör grundlagsskyddade rättigheter för eleverna.

Sveriges elevråd lyfter dock att det är många lärare som uppfattar det som otydligt hur långt deras befogenheter sträcker sig. Men utifrån Sveriges elevråds perspektiv är det tydligt vilket handlingsutrymme som lärare har. De är principiellt emot att ge lärare ytterligare mandat och tycker att de befogenheter som lärare har är tillräckliga, men framhåller att lärare måste ha tid för förberedelse, kompetensutveckling m.m. Det är sällan som erfarna och legitimerade lärare hamnar i svåra situationer.

Sveriges Skolledarförbund betonar att deras medlemmar anser att det är tydligt i skollagen vilka befogenheter som finns. Samtidigt är det många som upplever en osäkerhet och utsatthet och det måste tas på allvar. Lärare kan behöva få mer praktisk stöttning i hur de hanterar ledarskapet i klassrummet, så att det inte blir upp till varje lärare i varje klassrum. Ledarskapet är något som går att utveckla och bli bättre på, vilket skolorna behöver arbeta med. Även

Specialpedagogiska skolmyndigheten lyfter fram vikten av en stödstruktur till lärare för hur de ska arbeta främjande, förebyggande och åtgärdande. Det behövs tydliga rutiner och diskussioner där lärarna får stöd. Det finns olika orsaker till att störningar och problem uppstår och insatserna måste vara anpassade och utgå från de bakomliggande orsakerna.

3.4.6 Ansvarsfördelning mellan huvudman och stat vid klagomål

Det behövs system för att utreda brister i utbildningen

Flera representanter lyfter problem med hur dagens system med anmälningar till statliga myndigheter ser ut. De vill att fler ärenden först utreds av huvudmannen innan en statlig myndighet tar vid. Vissa betonar att skolans personal kan uppleva en utsatthet när de omfattas av en utredning, andra menar att elevernas perspektiv har hamnat i skymundan.

Skolinspektionen beskriver att det finns en stor benägenhet att göra anmälningar till myndigheten och att de flesta anmälningar handlar om kränkande behandling och bristande stöd. Det är brister som får konsekvenser i klassrummet och påverkar trygghet och studiero. Dessa anmälningar hanteras ofta av flera instanser och innebär ett orosmoment för lärare. Samtidigt är det ofta allvarliga händelser, så det finns ett behov av att de utreds.

Sveriges elevkårer betonar att det är viktigt att inte inskränka elevernas möjligheter att anmäla felaktigheter. När det finns brister är det viktigt att det finns institutioner och lagstiftning som skyddar eleverna. Friends betonar att Barn- och elevombudet är en viktig funktion och det är viktigt att fortsätta värna de som kan bära elevernas röst i svåra processer.

Det finns problem med anmälningssystemet

Flera deltagare framhåller problem med dagens anmälningssystem. Sveriges Skolledarförbund lyfter att det har utvecklats en sned maktfördelning där anmälningar blir en slags ”match” mellan skola och vårdnadshavare. Om skolan agerar mot vårdnadshavare eller elev

så svarar de med en anmälan. Det är specifika fall, men de förekommer. Sveriges Skolledarförbund ser också en ökad utsatthet för rektorer för hot och våld samt otillbörlig påverkan från vårdnadshavare.

Även Friskolornas riksförbund menar att skolor i vissa fall inte vågar agera utan att först ha en omfattande dokumentation. Om en skola exempelvis gör en anmälan till socialtjänsten kan de räkna med en motanmälan till Skolinspektionen. Om en myndighet inleder en utredning uppstår vidare oro och personalen som kan uppleva sig ifrågasatt och kanske drar sig för att agera framöver. Förbundet lyfter även att påtryckningar mot skolan har ökat. Det handlar om vårdnadshavare som vill vara involverade i sådant som rektor och lärare har beslutanderätt om. Men det är förhållningssätten som behöver ändras, inte lagstiftningen.

Huvudmannen bör hantera ärendet först

Sveriges Kommuner och Regioner menar att det är viktigt att fler konflikter kan lösas av huvudmannen så att det inte blir utdragna anmälningsärenden. Det kan ske genom att vårdnadshavare tar upp sitt klagomål med huvudmannen innan de anmäler till Skolinspektionen. Det måste finnas rättigheter att överklaga och anmäla, men det ska inte vara det som sker i första hand.

Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet framhåller att även personal som följer reglerna kan bli anmäld för att ha kränkt någon och det är påfrestande att bli anklagad. Innan Skolinspektionen tar upp en anmälan bör huvudmannen göra en utredning. Huvudmännen bör ta ett större ansvar inom området.

4 Nuvarande reglering

4.1 Flera områden påverkar trygghet och studiero

Som framgår av avsnitt 3 är det viktigt med hög kvalitet på undervisningen för att upprätthålla studiero. Där framgår även att elevinflytande, välförankrade ordningsregler och god samverkan med vårdnadshavare är viktiga förutsättningar för att uppnå och upprätthålla studiero. 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, som också framgår av avsnitt 3, avgörande betydelse för deras lärande och utveckling. I skollagen (2010:800) finns det därför bestämmelser om kvalitetsarbete, barns, elevers och vårdnadshavares inflytande och samråd samt om trygghet och studiero. Bestämmelserna är uppdelade på två kapitel. Bestämmelserna om kvalitetsarbete, barns, elevers och vårdnadshavares inflytande och samråd har samlats i 4 kap. skollagen och bestämmelserna om trygghet och studiero har placerats i 5 kap. Även bestämmelserna i 6 kap. skollagen om åtgärder mot kränkande behandling har en 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. Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. skollagen.

4.2 Kvalitet och inflytande

4.2.1 Det systematiska kvalitetsarbetet

Vid införandet av 2010 års skollag uttalades att alla som deltar i en utbildning ska erbjudas en verksamhet som är likvärdig och av god

kvalitet samt att detta förutsätter dels att staten fastställer nationella mål och systematiskt följer upp och granskar att målen nås, dels att ett systematiskt kvalitetsarbete utvecklas på lokal nivå (prop. 2009/10:165 s. 303). De krav som ställs på det lokala kvalitetsarbetet regleras i 4 kap. 3–8 §§ 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 kvalitetsarbetet vid enheten genomförs (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 (4 kap. 5 § skollagen). Det finns även en dokumentationsskyldighet (4 kap. 6 § skollagen). Denna syftar till att kvalitetsarbetet i efterhand ska kunna följas upp dels på lokal nivå, dels på nationell nivå i form av tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning (prop. 2009/10:165 s. 672).

I skollagen anges vidare att huvudmän inom skolväsendet ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen samt att information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt (4 kap. 8 § skollagen). Dessa bestämmelser infördes för att elever och vårdnadshavare i högre utsträckning ska vända sig till huvudmannen när de är missnöjda med utbildningen, i stället för att direkt anmäla detta till Skolinspektionen (prop. 2009/10:165 s. 309).

Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt framkommer att det finns brister i verksamheten ska huvudmannen ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas (4 kap. 7 § skollagen). Vid införandet av bestämmelsen angav regeringen att det är ytterst angeläget att kunskapen om eventuella brister i en verksamhet verkligen följs av åtgärder för förändring och förbättring (prop. 2009/10:165 s. 309).

4.2.2 Inflytande och samråd

Bestämmelser om inflytande och samråd som avser barn, elever och vårdnadshavare finns i 4 kap. 9–17 §§ skollagen.

Barn och elever har en allmän rätt till inflytande över utbildningen. Här avses både det inflytande som barnen och eleverna ska ha som grupp och kollektiv och det inflytande som tillkommer varje individ. Barn och elever ska stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem. Elevernas och deras sammanslutningars arbete med inflytandefrågor ska stödjas och underlättas (4 kap. 9 § skollagen). Elevföreträdare och övriga elever ska ges tillfälle att under skoltid behandla frågor av gemensamt intresse. Elevskyddsombud och elevföreträdare ska få den ledighet från skolarbetet som behövs för uppdraget och 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 (4 kap. 12 § skollagen).

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. Den närmare utformningen av inflytandet ska anges inom ramen för planeringen av utbildningen och barnen, eleverna och föräldrarna ska informeras om vad som gäller i fråga om inflytande och samråd (4 kap. 13 och 14 §§ skollagen).

Kommuner och regioner får inrätta lokala styrelser där bl.a. företrädare för barnens eller elevernas vårdnadshavare ska ingå. Rektorn får uppdra åt den lokala styrelsen att besluta om vissa frågor som rör skolenhetens inre organisation och fördelning av resurser inom enheten (4 kap. 15–17 §§ skollagen).

4.3 Trygghet och studiero

4.3.1 Trygghet och studiero behandlas i skollagen

Bestämmelser om trygghet och studiero finns i 5 kap. skollagen. Kapitlet innehåller bestämmelser om bl.a. arbetsmiljö (3 och 4 §§), ordningsregler (5 §), disciplinära och andra särskilda åtgärder (6–

23 §§) och dokumentation (24 §). En närmare redogörelse för dessa bestämmelser finns i avsnitten 4.3.3–4.3.6.

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).

4.3.2 Trygghet och studiero behandlas även i läroplanerna

I läroplanerna för skolväsendet finns flera skrivningar som berör området trygghet och studiero. I läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 11) uttrycks detta bl.a. under avsnittet om normer och värden, där det anges att läraren ska

- tillsammans med eleverna utveckla regler för arbetet och samvaron i den egna gruppen, och
- samarbeta med hemmen i elevernas fostran och klargöra skolans normer och regler som en grund för arbetet och för samarbete.

I juli 2019 trädde ändringar i läroplanerna för bl.a. grundskolan och gymnasieskolan i kraft utifrån förslag i 2015 års skolkommissions betänkande Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35). Genom ändringarna har rektorns ansvar gällande trygghet och studiero förtydligats och det anges numera att rektorn har ansvaret för skolans resultat och, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Läroplanerna markerar även att elever ska visa respekt för, och hänsyn mot, skolans personal och andra elever. Vikten av att eleven, genom egen ansträngning och delaktighet, tar ansvar för sitt lärande och för att bidra till en god arbetsmiljö betonas också.

Såväl lärarnas, elevernas och rektorernas ansvar för trygghet och studiero betonas således i regleringen. Ytterst är dock ansvaret 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).

4.3.3 Ordningsregler

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 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 (prop. 2006/07:69 s. 8 f.). Ordningsreglerna får inte inskränka elevernas grundläggande fri- och rättigheter på ett lagstridigt vis. Om ordningsreglerna inte efterföljs behöver rektor ta ansvar för att utreda vad anledningen till detta är och därefter vidta åtgärder.

4.3.4 Disciplinära åtgärder

Allmänna befogenheter för rektor och lärare

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. En sådan åtgärd får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter (5 kap. 6 § skollagen). 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 (prop. 2009/10:165 s. 680). 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.

Utredning och skriftlig varning

Om en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan vid upprepade tillfällen stört ordningen, uppträtt olämpligt eller gjort sig skyldig till en allvarigare förseelse ska rektor se till att saken utreds. Om eleven är minderårig ska skolan i samband med detta samråda med elevens vårdnadshavare. Om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas. Med utgångspunkt i vad som framkommit i utredningen av elevens olämpliga beteende ska rektorn se till att det vidtas åtgärder för att få eleven att ändra sitt beteende. En sådan åtgärd kan vara att tilldela eleven en skriftlig varning. En sådan varning ska innehålla information om vilka åtgärder som kan bli aktuella om inte eleven ändrar sitt beteende. Vidare ska elevens vårdnadshavare informeras (5 kap. 9–11 §§ skollagen). I praktiken rör det sig om att skriftligen dokumentera det som har framkommit och bestämts i samtal med en elev om vilka konsekvenser som elevens uppträdande kan få, om han eller hon inte ändrar sitt beteende. Avsikten är också att peka på det oacceptabla i elevens uppförande (prop. 2009/10:165 s. 684).

4.3.5 Särskilda åtgärder

Inledning

Det finns vissa åtgärder som har ansetts så ingripande för eleven att de bör regleras särskilt (prop. 2009/10:165 s. 680). Dessa är utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid en annan skolenhet, avstängning och omhändertagande av föremål. Nedan följer en mer utförlig beskrivning av dessa åtgärder.

Utvisning ur undervisningslokalen

I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en lärare visa ut en elev från undervisningslokalen för högst återstoden av ett undervisningspass om eleven stör undervisningen eller på annat sätt uppträder olämpligt och eleven inte har ändrat sitt uppförande efter upp-

maning från läraren (5 kap. 7 § skollagen). Det kan röra sig om att eleven uppträder stökigt och stör undervisningen eller vägrar att överlämna ett föremål som läraren har rätt att omhänderta. Om eleven inte ändrar sitt beteende får eleven visas ut från undervisningslokalen (prop. 2009/10:165 s. 682).

Kvarsittning

Under samma förutsättningar som vid utvisning ur undervisningslokalen får en lärare eller rektor i angivna skolformer 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 (5 kap. 8 § skollagen).

Tillfällig omplacering

Om en utredning genomförts och de åtgärder som gjorts inte varit tillräckliga, eller om det annars är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero, kan rektor besluta att en elev ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp än den eleven annars tillhör, alternativt undervisas på en annan plats inom samma skolenhet. Om eleven är minderårig ska elevens vårdnadshavare informeras om rektorns beslut. En tillfällig omplacering får bara avse en begränsad tid. Endast om det finns synnerliga skäl får den tillfälliga omplaceringen vara under längre tid än två veckor. Åtgärden får dock inte gälla längre än fyra veckor (5 kap. 12 § skollagen).

Denna åtgärd kan tas till först efter att en utredning vidtagits och de åtgärder som föreslagits där inte varit verkningsfulla eller som en akut åtgärd efter en allvarigare händelse som kräver en omedelbar omplacering. Av 2 kap. 10 § skollagen följer att en rektor fattar beslut om skolenhetens organisation och det innebär att rektorn bl.a. delar in skolenheten i klasser och grupper. Med detta ansvar följer en rätt att göra omplaceringar av elever till andra klasser och grupper även under pågående termin. Genom bestämmelsen om tillfällig omplacering har rektor möjlighet att fatta ett beslut om att tillfälligt placera om en elev i avvaktan på en beständig lösning i syfte att upprätthålla trygghet och studiero (prop. 2009/10:165 s. 684 f.).

Tillfällig placering vid en annan skolenhet

Om en tillfällig omplacering inte är tillräcklig eller inte är möjlig att genomföra av olika omständigheter får elevens rektor och rektorn vid en annan skolenhet gemensamt besluta att eleven tillfälligt ska följa undervisningen vid den andra skolenheten (5 kap. 13 § skollagen). 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). Elevens vårdnadshavare ska informeras om den tillfälliga placeringen vid en annan skolenhet och den tillfälliga placeringen får inte genomföras dessförinnan. Endast om det finns synnerliga skäl får omplaceringen till en annan skolenhet gälla under längre tid än två veckor. Åtgärden får dock inte gälla längre än fyra veckor. Om det är nödvändigt med hänsyn till andra elevers trygghet och studiero finns det för de obligatoriska skolformerna möjlighet att göra en permanent omplacering av en elev (se t.ex. 10 kap. 30 § skollagen).

Avstängning från vissa obligatoriska skolformer

En rektor i grundskolan, specialskolan eller sameskolan får besluta att helt eller delvis stänga av en elev om

1. det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero,
2. syftet med åtgärderna utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning och skriftlig varning inte uppnåtts eller om 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.

Avstängningen gäller omedelbart om inte annat beslutas (5 kap. 14 § skollagen). Innan rektor fattar sitt beslut om avstängning ska både eleven och elevens vårdnadshavare beredas tillfälle att yttra sig. När rektor fattat sitt beslut om avstängning ska han eller hon informera huvudmannen. Är eleven under 18 år ska även socialnämnden informeras (5 kap. 16 § skollagen)

Avstängningen får bara ske under den tid som behövs för att göra en skyndsam utredning av vilka andra åtgärder som kan behövas. Avstängningsperioden får vara högst en vecka och får inte göras vid fler tillfällen än två gånger per kalenderhalvår (5 kap. 15 § skollagen).

Den avstängda eleven ska erbjudas kompensation för den undervisning han eller hon går miste om. Detta kan göras genom t.ex. utbildning i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning (prop. 2009/10:165 s. 686).

Avstängning från de frivilliga skolformerna

Även elever i de frivilliga skolformerna gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning kan stängas av (5 kap. 17 och 18 §§ skollagen). Huvudmannen får besluta att helt eller delvis stänga av en elev 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.

En avstängning av en elev i de frivilliga skolformerna görs normalt av huvudmannen och kan gälla omedelbart, men även rektor kan fatta ett omedelbart beslut om avstängning under vissa förutsättningar.

Avstängning får 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. Ett beslut om avstängning får dock inte avse längre tid än återstoden av pågående kalenderhalvår och tre ytterligare kalenderhalvår. Ett beslut som rektorn fattat om omedelbar avstängning 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.

Det finns vidare särskilda bestämmelser om avstängning från viss utbildning med praktiska inslag i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller kommunal vuxenutbildning (5 kap. 19 § skollagen). Huvudmannen får besluta att helt eller delvis stänga av en elev från en viss utbildning inom dessa skolformer om det i utbildningen ingår praktik eller delar av utbildningen är arbetsplatsförlagd och det är uppenbart olämpligt att eleven deltar i den praktiska tjänstgöringen. Om det kan antas att förutsättningarna för avstängning är uppfyllda och det är nödvändigt på grund av brådskande omständigheter, får även rektorn besluta om omedelbar avstängning.

Ett beslut om avstängning från viss utbildning med praktiska inslag ska avse viss tid eller gälla utan tidsbegränsning. Rektorns beslut om omedelbar avstängning 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 (5 kap. 20 § skollagen).

För all avstängning i de frivilliga skolformerna gäller att innan huvudmannen eller rektorn fattar beslut om avstängning ska eleven och, om eleven är minderårig, elevens vårdnadshavare beredas tillfälle att yttra sig. Om eleven är under 18 år ska huvudmannen innan beslutet fattas även samråda med socialnämnden. I de fall rektorn fattar beslut om avstängning ska huvudmannen informeras. Om eleven är under 18 år ska även socialnämnden informeras om beslutet (5 kap. 21 § skollagen).

Omhändertagande av föremål

I förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och fritidshemmet 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 § skollagen).

Ett föremål som har omhändertagits ska återlämnas till eleven senast vid den tidpunkt skoldagen är slut för eleven. Om eleven vid upprepade tillfällen medför störande föremål, eller om föremålet

typiskt sett är farligt för elever i skolmiljön t.ex. alkoholhaltiga drycker, ska dock återlämnandet få anstå till dess elevens vårdnadshavare har underrättats. Detta förutsätts ske skyndsamt. Motsvarande ska gälla för föremål som kan utgöra en fara för personalen i skolan (prop. 2006/07:69 s. 11). Ett omhändertagande får inte bestå längre än till och med fjärde dagen efter omhändertagandet. Om ett föremål som har omhändertagits kan antas bli förverkat enligt vissa lagar, t.ex. 5 § lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, ska dock 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 § skollagen).

Särskilt om mobiltelefoner

I dag kan mobiltelefoner som stör omhändertas

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).

Som nämnts ovan får rektor eller en lärare 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 (prop. 2006/07:69 s. 10 f.). Bestämmelsen ger inte rätt till vidare ingrepp i den personliga integriteten såsom kroppsvisitation (se avsnitt 11.3).

Av förarbeten framgår att en ordning innebärande 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).

Reglerat användande av mobiltelefoner som del av skolans ordningsregler

Som framgått ska det finnas ordningsregler för varje skolenhet (5 kap. 5 § skollagen). Som nämnts ovan framgår det av förarbetena att en ordning innebärande 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). Detta kan ligga till grund för att rektorn tillsammans med lärare och elever i arbetet med att gemensamt ta fram ordningsregler på vissa skolor har bestämt 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 mobilen används på ett sätt som är störande för utbildningen eller utgör en fara för säkerheten i denna (5 kap. 22 §). Detta har bl.a. klargjorts i ett beslut från Statens skolinspektion (dnr 41–2S018:8264). I beslutet framkommer att en huvudman har 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.

4.3.6 Särskilda disciplinära åtgärder ska dokumenteras och kan överklagas

När en av ovan nämnda särskilda åtgärder vidtas ska det dokumenteras skriftligt av den som genomfört åtgärden. Om åtgärden rör omhändertagande av föremål gäller denna skyldighet endast om föremålet inte återlämnats efter lektionens slut (5 kap. 24 § skollagen).

Beslut om avstängning av en elev överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 5, 6 och 9 §§ skollagen). Genom möjligheten att överklaga beslut om avstängning genom s.k. förvaltningsbesvär erbjuds enskilda rätt till en fullständig överprövning där både laglig-

heten samt skälighets- och lämplighetsbedömningar som har gjorts av kommunen, rektor eller enskild huvudman, kan bli föremål för prövning. Övriga beslut om disciplinära åtgärder får överklagas i form av laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) (28 kap. 18 § skollagen). En sådan prövning kan resultera i att beslutet upphävs om beslutet inte har tillkommit i laga ordning, om beslutet hänför sig till något som enligt lag inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, om det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller om beslutet strider mot lag eller annan författning (prop. 2009/10:165 s. 565).

4.4 Åtgärder mot kränkande behandling

I en av portalparagraferna i skollagen anges att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling (1 kap. 5 § skollagen).

Särskilda bestämmelser om åtgärder mot kränkande behandling finns i 6 kap. skollagen. Kapitlet har till ändamål att motverka kränkande behandling av barn och elever. 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 barns eller en elevs värdighet (6 kap. 3 §). Huvudmän inom skolväsendet har en skyldighet att vidta aktiva åtgärder mot sådan kränkande behandling. Det handlar om ett målinriktat förebyggande arbete och huvudmannen är skyldig att varje år upprätta en plan mot 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 §). Lärare, förskollärare och annan personal har en anmälningsskyldighet i fråga om kränkningar till rektorn som i sin tur har en anmälningsskyldighet gentemot huvudmannen, som har en utredningsskyldighet (6 kap. 10 §). Det finns vidare ett förbud mot att utsätta ett barn eller en elev för represalier för att barnet eller eleven gjort en anmälan eller deltagit i en utredning (6 kap. 11 §). Om huvudmannen eller personalen åsidosätter sina skyldigheter ska huvudmannen dels betala skadestånd till barnet eller eleven för den kränkning som detta inne-

bär, dels ersätta annan skada som har orsakats av åsidosättandet. Skadestånd för kränkning i andra fall än vid repressalier lämnas dock inte om kränkningen är ringa, och om det finns särskilda skäl kan skadeståndsskyldigheten sättas ned eller falla bort helt. Reglerna om skadestånd och ersättning för annan skada gäller även i fråga om aktiva åtgärder (6 kap. 12 §).

Som framgår av följande avsnitt är det Skolinspektionen som har tillsyn när det gäller de åtgärder mot kränkande behandling som regleras i 6 kap. skollagen. I en tvist om skadestånd enligt kapitlet 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 §). Enligt förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion ska inom myndigheten 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 §).

4.5 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, en kommun har tillsyn över bl.a. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt och Inspektionen för vård och omsorg har tillsyn över verksamheten vid elevhemsboende för vissa elever (3–5 §§). Skolinspektionen ska också granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun (19–23 §§) och Statens skolverk svarar för nationell uppföljning och utvärdering (24–26 §§).

Såväl Skolinspektionen som kommuner, Inspektionen för vård och omsorg och Skolverket 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. Enligt paragrafen får Skolinspektionen 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 och 14 §§). Vid mycket allvarliga och brådskande situationer har Skolinspektionen möjlighet att utfärda ett tillfälligt verksamhetsförbud för en huvudman i upp till sex månader (18 §).

I 26 kap. finns även bestämmelser om att ett föreläggande som meddelas med stöd av bestämmelserna i kapitlet får förenas med vite. Det anges också att om ett föreläggande som avses i 10 § avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen ska Skolinspektionen förena föreläggandet med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Allmänna regler om vite, bl.a. avseende vitesbeloppets storlek, finns i lagen (1985:206) om viten. Av lagen framgår att vitet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna

i övrigt kan antas förmå denne att följa föreläggandet (3 §). En utgångspunkt är således att vitesbeloppet ska fastställas till ett belopp som bedöms få effekten att huvudmannen rättar sig efter föreläggandet. Bland annat adressatens betalningsförmåga kan vägas in vid bedömningen av hur högt vitesbeloppet ska sättas.

Ett vitesföreläggande enligt skollagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 2, 3 och 5 §§ skollagen). Ett föreläggande enligt den lagen kan bara överklagas om det förenats med vite (jfr 28 kap. 18 § skollagen).

5 Det förebyggande arbetet för trygghet och studiero ska förstärkas

5.1 Det finns brister i det förebyggande arbetet – särskilt när det gäller studieron

Arbetet med studiero har alltför ofta en bristande systematik

Som beskrivs i avsnitt 3 lyckas skolor överlag bättre med att säkerställa elevers trygghet än deras studiero. Skolinspektionen (2020a) menar att trygghetsarbetet oftare ses som en angelägenhet för hela skolan, har en tydlig elevmedverkan och att det utgör en synlig del i skolans systematiska kvalitetsarbete. Skolinspektionens slutsats är att skolor överlag har kommit längre i arbetet med trygghet än med studiero och att arbetet med studiero därför behöver bli mer systematiskt. Myndigheten bedömer även att begreppen trygghet och studiero bör delas på för att ge arbetet en ökad tydlighet eftersom begreppen är relaterade till olika delar av skolans arbete. 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.

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 såväl 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 vida 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 Skolinspektionens rapport (2016a) 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 åtgärden 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. Mot bakgrund av att lagstiftningen kring trygghet och studiero inte är mer precis saknar Skolinspektionen enligt domstolen tillräckligt

lagstöd för att beskriva mer konkreta åtgärder att vidta för de huvudmän som har brister i sitt arbete med trygghet och studiero. Samma problematik har även visats av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2020 ref. 28) gällande brister i det systematiska kvalitetsarbetet, se avsnitt 6.

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

Av förarbetena 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. Däremot 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 studiero.

Att det finns brister i det förebyggande arbetet för både trygghet och för studiero har beskrivits i ett flertal granskningar från Skolinspektionen, bl.a. i Skolans arbete för att säkerställa studiero (2016a), Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet (2016c), Grundskolors arbete med jämställdhet (2020b) och Skolors arbete med trygghet och studiero (2020a). Även vid de dialoger som genomförts har vikten av att stärka det förebyggande arbete för trygghet och studiero starkt betonats. I dialogerna har framförts att 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.

5.2 Ansvaret för det förebyggande arbetet inom trygghet och studiero och terminologin förtydligas

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 ytterligare föreskrifter om det förebyggande arbetet.

Skälen för förslaget

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.

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.

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. I det ingår 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. Båda delarna främjas bl.a. av att det finns tillitsfulla relationer, samsyn bland personalen, ett systematiskt arbete och en hög delaktighet av eleverna. Trygghet och studiero är även 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.

Som beskrivits ovan är det framför allt skolors arbete med studiero som behöver en bättre systematik. Att trygghet och studiero behandlas som en enhet kan i det vara ett hinder. 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. Givet att trygghet och studiero omfattar många och olika delar av skolans arbete är det svårt att genomföra åtgärder som kan träffa helheten. Begreppen bör därför delas på och analyseras var för sig för att åtgärderna ska bli tillräckligt precisa. Det kan t.ex. innebära 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.

Det föreslås därför att det i skollagen ska framgå att alla elever ska tillförsäkras en utbildning som präglas av trygghet och en undervisning som präglas av studiero. Som framgått av avsnitt 3.2 avses med undervisning i skollagen 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 knyts därmed ihop 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.

Begreppet studiero bör definieras i skollagen

Det verkar inte finnas någon oklarhet om vad begreppet trygghet avser. Däremot finns det olika uppfattningar om vad som avses med studiero. Det förekommer att studiero uppfattas som likställt med frånvaro av ordningsstörningar. Det finns även andra uppfattningar som innebär att studiero är när 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.

Frånvaron av ordningsstörningar är en viktig aspekt av studiero. Det behövs 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 skolas 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 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.

Avsaknaden av en definition av studiero i skollagen, och i annan författningstext, 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 Stockholm, 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 behöver det därmed vara tydligt för alla aktörer i skolsystemet vad studiero betyder. För att skolor och huvudmän ska kunna vidta träffsäkra åtgärder som ökar elevernas 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. Hänsyn bör även tas till att studiero kan variera mellan olika klassrum och lärare. Vidare bör det ur ett tillsynsperspektiv vara tydligt vad som avses med studiero.

Utifrån ovanstående föreslås att det i skollagen ska framgå att med studiero avses att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen. Denna definition omfattar att undervisningen ska vara fri från ordningsstörningar, men knyter även an till flera delar av skolans arbete som handlar om att säkerställa att varje elev tillförsäkras goda förutsättningarna för lärande. 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 det inte ses som att en undervisning där eleverna är tysta men överksamma innebär studiero. Det betyder att skolans arbete för studiero inkluderar att se till att eleverna möter en välplanerad och strukturerad undervisning som ger dem stöd, stimulans och utmaningar.

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). Som tidigare framgått har det också betonats i de dialoger som genomförts. 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.

Ett förebyggande arbete för studiero betyder 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 skolpersonalen 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 det 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 jämställdhet, normer och värden, 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. I avsnitt 3 framgår bl.a. 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. Det förebyggande arbetet behöver därför bl.a. inriktas mot dessa problem, t.ex. genom att synliggöra bakomliggande normer och förhållningssätt och konsekvent markera mot beteenden som inte är acceptabla. I detta arbete är det viktigt att all personal har ett gemensamt förhållningssätt som ger eleverna förutsägbarhet i deras vardag. Det är även centralt att eleverna kan lita på att alla vuxna i skolan agerar vid olika former av kränkningar.

Den 4 februari 2021 beslutade regeringen 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 fr.o.m. 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. Därutöver har huvudmannen ett ansvar enligt 2 kap. 8 § skollagen 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 kunna genomföra uppdraget.

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. I detta avsnitt argumenteras förvisso för att det finns 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. Trots detta finns betydande beröringspunkter mellan områdena och det bedöms som rimligt att ett utpekat ansvar för huvud-

mannen att vidta förebyggande åtgärder bör omfatta hela området trygghet och studiero.

Utifrån ovanstående föreslås att det i skollagen ska anges att huvudmannen ska säkerställa att det bedrivs ett förebyggande arbete på skolenheterna som syftar till att skapa trygghet och studiero. I det ingår att se till att rektor har de förutsättningar som behövs för att bedriva ett sådant arbete. Ett förebyggande arbete kan, som framgått tidigare, bestå av flera olika delar. Det väsentliga är att utgångspunkten är den analys som görs inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet (se förslag om införande av krav på sådan analys i avsnitt 6.1). När det finns kunskap om orsaker till brister i trygghet och studiero ges förutsättningar att bedöma vilka insatser som behövs för såväl det förebyggande som det åtgärdande arbetet.

Det kan behövas ytterligare föreskrifter om det förebyggande arbetet för trygghet och studiero

Genom det nämnda förslaget blir det tydligt att huvudmannen ska säkerställa att det bedrivs ett förebyggande arbete på skolenheten som syftar till att skapa trygghet och studiero. Det bör i stor utsträckning 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 6. Det kan dock behövas enhetliga riktlinjer för hur det förebyggande arbetet för trygghet och studiero ska bedrivas som ska gälla för alla huvudmän och skolor. Det kan bl.a. handla om att utforma gemensamma arbetsätt och strukturer, t.ex. för att eleverna ska möta en strukturerad och varierad undervisning, hur tillitsfulla relationer mellan lärare och elever ska skapas och hur ett aktivt värdegrundsarbete ska bedrivas. Genom att införa ett bemyndigande i skollagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter inom området kan det förebyggande arbetet för trygghet och studiero vid behov regleras mer i detalj. Som behandlas närmare i avsnitt 6 är det av avgörande betydelse för Statens skolinspektions möjlighet att be-

driva en effektiv tillsyn att de krav som ställs i författningarna är tillräckligt specifika. Utan sådana bestämmelser begränsas Skolinspektionens möjlighet att besluta om sanktioner vid brister i verksamheten.

6 Det systematiska kvalitetsarbetet ska förbättras och en effektiv tillsyn säkerställas

6.1 Det finns brister i det systematiska kvalitetsarbetet

Det systematiska kvalitetsarbetet är avgörande

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 för att utveckla utbildningen mot högre måluppfyllelse. Ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete är därmed även avgörande för ett långsiktigt och strategiskt arbete för trygghet och studiero.

Med anledning av det systematiska kvalitetsarbetet 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 (2019b) 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. 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. Skolverket 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 tätare 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 har i ett avgörande som gällde vitesföreläggande om att åtgärda brister i en skolhuvudmans systematiska kvalitetsarbete 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 bedöm-

ningen att Högsta förvaltningsdomstolens 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).

Det behövs en tydlighet i hur de nationella målen ska hanteras i det systematiska kvalitetsarbetet

Av skollagen framgår att inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara de mål som finns för utbildningen (4 kap. 5 §). Här finns ett inbyggt dilemma i att det finns ett stort antal nationella mål. Detta dilemma tas upp av Håkansson (2017) som menar att de 29 övergripande målen och ungefär 400 kunskapskrav som finns enbart för grundskolan har skapat stor osäkerhet bland skolans personal då skolor inte samtidigt kan fokusera på vart och ett av dessa mål i det systematiska kvalitetsarbetet. Samtidigt ges inga råd och i princip ingen vägledning vare sig i skollagen eller i Skolverkets allmänna råd med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete (Skolverket 2012) om hur målen ska prioriteras.

När det inte finns stöd för hur en prioritering kan göras i kvalitetsarbetet finns en risk att det samlas in en mängd uppgifter som sedan inte används eller att underlaget som samlas in är för begränsat för att kunna göra analysen så djuplodad som den behöver vara för att rektor och huvudman ska kunna sätta in rätt åtgärder. Det kan i sin tur leda till att kvalitetsarbetet uppfattas som administrativt tungt utan att syftet blir tydligt. Det finns även en risk att arbetet inte blir tillräckligt långsiktigt om det växlas mellan olika mål i syfte att täcka in så stor del som möjligt.

I augusti 2018 beslutade regeringen om nationella målsättningar för höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet inom det svenska skolväsendet. De nationella målsättningarna togs fram utifrån förslag från 2015 års Skolkommis-

sion. Bakgrunden till målsättningarna är att det krävs ett långsiktigt och uthålligt arbete för att kunskaperna i den svenska skolan ska öka och för att stärka skolsystemet som helhet. Därför finns ett stort värde i att samlas kring ett antal konkreta nationella målsättningar som gör det möjligt att följa utvecklingen i svensk skola. De nationella målsättningarna är att se som förbättringsmål som kan innefatta olika delmål som kan följas upp i etappvisa steg. Sådana målsättningar, tillsammans med delmål som följs upp, kan fungera som indikatorer som gör det möjligt att följa utvecklingen i förhållande till de mål, krav och riktlinjer som finns i styrdokumentet. Målsättningarna, tillsammans med delmålen, ska ses som hjälpmedel för att bedöma om de åtgärder som vidtas leder till positiva förändringar. Redan i dag använder många huvudmän egna målsättningar för kunskapsutvecklingen. I vissa fall skapar huvudmän egna visioner och mål som bara marginellt anknyter till det nationella uppdraget för skolan. Det finns därför ett värde i att samlas kring ett antal konkreta nationella målsättningar som tydligt knyter an till de centrala målen i de nationella styrdokumentet. Målsättningarna bör vara utgångspunkten för strävanden på alla skolor och hos deras huvudmän och utgöra en viktig del i arbetet med att uppfylla målen i styrdokumentet och att förbättra och utveckla den svenska skolan. De är att se som ambitioner till förbättring i strävan att uppfylla målen i styrdokumentet. De ska alltså inte på något sätt uppfattas som att de ersätter eller minskar betydelsen av de krav, mål och riktlinjer som finns i styrdokumentet (U2018/03428).

Utifrån bl.a. de nationella målsättningarna gav regeringen i mars 2020 Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet i uppdrag att utreda och lämna förslag på delmål och indikatorer för uppföljning och analys av skolhuvudmännens verksamhet och resultaten av denna verksamhet (U2020/00734). Syftet var att delmålen och indikatorerna ska kunna användas både i statens uppföljning av skolhuvudmännen och av huvudmännen i deras systematiska kvalitetsarbete. I redovisningen av uppdraget framhåller skolmyndigheterna att de nationella målsättningarna, delmålen, indikatorerna och framgångsfaktorerna kan bidra till att stärka kvaliteten i skolan genom att de fokuserar på viktiga delar i skolans uppdrag. De bör därför inte vara för många samt vara långsiktiga och stabila över tid. Mot bakgrund av att uppdraget till skolmyndigheterna omfattar samtliga skolformer

inom skolväsendet och fritidshemmet föreslår skolmyndigheterna dock ytterligare nationella målsättningar utöver de som regeringen har beslutat, för att få en sammanhållen struktur. Myndigheterna föreslår också vissa omformuleringar av de befintliga målsättningarna. Samtidigt lyfter skolmyndigheterna att syftet med och den juridiska statusen för de nationella målsättningarna och delmålen är oklara och bör hanteras i den fortsatta beredningen. (Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet 2020). Myndigheternas redovisning bereds nu inom Regeringskansliet.

6.2 Regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet förtydligas

Förslag: Det ska anges i skollagen att huvudmannen och rektorn 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 ytterligare föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.

Skälen för förslaget

Det behövs tydligare krav på att analysera resultaten

I skollagen (2010:800) beskrivs att huvudmannen och rektor ska följa upp och utveckla utbildningen. 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 är det trots detta framför allt när det gäller analysen i det systematiska kvalitetsarbetet som Skolinspektionen ser återkommande brister. Att detta arbete fungerar är avgörande för att nå målpuppfyllelsen i utbildningen och förbättra kunskapsresultaten, vilket även innefattar ett effektivt arbetssätt med trygghet och studiero.

Detta arbete behöver innefatta en tillräcklig analys av de bakomliggande orsakerna till resultaten, vilket är en förutsättning för att

kunna sätta in relevanta åtgärder. Att genomföra en analys av bakomliggande orsaker innebär att det inte räcker med att endast sammanställa resultat eller att beskriva jämförelser av resultat mellan kön eller mellan årskurser. Det behöver även göras en analys av vad som är tänkbara orsaker till dessa resultat. Gällande t.ex. studieron kan detta ske genom att lärarna tillsammans med rektorn genomför en uppföljning av var, när och i vilka situationer som studieron brister följt av en analys av orsakerna till dessa brister. Rektor kan utifrån detta sätta in specifikt stöd i form av bl.a. kompetensutveckling eller handledning. På motsvarande sätt följer huvudmannen upp studieron med ett underlag som är tillräckligt för att kunna ta reda på vad som är orsaken till eventuella skillnader i skolornas resultat samt utifrån det beslutar om resurser och åtgärder efter skolornas specifika behov. Samma behov av analys inom det systematiska kvalitetsarbetet finns gällande tryggheten. Om uppföljningen t.ex. visar att det finns problem med våld, trakasserier eller kränkningar så behövs en analys av orsakerna till dessa problem som ger tillräckligt underlag för att kunna bedöma vilka åtgärder som kan ge bäst effekt. När det gäller t.ex. sexuella trakasserier kan en sådan analys både innefatta vilka normer och föreställningar om kön som utgör en grund för beteendet och mer konkreta faktorer som var och när dessa trakasserier vanligen sker. Utifrån en sådan analys kan åtgärder vidtas som tar sikte på både bakomliggande orsaker och förutsättningar som främjar eller möjliggör beteendet. Samma behov av analys som belyser orsakerna till resultatet finns inom andra områden, som elevernas kunskapsresultat, likvärdighet i betygssättningen osv.

Genom Högsta förvaltningsdomstolens tidigare redovisade avgörande står det klart att de krav som följer av författning ska vara tillräckligt specifika för att Skolinspektionen ska kunna besluta om sanktioner vid brister i verksamheten (HFD 2020 ref. 28). En mer specifik reglering gällande analyser skulle ge bättre möjligheter för Skolinspektionen att ställa krav på åtgärder om huvudmannen och rektorn inte gör en analys som även visar de bakomliggande orsakerna till resultaten. I Skolinspektionens framställan till regeringen med anledning av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande görs även bedömningen att det uttryckligen bör framgå av författningarna att det ska ske en analys av det som följs upp i det systematiska kvalitetsarbetet. Myndigheten anser att regeringen därför bör

överväga om skollagen ska ändras så att det där uttryckligen framgår att en analys ska ske (Skolinspektionen 2020).

Genom mer detaljerad reglering skulle det även bli tydligare för huvudmän och rektorer vad lagkravet om ett systematiskt kvalitetsarbete innebär. Detta kan leda till ett förstärkt arbete med analyser på samtliga nivåer vilket ger förutsättningar för både skola och huvudman att identifiera och åtgärda brister gällande bl.a. trygghet och studiero, men även andra delar kopplat till elevernas kunskapsutveckling och målen med utbildningen.

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

Det finns behov av ytterligare föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas

Som tidigare framgått finns det utmaningar för huvudmän och rektorer att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Mot bakgrund av att alla huvudmän, oavsett förutsättningar, har det yttersta ansvaret för sina verksamheter är det viktigt att de nationella kraven är tydliga. Förslaget ovan innebär att samtliga steg i ett kvalitetsarbete tydliggörs, det vill säga planering, uppföljning, analys och genomförande av insatser i syfte att utveckla utbildningen.

Ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete är av stor betydelse för att säkerställa en utbildning av hög kvalitet för alla elever. Vikten av ytterligare verktyg för huvudmännen i deras systematiska kvalitetsarbete framgår också av regeringens uppdrag till skolmyndigheterna att bl.a. ta fram delmål och indikatorer för uppföljning utifrån de av regeringen beslutade nationella målsättningarna (U2020/00734). Genom nationellt beslutade delmål och indikatorer kan dialogen mellan stat och huvudman underlättas samtidigt som den ökade tydligheten ger huvudmännen bättre förutsättningar för sitt eget systematiska kvalitetsarbete. Dock lyfter skolmyndigheterna att syftet med och den juridiska statusen för de nationella målsättningarna och delmålen är oklara och bör hanteras i den fortsatta beredningen.

Som beskrivits ovan har Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2020 ref. 28) lyft att befintlig lagstiftning om systematiskt kvalitets-

arbete är allmänt hållen och att det inte finns föreskrifter som närmare reglerar hur ett systematiskt kvalitetsarbete ska bedrivas. En tydlig reglering där det framgår vilka krav ställs på huvudmännen gällande det systematiska kvalitetsarbetet har visat sig vara avgörande för Skolinspektionens möjligheter att utöva tillsyn. De allmänna råden om systematiskt kvalitetsarbete (Skolverket 2012) ger förvisso ett stöd till skolor och huvudmän, men utgör inte tillräcklig grund för föreläggande. För att Skolinspektionen ska kunna agera kraftfullt mot de huvudmän som har ett otillräckligt systematiskt kvalitetsarbete, och därmed uppfylla sitt uppdrag som tillsynsmyndighet, behöver det finnas en skarpare och mer detaljerad reglering än den nuvarande. Skolinspektionen bedömer, i den tidigare nämnda framställan, att det bör införas ett bemyndigande i skollagen för att möjliggöra för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter rörande systematiskt kvalitetsarbete. Myndigheten framhåller att det är lämpligt att frågan regleras genom förordning eller myndighetsföreskrifter. Detta eftersom det sannolikt uppstår nya frågor över tid som kan behöva regleras på detaljnivå och då förordning eller myndighetsföreskrifter kan ändras och kompletteras relativt snabbt vid behov. Vidare framhåller myndigheten att förslagen i framställningen utgår från förarbeten till skollagen och Skolverkets allmänna råd. Förslagen bedöms därför i praktiken inte medföra en mer detaljerad reglering än i dag. Skillnaden är att det arbetsätt som lyfts fram i förarbeten och allmänna råd nu blir bindande för huvudmännen och att Skolinspektionen därmed har större möjlighet att, när så behövs, få ett vite utdömt i domstol. Det är av stor vikt för att upprätthålla likvärdigheten i utbildningen att det blir tydligt vad som åligger huvudmännen när det gäller kvalitetsarbetet och att Skolinspektionen har de verktyg som behövs för att se till att detta arbete blir gjort.

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. Det 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. Samtidigt finns det starka skäl för att i vissa delar tydliggöra hur detta arbete ska bedrivas. Förutom att det 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. Vid utformningen av bestämmelserna är det mycket viktigt att beakta att den administrativa bördan inte bör öka. Redan i dag finns dock krav på att ett systematiskt kvalitetsarbete ska genomföras och att detta arbete ska dokumenteras. Mer precisa bestämmelser om hur det systematiska arbetet ska bedrivas behöver således inte innebära en ökad administrativ belastning på huvudmän och skolor, utan kan utgöra ett stöd i hur ett väl fungerande arbete ska bedrivas. Vidare kan sådana bestämmelser utformas så att hänsyn kan tas till olika verksamheters specifika behov och förutsättningar.

Sammantaget kan det konstateras att det, för att stärka upp och stödja det systematiska kvalitetsarbetet, finns behov av en konkretisering av vad som krävs för att ett kvalitetsarbete ska bli ett effektivt verktyg för utveckling och förbättring. En sådan konkretisering behövs även för att ge bättre möjligheter för Skolinspektionen att agera vid brister. En tydligare reglering av det systematiska kvalitetsarbetet, tillsammans med en förstärkt analys, bör ge huvudmän och skolor bättre förutsättningar att ständigt förbättra och utveckla skolan. Detta kan utöver högre kvalitet i utbildningen även leda till en förbättrad likvärdighet mellan olika huvudmän och skolor. I en sådan tydligare reglering av det systematiska kvalitetsarbetet kan även frågan om hur de nationella målsättningarna, delmålen och indikatorerna ska hanteras inom det systematiska kvalitetsarbetet hanteras, t.ex. att uppföljningen på huvudmann- och skolnivå ska göras med bl.a. delmålen och indikatorerna som utgångspunkt och vilka analyser av resultaten inom områdena som ska göras. Därmed kan dessa få en tydlig och samlande roll inom det systematiska kvalitetsarbetet.

Utifrån ovanstående föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.

Enligt Skolinspektionens framställan kan det även inom andra områden behövas mer specifika föreskrifter om vilka krav som gäller för att myndigheten ska ha tillräckligt stöd att agera vid brister. Ett arbete pågår med att analysera sådana eventuella ytterligare behov.

6.3 Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta

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

Skälen för förslaget: 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.

En tillsynsmyndighet får 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 stycket 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). Det

sistnämnda förarbetsuttalandet, om att huvudmannen är oförhindrad att välja ett annat sätt att avhjälpa bristen, är dock inte förenligt med rättspraxis. I tidigare nämnda dom från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), där HFD avslog ett yrkande från Skolinspektionen att döma ut ett vite mot en huvudman på grund av brister när det gäller det systematiska kvalitetsarbetet, angav domstolen 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 (HFD 2020 ref. 28). HFD:s dom har följts av ett antal domar från Kammarrätten i Stockholm och Förvaltningsrätten i Stockholm där Skolinspektionens ansökan om utdömande av vite har avslagits eller inspektionens vitesföreläggande har upphävts därför att föreläggandet inte har ansetts vara tillräckligt tydligt.

En ändring bör därför göras i 26 kap. 10 § skollagen så att ett föreläggande, 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. Därmed skärps den aktuella bestämmelsen och anpassas till rättspraxis. Det stärker tillsynsmyndigheternas möjligheter att utöva en effektiv tillsyn.

6.4 Statens skolinspektion ska vara part i domstol i fler fall

6.4.1 Skolinspektionen kan i dag bara vara part i vissa fall

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

Genom förslagen i detta avsnitt tydliggörs kraven på det systematiska kvalitetsarbetet, samtidigt som Skolinspektionens förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn förbättras. Detta är 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 (2017) har i en skrivelse till Utbildningsdepartementet framställt 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 därigenom enligt 33 § förvaltningsprocesslagen får rätt att överklaga domstolens beslut om det har gått myndigheten emot (prop. 1995/96:22 s. 72 f.). Det går att göra avsteg från denna bestämmelse i en annan författning.

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 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 Skolinspektionens 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 §).

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).

6.4.2 Skolinspektionen ska alltid vara motpart när myndighetens beslut överklagas

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

Skälen för förslaget: 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 hand-

ingarna 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 riktigt 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.).

En grundläggande utgångspunkt i skollagen är att det i princip ska gälla lika villkor för offentliga och enskilda skolhuvudmän. HFD:s praxis innebär att Skolinspektionen inte har partsställning när en offentlig huvudman (kommunal, landstingskommunal eller statlig) överklagar ett beslut av Skolinspektionen enligt skollagen. Skolinspektionen har däremot partsställning när en enskild huvudman överklagar ett beslut. Eftersom Skolinspektionen inte är motpart när en offentlig huvudman överklagar ett beslut kommer Skolinspektionen inte att ha någon formell rätt att yttra sig över överklagandet i domstolsprocessen. Domstolen kan ge myndigheten möjlighet att yttra sig i målet men har inte någon skyldighet att göra det (13 § förvaltningsprocesslagen). Skolinspektionen kommer inte heller att kunna överklaga ett domstolsavgörande som går myndigheten emot eftersom myndigheten inte är part i domstolsprocessen (33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen).

Mål enligt skollagen utgör inte en egen måltyp inom de allmänna förvaltningsdomstolarna, vilket innebär att domstolarna vid sin handläggning av målen mer sällan torde ha tillgång till särskild sakkunskap på området. Skolinspektionen är i egenskap av tillsynsmyndighet för skolväsendet och andra verksamheter enligt skollagen 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 lagen. De beslut som Skolinspektionen fattar och som får överklagas enligt skollagen är av sådan betydelse, såväl för enskilda som för samhället i stort, att Skolinspektionen bör ges ställning som part för

att garantera att domstolarna får ett fullständigt underlag inför sin prövning av besluten. För att det allmännas intresse ska kunna beaktas fullt ut i domstolsprocessen när ett beslut av Skolinspektionen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol föreslås att myndigheten ska få ställning som motpart i domstolsprocesser enligt skollagen i samtliga fall när ett beslut av myndigheten överklagas enligt lagen. Det föreslås således att det i skollagen ska införas en bestämmelse om att Skolinspektionen är motpart i allmän förvaltningsdomstol när ett beslut av myndigheten överklagas hos domstolen.

7 En bättre hantering av klagomål

7.1 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 huvudmannens strategiska arbete 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 till Statens skolinspektion är bl.a. kränkande behandling och särskilt stöd (Skolinspektionen 2019b). 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 de 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 klagomålshanteringen. 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 (Skolinspektionen 2017).

I en uppföljande kvalitetsgranskning har Skolinspektionen (2020e) 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.

Även Statskontoret (2020) har identifierat liknande utmaningar som Skolinspektionen. Statskontoret 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 (2020) av stor betydelse att klagomålshanteringen är både välfungerande och välkänd bland elever och vårdnadshavare.

I de dialoger som har genomförts har brister i befintligt system för klagomålshantering lyfts fram från flera håll. Flera aktörer har framfört att klagomål i högre utsträckning bör utredas av huvudmannen innan en statlig myndighet kopplas in. 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. Vissa representanter har under dialogerna även framfört 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 anmälning och hantering av klagomål på utbildningen anses därmed ha skapat en betungande administrativ börda och oro bland skolans personal. Ett annat problem som framhållits i dialogerna är att det sker en ökning av mängden kontakter och påverkansförsök från vårdnadshavare gentemot lärare och rektorer. Även detta leder till en ökad administrativ belastning för skolans personal.

7.2 Huvudmannen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshantering

Förslag: Det ska i skollagen tydliggöras att en huvudman inom skolväsendet ska ta emot och utreda klagomål mot utbildningen och ha skriftliga rutiner för detta. Det införs vidare krav på att huvudmannen aktivt ska verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal. Huvudmannen ska skynd-

samt göra den utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet och därefter på lämpligt sätt återkoppla till den som har framfört klagomålet.

Statens skolinspektion ska endast få utreda klagomål mot en utbildning inom skolväsendet om huvudmannen har fått möjlighet att hantera klagomålet och se till att nödvändiga åtgärder vidtas, eller om det finns särskilda skäl. Om Skolinspektionen inte utreder ett klagomål mot en utbildning inom skolväsendet därför att huvudmannen inte har fått möjlighet att hantera klagomålet, ska myndigheten överlämna klagomålet till huvudmannen.

Skälen för förslaget

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 myndigheten när de är missnöjda med utbildningen (Skolinspektionen 2017).

När elever och vårdnadshavare inte vänder sig till huvudmannen med sina klagomål missar huvudmannen en viktig informationskälla i sitt utvecklingsarbete. Det kan bl.a. handla om att det finns brister i elevernas trygghet och studiero. Att huvudmannen får kännedom om brister i utbildningen är betydelsefullt både för att det möjliggör ett direkt åtgärdande av bristerna och för att informationen kan utgöra underlag i ett systematiskt och långsiktigt förebyggande arbete för trygghet och studiero. När en brist fångas upp inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet finns även en möjlighet att sprida goda exempel mellan huvudmannens skolor om hur liknande klagomål har hanterats och brister åtgärdats. Även om en väl fungerande klagomålshantering är av särskild vikt för de elever som upplever en brist, kan den gynna samtliga elever genom att leda till en mer generell utveckling av utbildningen.

I förarbetena till dagens bestämmelse har uttalats att det bör överlämnas till varje huvudman att bestämma hur klagomålshanteringen ska organiseras och hur informationen om klagomålsrutinerna ska lämnas, men att rutinerna bör innehålla en intern ansvarsfördelning hos huvudmannen (prop. 2009/10:165 s. 309). Huvudmän skiljer sig åt till storlek och förutsättningar t.ex. när det gäller vilka yrkesgrupper som är anställda hos huvudmannen som kan bistå vid hantering av klagomål. Det är därför viktigt att varje huvudman kan utforma sin klagomålshantering så att denna är anpassad utifrån deras förutsättningar och behov. Mot bakgrund av att syftet med den nuvarande bestämmelsen inte fullt ut har uppnåtts framträder dock ett behov av att precisera viktiga delar som krävs för en väl fungerande klagomålshantering. En bättre fungerande klagomålshantering kan leda till att vårdnadshavare och elever känner förtroende för huvudmannens hantering av klagomål och i större utsträckning vänder sig dit vid missnöje. För att detta ska vara möjligt måste dock klagomålshanteringen vara känd.

Huvudmannen ska aktivt verka för att rutinerna för klagomålshantering är kända

Enligt skollagen ska en huvudman inom skolväsendet lämna information om huvudmannens rutiner för att ta emot och utreda klagomål på lämpligt sätt (4 kap. 8 §). Som tidigare framgått visar dock granskningar från Skolinspektionen på brister i hur huvudmannen informerar om möjligheten att lämna klagomål. Att rutinerna för klagomålshantering är kända för elever och vårdnadshavare är en grundläggande förutsättning för att de ska kunna vända sig till huvudmannen vid upplevda brister i utbildningen. Det är även viktigt att skolans personal hänvisar elever och vårdnadshavare som vill framföra klagomål till huvudmannen. En förutsättning för detta är naturligtvis att rutinerna är kända bland skolans personal.

Att elever och vårdnadshavare vänder sig direkt till huvudmannen är betydelsefullt eftersom det kan bidra till att en lösning för eleven kan ske mer skyndsamt. Det innebär även att kontakten och samarbetet mellan skola och vårdnadshavare i högre utsträckning behålls. Enligt Statskontoret (2020) ger huvudmännens sätt att hantera klagomål även upphov till mindre dokumentation för lärare och rektorer, vilket, enligt myndigheten, är till nytta även för andra

barn och elever, eftersom lärare och rektorer får mer tid för undervisning eller för insatser som utvecklar kvaliteten i verksamheten.

Mot bakgrund av ovanstående föreslås att huvudmannens ansvar skärps, från att på lämpligt sätt lämna information om rutiner, till att aktivt verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal. Det bör vara upp till varje huvudman att bestämma hur detta ska genomföras. Det bör dock inte betraktas som tillräckligt att vid ett enstaka tillfälle ha lämnat muntlig information eller att rutinerna finns tillgängliga på skolan webbplats. Huvudmannen behöver aktivt verka för att dessa blir kända, t.ex. genom att kombinera olika kommunikationssätt och lämna informationen vid upprepade tillfällen.

Det ska vara tydligt att huvudmannen skyndsamt ska utreda, hantera och återkoppla på lämpligt sätt

För att elever och vårdnadshavare med tillförsikt ska kunna vända sig till huvudmannen med ett klagomål behöver de ha förtroende för huvudmannens hantering. I det ingår att utredningen behöver ske skyndsamt och att den är opartisk. En opartisk utredning innebär bl.a. att huvudmannen inte rutinmässigt bör skicka tillbaka ärenden till rektorn så att rektorn hamnar i att utreda sig själv. Det är därför viktigt att det tydliggörs vad som är huvudmannens respektive rektorns roll vid utredning och prövning av klagomål (Statskontoret 2020).

Klagomål kan vara av olika karaktär och kräva mer eller mindre utredning. Det bör därför vara tydligt att huvudmannen ska göra den utredning som behövs. I vissa fall kan huvudmannen behöva göra en mer djuplodad utredning med kontakt med såväl rektor som lärare, elevhälsa eller annan skolpersonal. I andra fall kan t.ex. ett samtal mellan rektorn och eleven eller elevens vårdnadshavare vara tillräckligt för att få det underlag som behövs. Klagomålets karaktär får även anses avgörande för hur återkopplingen bör ske.

Det är dock inte alla uttryck av missnöje som bör betraktas som ett klagomål som ska hanteras inom ramen för klagomålshanteringen. Genom de rutiner för hantering av klagomål som huvudmannen ska ta fram kan det klargöras hur formella klagomål på utbildning ska lämnas in. Genom att det finns särskilda processer för

att lämna ett formellt klagomål underlättas den gränsdragningsproblematik som annars kan uppstå om t.ex. alla synpunkter yttrade av elever och vårdnadshavare som skolpersonal tar del av skulle kunna utgöra ett potentiellt klagomål som ska hanteras. Det är dock viktigt att rutinerna för klagomål är utformade på sådant sätt att alla, oavsett exempelvis funktionsnedsättning och nivån på språkkunskaper, kan lämna klagomål på utbildningen.

Det är även viktigt att huvudmannen skyndsamt utreder klagomål och återkopplar till den som har framfört klagomålet på ett lämpligt sätt. Detta eftersom syftet med en utredning av ett klagomål är att skyndsamt identifiera hållbara lösningar för eleven. En annan aspekt är vikten av en god kommunikation mellan parterna. Att huvudmannen skyndsamt utreder och återkopplar signalerar att huvudmannen tar allvarligt på klagomål på utbildningen vilket kan bygga ett förtroende mellan huvudmannen och den som framfört klagomålet (Statskontoret 2020). Vad som är att betrakta som ett skyndsamt agerande kan dock inte anges exakt. Hur lång tid det tar att utreda ett klagomål beror på vad klagomålet gäller och vilka åtgärder som krävs för att hantera ärendet. För att agerandet ska betraktas som skyndsamt bör dock hanteringen av ärendet påbörjas utan dröjsmål och återkoppling ske så snart som ärendet är utrett. På vilket sätt återkopplingen sker bör avvägas utifrån ärendets karaktär. 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. När det gäller på vilket sätt som återkopplingen bör ske bör även hänsyn tas till den enskildes förmåga att tillgodogöra sig information, som t.ex. om det förekommer begränsade språkkunskaper eller en funktionsnedsättning.

Av den nuvarande regleringen i skollagen framgår endast att huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. För att säkerställa att elever och vårdnadshavare har förtroende för huvudmannens klagomålshantering och att de känner sig trygga med att huvudmannen skyndsamt kommer att utreda klagomål på utbildningen bör regleringen tydliggöras. Det blir därigenom tydligare vilka krav som är rimliga att ställa på huvudmannens klagomålshantering och vilka förväntningar som elever och vårdnadshavare kan ställa på huvudmannens hantering. En ökad tydlighet är även viktigt för att skolans personal ska känna sig

trygg med hur de ska agera när elever eller vårdnadshavare framför klagomål på utbildningen.

Med utgångspunkt i ovanstående föreslås att det ska framgå i skollagen att huvudmannen skyndsamt ska göra den utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet och därefter på lämpligt sätt återkoppla till den som har framfört klagomålet.

Klagomål ska i så stor utsträckning som möjligt hanteras av huvudmannen i stället för av Skolinspektionen

Som ovan framgår 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). Fortfarande görs dock många anmälningar direkt till Skolinspektionen, inklusive Barn- och elevombudet (BEO), utan att det upplevda missförhållandet först har hanterats av huvudmannen. Som framgår av avsnitt 4.5 är BEO ett organ inom Skolinspektionen, som enligt myndighetens instruktion ska utföra de uppgifter som enligt 6 kap. skollagen ska ombesörjas av myndigheten när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt. Enligt 6 kap. får Skolinspektionen bl.a. i en tvist om skadestånd enligt det kapitlet som part föra talan för ett barn eller en elev som medger det (15 §). BEO ska i detta arbete beakta myndighetens tillsyn enligt skollagen (14 § förordningen [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion).

De förslag som har presenteras ovan syftar till att förstärka huvudmannens klagomålshantering och säkerställa att elever och vårdnadshavare med tillförsikt kan vända sig med klagomål till huvudmannen. Även Skolinspektionen bedriver sedan länge ett arbete för att stärka och lyfta fram den lokala klagomålshanteringen och har bl.a. genomfört kvalitetsgranskningar inom området. Det är dock ändå inte säkert att de som upplever ett missförhållande alltid i första hand vänder sig till huvudmannens klagomålshantering, även om hanteringen blivit bättre.

Under 2020 inkom det 3 878 anmälningar till Skolinspektionen inklusive BEO, varav 827 gällde kränkande behandling (Skolinspektionen 2021). När Skolinspektionen får in en anmälan om ett miss-

förhållande gör myndigheten en bedömning av den vidare hanteringen. Bedömningen kan leda till att Skolinspektionen påbörjar en utredning av ärendet. Myndigheten kan också överlämna anmälan till huvudmannen för behandling inom dennes klagomålshantering. I andra fall kan bedömningen leda till att uppgifter överlämnas till en annan myndighet eller till den tillsyn som Skolinspektionen regelbundet gör av skolhuvudmän. Anmälan kan också direkt avvisas eller avskrivas. I dagsläget finns dock inga bestämmelser om hur Skolinspektionen ska hantera de klagomål som myndigheten tar emot. Utifrån den beskrivna problembilden föreslår Statskontoret (2020) en ändring i skollagen som innebär att Skolinspektionen endast får utreda klagomål från enskilda om huvudmannen först har fått möjlighet att hantera dem och vidta nödvändiga åtgärder, om det inte finns särskilda skäl. Genom att begränsa Skolinspektionens hantering av klagomål skulle myndigheten enligt Statskontoret kunna göra större nytta för fler barn och elever genom att ägna sig mer åt regelbunden tillsyn över skolor och huvudmän. Statskontoret framhåller vidare att en liknande förändring redan har genomförts inom hälso- och sjukvården. Genom förslagen i propositionen Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem (prop. 2016/17:122) förtydligades att det, i första hand, ska vara vårdgivarna som tar emot och besvarar klagomål från patienter och deras närstående, därmed begränsades utredningsskyldigheten i klagomålsärenden för Inspektionen för vård- och omsorg.

Möjligheten att ytterst få ett klagomål prövat av en oberoende tillsynsmyndighet är viktig. Huvudmännen åtgärdar inte alltid självmant brister i sin verksamhet. Det kan även vara oklart huruvida ett rådande förhållande ska betraktas som en brist i skollagens mening. Det kan alltså i vissa fall finnas skäl som talar för att en extern och oberoende part ska pröva om verksamheten lever upp till de krav som författningarna ställer, och som även har möjlighet att besluta om sanktioner för att avhjälpa en konstaterad brist. Som ovan framgår finns dock starka skäl för att, i de fall det är möjligt, i första hand hantera ett klagomål på utbildningen inom ramen för huvudmannens klagomålshantering. Det är huvudmannen som enligt skollagen ansvarar för utbildningen och för att denna genomförs i enlighet med gällande författningar (2 kap. 8 §). Huvudmannen behöver kunna agera som en egen opartisk instans t.ex. i de fall där ett klagomål riktar sig mot rektorns beslut. Det är därför viktigt att

huvudmannen inte regelmässigt hänvisar ett klagomål till rektorn att hantera. Genom att klagomål hanteras inom huvudmannens organisation kan dock såväl utredning, vidtagande av åtgärder och återkoppling till den som framfört klagomålet ske snabbare. Detta är inte minst viktigt för att snabbt komma till rätta med brister i en elevs utbildning. Att huvudmannen skyndsamt utreder och återkopplar signalerar vidare att huvudmannen tar allvarligt på klagomål på utbildningen vilket, som Statskontoret lyfter, kan bygga ett förtroende mellan huvudmannen och den som framfört klagomålet. En intern process inom huvudmannens organisation kan även för såväl skolpersonal som vårdnadshavare och elever uppfattas som ett enkelt förfarande jämfört med en granskning av en extern tillsynsmyndighet. Vidare behöver huvudmannen och Skolinspektionen inte lägga ned de resurser som krävs om Skolinspektionen utreder frågan. En intern hantering kan också leda till en minskad administrativ börda för skolpersonalen och till att lärare i högre utsträckning kan ägna sig åt undervisning och utveckling av verksamheten, vilket bör vara till fördel för eleverna. Det finns således flera fördelar med att klagomål i första hand hanteras hos huvudmannen och inte av Skolinspektionen.

Det bör därför införas en bestämmelse i skollagen om att Skolinspektionen endast får utreda klagomål mot en utbildning inom skolväsendet om huvudmannen har fått möjlighet att hantera klagomålet inom sin klagomålshantering och se till att nödvändiga åtgärder vidtas, eller om det finns särskilda skäl. Ett sådant särskilt skäl kan vara 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. Skolinspektionen kan även bedöma 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 en egen utredning. Skolinspektionen ska därmed inte vara förhindrad att utreda ett ärende om det framstår som att huvudmannen inte vidtar adekvata åtgärder för att hantera ärendet. Om Skolinspektionen inte utreder ett klagomål mot en utbildning inom skolväsendet därför att huvudmannen inte har fått möjlighet att hantera klagomålet, ska myndigheten överlämna klagomålet till huvudmannen. Förslaget påverkar inte Skolinspektionens möjlighet att hantera klagomål efter det att

klagomålet har hanterats inom huvudmannens klagomålshantering. Inte heller möjligheten för elever att få skadestånd vid kränkande behandling påverkas av förslagen.

Någon skyldighet för Skolinspektionen att utreda ett klagomål finns inte i dag. Någon sådan skyldighet föreslås inte heller. När en anmälan gäller ett klagomål som redan har hanterats inom huvudmannens klagomålshantering bör Skolinspektionen, liksom i dag, göra en bedömning av vad som är en lämplig hantering. Skolinspektionen kan utreda frågan eller t.ex. välja att använda informationen som ett underlag i sin regelbundna tillsyn. Alla klagomål motiverar inte heller en vidare hantering av myndigheten. Exempelvis har myndigheten kanske tidigare utrett den situation som föranlett klagomålet eller så kan det redan på grundval av uppgifterna i anmälan antas att det anmälda förfarandet inte strider mot någon bestämmelse. Det är viktigt att Skolinspektionens resurser används effektivt och vid en hantering av en stor mängd klagomål minskar myndighetens möjligheter att arbeta med tillsyn över skolor utifrån en risk- och väsentlighetanalys. 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.

7.3 Det ska tas fram stöd för skolors kommunikation och samarbete med vårdnadshavare

Förslag: Statens skolverk ska ges i uppdrag att ta fram informationsmaterial som skolor kan använda i sin kommunikation med vårdnadshavare om vilka rättigheter och skyldigheter som skolan respektive vårdnadshavare har. Syftet med materialet ska vara att stödja ett väl fungerande samarbete mellan skola och vårdnadshavare.

Skälen för förslaget

Det finns olika uppfattningar om vilka rättigheter och skyldigheter som vårdnadshavare har i förhållande till skolan

Skolan ska enligt läroplanerna för grundskolan och motsvarande skolformer klargöra för elever och vårdnadshavare vilka mål som utbildningen har, vilka krav som skolan ställer samt vilka rättigheter och skyldigheter elever och deras vårdnadshavare har (se t.ex. läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet). Läroplanen tydliggör även att skola och vårdnadshavare har ett gemensamt ansvar för elevernas skolgång och att de ska samverka för att ge de bästa möjliga förutsättningarna för barns och elevers utveckling och lärande. För att nå dessa gemensamma mål är det betydelsefullt att det finns ett väl fungerande samarbete och tillitsfulla relationer mellan skolans personal och vårdnadshavare. Även i läroplanerna för gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan finns skrivningar som samverkan med vårdnadshavare och deras rätt till insyn i elevernas skolgång.

En betydelsefull del i ett väl fungerande samarbete mellan skola och vårdnadshavare är att det är tydligt för vårdnadshavare vilka förväntningar de kan ha på skolan och vilka förväntningar som skolan i sin tur har på dem. Det handlar om att göra det tydligt vilka skyldigheter och rättigheter som respektive part har, vilka krav som är rimliga att ställa på skolan och på skolans personal men också vilka områden där vårdnadshavare inte har rätt att påverka. Denna tydlighet behövs för att kunna skapa en rättighetsbaserad, men också realistisk, förväntan på skolans arbete.

Under de dialoger som har genomförts har det framförts att påtryckningar mot skolan har ökat. Det handlar om vårdnadshavare som försöker påverka områden där rektor och lärare har beslutanderätt, men även en ökning av hot och våld. Denna bild framträder även i en rapport från Lärarnas Riksförbund som beskriver hur lärare och skolledare utsätts för påtryckningar från vårdnadshavare, bl.a. om betygssättning (Lärarnas Riksförbund 2014). På skolor där elevernas vårdnadshavare har en högre utbildningsnivå än genomsnittet anger de lärare som deltog i undersökningen i högre utsträckning att vårdnadshavarna har försökt påverka undervisningen jämfört med skolor där utbildningsnivån är lägre.

Även Arbetsmiljöverket har observerat att det finns ett ökat tryck mot skolans personal i form av att det kommer allt fler synpunkter från vårdnadshavare, vilket påverkar personalens arbetsmiljö. Det har framträtt ett delvis nytt riskområde, särskilt för rektorer, med ett stort inflöde av mejl, sms och telefonsamtal från vårdnadshavare, ofta i form av negativa synpunkter med krav på omedelbar återkoppling. Sådana kontakter tar tid och ska hanteras utöver befintliga arbetsuppgifter. Flera rektorer vittnar om att det på grund av detta bitvis kan vara svårt för dem att hinna med sitt huvuduppdrag, att leda och styra skolan (Arbetsmiljöverket 2015).

Den ökande mängden kontakter och påverkansförsök från vårdnadshavare innebär en ökad administrativ belastning för skolans personal. Inte sällan beror kontakterna och påverkansförsöken på bristande kunskap hos vårdnadshavare om vilka rättigheter och skyldigheter som finns. För att inte dessa kontakter och påtryckningar ska bli en alltför stor belastning för skolans personal behöver det finnas tydlig och lättillgänglig information om vad vårdnadshavare har respektive inte har möjlighet att påverka när det gäller skolan. Samtidigt aktualiserar ovanstående problematik även frågor kring huvudmannens kompensatoriska uppdrag och betydelsen av att alla vårdnadshavare, oavsett socioekonomisk bakgrund, får tillgång till tydlig och lättillgänglig information om vilka rättigheter och skyldigheter som de har i förhållande till skolan. Det är särskilt viktigt i hem där vårdnadshavarna har låg utbildningsnivå eller bristande kunskaper i det svenska språket.

Det finns behov av ett nationellt informationsmaterial för att underlätta skolors kommunikation med vårdnadshavare

Skolor bör få stöd i sitt arbete att främja att alla vårdnadshavare har rättighetsbaserade och realistiska förväntningar på skolans uppdrag. Tydliga förväntningar ger bättre förutsättningar för ett välfungerande samarbete mellan vårdnadshavare och skola så att vårdnadshavare kan bevaka elevernas rättigheter men även för att stävja otillbörlig påverkan och förebygga konflikter. Det ökar personalens trygghet och minskar den påfrestning som följer av att det uppstår konflikter eller anmälningsärenden. Tydlig information till vårdnadshavare kan även bidra till en ökad likvärdighet och till att utjämna skillnader som följer av olika socioekonomisk bakgrund.

Enligt läroplanen åligger det redan skolans personal att informera elever och vårdnadshavare om deras skyldigheter och rättigheter. En del skolor arbetar med detta genom att ta fram så kallade förväntansdokument. För att underlätta skolornas arbete bör Statens skolverk ges i uppdrag att ta fram ett nationellt informationsmaterial som skolor kan använda i sin kommunikation med vårdnadshavare. Skolverket bör analysera hur materialet närmare ska utformas. Det kan bestå både av vissa gemensamma delar och av mer flexibla delar där skolorna utifrån exempelvis en mall kan anpassa informationen efter lokala förutsättningar och behov. Materialet kan bl.a. ta upp områden som skolplikt, närvaro, inflytande och delaktighet, ordningsregler, extra anpassningar, särskilt stöd, betygssättning och rutiner för hur klagomål mot utbildningen ska framföras. Informationsmaterialet kan därmed utgöra en del i huvudmannens genomförande av det föreslagna kravet på att aktivt verka för en känd klagomålshantering.

8 Bättre stöd till skolpersonal i arbetet med trygghet och studiero

8.1 Skolpersonal, rektorer och huvudmän behöver kunna utveckla sin kompetens och ha tillgång till stöd

Flera olika personalgrupper kan behöva fördjupad kunskap och stöd

En grundläggande förutsättning för att arbetet med trygghet och studiero ska fungera väl är att all skolpersonal besitter den kompetens som behövs inom området. Huvudmannen har ett grundläggande ansvar för att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling (2 kap. 34 § skollagen). Från statligt håll erbjuds flera olika stöd- och utvecklingsinsatser för att främja och möjliggöra en kontinuerlig kompetensutveckling.

För ett framgångsrikt arbete med trygghet och studiero är det även viktigt att lärare och annan personal får det stöd som de behöver för att kunna möta elevernas behov, både i undervisningen och i övriga delar av utbildningen. Det framgår av avsnitt 5 att det är betydelsefullt att huvudmän och skolor tar ett helhetsansvar för dessa frågor så att ansvaret för studiero inte lämnas över till enskilda lärare eller till annan personal. Som framgår av avsnitt 6 behöver även stödet till skolpersonalen utgå från en analys av de bakomliggande orsakerna till eventuella brister i trygghet och studiero.

Behovet av hög kompetens och tillgång till stöd för skolans personal har lyfts under de dialoger som har genomförts inom ramen för arbetet med denna promemoria. Lärare som skapar goda förutsättningar för studiero till eleverna visar ett tydligt ledarskap och tar ansvar för undervisningen, klassrumsmiljön och ordningen. Som

framgår av kartläggningen visar forskning att för att lärare ska vara framgångsrika ledare i klassrummen behöver de ha kompetens att skapa och upprätthålla relationer till sina elever och gradvis utveckla elevernas eget ansvarstagande. Myndigheter och organisationer har framfört att lärare ibland känner sig ensamt ansvariga för de utmaningar som de möter i sina klassrum. Det är därför betydelsefullt att det finns ett brett stöd och ett gemensamt ansvar så att bristande studiero inte uppfattas som ett personligt misslyckande. Vid dialogerna har det även framförts att bristande studiero framför allt kan uppstå i klasser där flera elever har behov av anpassningar och stöd och där stödet inte är tillräckligt eller inte motsvarar elevernas behov.

Betydelsen av kompetens om funktionsnedsättningar har uppmärksamrats från flera håll och beskrivs i promemorian Ökad kompetens om neuropsykiatriska svårigheter och sex och samlevnad i lärarutbildningarna (U2020/00176). Där föreslås nya krav i ett antal lärarexamina för att säkerställa att blivande lärare får den kompetens de behöver inom detta område. Med utgångspunkt i promemorians förslag har regeringen beslutat om förändrade krav i förskolläraryrket, grundläraryrket, ämnesläraryrket och yrkesläraryrket för att bättre kunna möta behoven hos barn och elever med neuropsykiatriska svårigheter. De aktuella förordningsändringarna trädde i kraft den 1 januari 2021 och börjar tillämpas i utbildningar som startar höstterminen 2021. En högre kompetens i dessa frågor hos lärare är viktigt, men även elevassistenter eller annan resurspersonal kan vara i behov av fördjupad kunskap inom området.

Rektorer behöver i sin tur kompetens för att leda och systematiskt utveckla verksamheten så att orsaker till brister identifieras och att skolpersonalen ges ett kollegialt stöd både i det förebyggande arbetet och i att agera när tryggheten och studieron riskeras. Hos huvudmannen behöver det finnas kompetens för att driva ett systematiskt kvalitetsarbete som ger förutsättningar att vidta adekvata åtgärder och som ger rektorerna ett adekvat stöd. De kompetenser som beskrivs ovan är grundläggande inslag i såväl lärarutbildning, rektorsutbildning som skolchefsutbildning.

Ett annat exempel som lyfts vid flera av dialogerna är att resurspersonal eller elevassistenter i vissa fall lämnas att bära ett stort ansvar för studieron. Dessa personalkategorier utgör en relativt stor grupp i skolan samtidigt som de ofta har en begränsad tidigare

yrkeserfarenhet och saknar en utbildning som förbereder dem för uppdraget. Under dialogerna har det betonats att dessa personal-kategorier därför kan vara i särskilt stort behov av stöd och kompetensutveckling för att kunna bidra till både trygghet och studiero.

Det finns ett omfattande stöd för arbetet med trygghet och studiero, men det kan vara svårt att hitta

Det finns stöd riktat till lärare som handlar om att förbättra undervisningen och därmed ge förutsättningar för att öka eleverns upplevelse av trygghet och studiero. Högskolor, universitet och skolmyndigheter erbjuder utbildning och material med koppling till forskning. Statens skolverk har bl.a. tagit fram ett stödmaterial Främja studiero samt ett självskattningsverktyg, Koll på studiero. Därutöver har Skolverket webbaserade stödmaterial på bl.a. följande tema kopplat till trygghet och studiero: ledarskap, tillgänglig undervisning, tillitsfulla relationer, inflytande och delaktighet, samarbete med elevhälsan, den fysiska lärmiljön, motverka kränkande behandling, arbetet mot sexuella trakasserier, motverka hedersrelaterat våld och förtryck, främja likabehandling, värdegrundsfrågor, jämställdhet i skolan, ordningsfrågor, ordningsregler och disciplinära åtgärder. Därutöver kan även nämnas publikationen Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda (Skolverket 2019d) som beskriver hur skolor kan främja likabehandling och motverka diskriminering och kränkande behandling. Även Specialpedagogiska skolmyndigheten har stöd om hur skolan kan möta de behov som elever med funktionsnedsättning har. Vidare erbjuder flera organisationer olika former av stöd inom området. Ett exempel på detta är Backa – initiativet för en skola fri från sexuella kränkningar – som Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd, Elevernas Riksförbund, Lärarförbundet, Skolledare och Sveriges Skolledarförbund står bakom. Initiativet syftar till att genom kunskapshöjning och konkreta verktyg förebygga sexuella kränkningar på högstadie- och gymnasieskolor.

Det finns därmed ett omfattande nationellt stöd om trygghet och studiero riktat till skolans personal. Dock är stödet uppdelat i flera separata delar och det finns ingen samlad webbingång till materialen utan de nås på olika delar av framför allt Skolverkets webbplats.

8.2 Lärare och rektorer ska få bättre tillgång till befintligt stöd när det gäller trygghet och studiero

Förslag: Statens skolverk ska tydliggöra och förstärka sin kommunikation när det gäller vilket stöd som finns för lärare och rektorer i deras arbete med att såväl förebygga som upprätthålla trygghet och studiero.

Skälen för förslaget

Kompetensutveckling för lärare bör vara specifikt utformad efter deras behov och utgå från en analys

Den kartläggning som presenteras i avsnitt 3 visar att huvudmän och skolor har olika utmaningar med att säkerställa trygghet och studiero. Det är tydligt att skillnader inte bara finns mellan olika huvudmän och skolor utan i stor utsträckning inom samma skola. På en del skolor finns det t.ex. stora skillnader i graden av studiero mellan olika klassrum och lärare. Vilket stöd som behövs varierar därmed från lärare till lärare. Det kan bl.a. handla om att stärka det pedagogiska ledarskapet, att tydligt signalera höga förväntningar på elevernas uppförande samt att undervisningen är varierad och utgår från den enskilda elevens behov. I och med att studiero är nära sammankopplad med undervisningens kvalitet och genomförande behöver stöd och kompetensutveckling bl.a. utgå från enskilda lärares behov inom detta område och därigenom ge lärare goda förutsättningar att utveckla sin undervisning. Andra faktorer som påverkar studieron är i vilken utsträckning lärmiljön är anpassad utifrån varje elevs behov samt om lärarna tillämpar ett ledarskap som stärker tillitsfulla relationer och motverkar att utåtagerande beteenden eskalerar. I detta är elevhälsans kompetens en viktig tillgång och det är också viktigt att de enskilda lärarna har kompetens om funktionsnedsättningar. Flera av dessa faktorer är även centrala i arbetet med trygghet. I sammanhanget bör nämnas att förändrade krav i förskolläraryrket, grundläraryrket, ämnesläraryrket och yrkeslärarexamen ska börja tillämpas i utbildningar som startar höstterminen 2021 i

syfte att säkerställa studenternas kompetens i fråga om neuropsykiatriska svårigheter.

En slutsats som kan dras är att skolor kontinuerligt behöver arbeta med att få till ett gemensamt förhållningssätt med ett starkt kollegialt lärande där stödinsatser och kompetensutveckling utgår från en analys av de specifika behov av stöd som personalen har. Det förekommer alltför ofta att skolor genomför insats efter insats utan att dessa ger tillräcklig effekt. Ett skäl till detta kan vara att insatserna inte utgår från de bakomliggande orsakerna till den rådande situationen. Detta belyser även behovet av att noga följa upp effekten av varje insats, så att dessa vid behov kan anpassas eller andra åtgärder sätts in.

Som framgått behöver ett framgångsrikt arbete med trygghet, och inte minst studiero, ha en betydande bredd och anpassas efter de behov som finns på varje skola. Detta låter sig inte enkelt paketeras i en enskild stödinsats eller kompetensutveckling. Det finns vidare redan en omfattande mängd stöd. Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner i sitt betänkande *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17) föreslår inrättande av professionsprogram för utveckling av lärares och skolledares kompetens. Kompetensutveckling i frågor som berör trygghet och studiero bör framför allt vara en del av det kommande professionsprogrammet för att säkerställa att kompetensutveckling inom dessa områden är en del av en större helhet och inte som enskilda och tillfälliga insatser.

Det behövs en tydligare ingång till befintligt stöd

Även om det finns gott om stöd om trygghet och studiero kan det vara svårt för en huvudman, rektor eller lärare att navigera i det som finns. När en huvudman eller skola har identifierat ett specifikt behov av stöd eller kompetensutveckling om trygghet eller studiero ska de enkelt och snabbt kunna navigera bland lämpliga stödinsatser. Som avsnitt 3 visar påverkas trygghet och studiero av många olika delar av skolans arbete. Denna inneboende spretighet kan vara försvårande när en skola letar efter stöd om trygghet och studiero.

Utifrån ovanstående görs bedömningen att Skolverket bör lyfta fram, och i förekommande fall komplettera, befintligt stöd om trygghet respektive studiero. Att Skolverket lyfter fram och på ett lättillgängligt sätt presenterar stöd om trygghet och studiero kan även främja att dessa frågor blir uppmärksammade och belysta i alla led i skolans styrkedja. I sorteringen av stödet bör trygghet och studiero delas upp för att tydliggöra att de är olika begrepp som påverkas av olika delar av skolans arbete. Det bör också finnas ett samlat stöd för ett förebyggande arbete och för ett att agera i svåra situationer.

8.3 Det ska tillhandahållas kompetensutveckling för elevassistenter och resurspersonal

Förslag: Statens skolverk och Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ges i uppdrag att tillhandahålla kompetensutveckling för elevassistenter och annan resurspersonal.

Skälen för förslaget: Befintliga och planerade insatser på nationell nivå för att utveckla skolpersonalens kompetens i frågor som berör trygghet och studiero riktar sig framför allt till lärare och rektor. En utmaning som har lyfts vid de dialoger som har genomförts är att det förekommer att skolor lägger ett stort ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero på elevassistenter eller annan resurspersonal, som inte alltid har den utbildning eller kompetens som behövs för ett sådant uppdrag.

Som tidigare framgått har regeringen bl.a. beslutat om att kunskap om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar ska ingå i vissa lärarexamina för att säkerställa att blivande lärare får kunskap inom detta område. Någon motsvarande satsning finns inte för elevassistenter eller annan resurspersonal. Inte heller Specialpedagogiska skolmyndigheten eller Skolverket har pågående eller planerade insatser som riktas mot elevassistenter eller resurspersonal.

Det är angeläget att elevassistenter och annan resurspersonal har tillräcklig kunskap och kompetens för det uppdrag som de ska genomföra. Utifrån att elevassistenter eller annan resurspersonal kan ha som uppgift att ge stöd till elever som möter stora utmaningar i sin skolvardag är det viktigt att även denna personal har kompetens

om bl.a. neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Vidare kommer det enligt Skolverkets lärarprognos (Skolverket 2019e) även framöver att finnas en betydande och ökande brist på lärare. Mot denna bakgrund har regeringen genomfört satsningar för att fler lärarassistenter ska anställas i skolan. Detta i syfte att avlasta lärarna och frigöra tid för dem att ägna sig åt undervisning samt minska det administrativa arbetet (budgetpropositionen för 2020 [prop. 2019/20:1 utg.omr. 16 avsnitt 2.8 s. 70]). Detta kan sammantaget innebära att andelen personal med annan kompetens i skolan framöver kommer att öka.

Utifrån de förändringar av skolpersonalens befogenheter som föreslås i avsnitt 11 blir det av ännu större betydelse att alla delar av skolans personal har kunskap om strategier för att hantera även svåra eller krävande situationer. Det är därmed angeläget att det finns tillgång till en nationell kompetensutveckling för elevassistenter och annan resurspersonal. En sådan kompetensutveckling bör vara långsiktig och kontinuerlig då nya elevassistenter eller annan resurspersonal regelbundet börjar arbeta i skolan. Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten bör tillsammans ta fram och erbjuda en sådan kompetensutveckling. Områden som bör ingå är bl.a. att ge stöd till barn med utåtagerande beteende och elever med funktionsnedsättningar, särskilt neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

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 (Statens skolverk 2018). De bör även vara förutsägbara och får inte inskränka elevernas fri- och rättigheter eller andra författningar.

Statens skolinspektions kvalitetsgranskning Skolans arbete för att säkerställa studiero (2016a) visar att ordningsregler bidrar positivt till trygghet och studiero när dessa är ett resultat av ett välfungerande förebyggande arbete i stort. Även Skolkommissionen (2017) tar i sitt slutbetänkande upp vikten av ordningsregler och framhåller 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 (betänkandet Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet [SOU 2017:35]).

Rapporter från både Skolverket och Skolinspektionen visar dock att det finns brister i många skolors arbete med ordningsregler och i hur väl ordningsreglerna följs. Det är vanligt att elever inte känner sig delaktiga i arbetet med att ta fram eller revidera skolans ordningsregler. Av Attityder till skolan 2018 (Skolverket 2019) framgår 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. Resultatet från Skolinspektionens årliga enkätundersökning Skolenkäten våren 2020 (2020c) visar att bara en tredjedel av eleverna i årskurs 9 i grundskolan svarar att de får vara med och bestämma vilka ordningsregler skolan ska ha. En grundläggande förutsättning för att elever ska följa ordningsreglerna är att dessa har utarbetats gemensamt med eleverna och att de har förstått vad ordningsreglerna innebär (Samuelsson 2017).

Att det går att ytterligare utveckla skolors arbete med ordningsregler visas även av Skolinspektionens kvalitetsgranskning (2016a). På en tredjedel av skolorna i granskningen bedömer Skolinspektionen att rektorn behöver förbättra arbetet med skolans ordningsregler. Många elever känner sig inte delaktiga i framtagandet av ordningsreglerna och såväl elever som lärare uppger 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.

Som framgår ovan finns konstaterade brister i tillämpningen av skollagens bestämmelser om ordningsregler. Detta är en bild som även får stöd av de dialoger som genomförts med bl.a. Sveriges elevkårer och Sveriges elevråd. Elevorganisationerna menar att det är alltför vanligt 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 menar elevorganisationerna är en viktig 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

Förslag: Det ska även fortsättningsvis vara rektorn som beslutar om skolans ordningsregler, men det ska tydliggöras att eleverna ska vara delaktiga i både utarbetandet och i uppföljningen av ordningsreglerna. Det ska även klargöras att i uppföljningen av ordningsreglerna ingår att följa upp hur dessa följs och att analysera de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat. Ordningsreglerna och hur dessa följs ska följas upp regelbundet på varje skolenhet.

Skälen för förslaget

Skollagen ska förtydligas i syfte att främja elevers delaktighet i arbetet med ordningsregler

I skollagen anges att rektorn beslutar om ordningsregler som ska tas fram under medverkan av eleverna (5 kap. 5 §). Någon uttrycklig skrivning om att eleverna även ska vara delaktiga i uppföljningen av dessa 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 §).

Elevers delaktighet i skolans arbete med ordningsregler är viktigt för att ordningsreglerna ska följas och därmed få avsedd effekt för trygghet och studiero. Som beskrivits ovan har både Skolinspektionen och Skolverket konstaterat att elever ofta upplever en bristande delaktighet och ibland också bristande kännedom om ordningsreglerna. Det har även framförts att det finns brister vad gäller såväl processen kring framtagandet av ordningsregler som hur dessa följs upp och hur eleverna följer ordningsreglerna. Det har framgått att elever alltför ofta endast är ytligt involverade.

Det bör även fortsättningsvis vara rektorn som beslutar om vilka ordningsregler som ska gälla vid skolan. Det är dock mot ovanstående bakgrund viktigt att skolans personal och elever arbetar tillsammans med att både ta fram och regelbundet följa upp

ordningsreglerna. För att ordningsreglerna ska kunna utgöra en del av skolans förebyggande arbete för trygghet och studiero behöver dessa diskuteras återkommande. Det är bl.a. viktigt för att elever i nya årskurser på skolan ska bli delaktiga i arbetet med ordningsreglerna, även om nya ordningsregler inte tas fram just det läsåret. Det bör därför förtydligas att eleverna ska vara delaktiga både i utarbetandet och i uppföljningen av skolans ordningsregler samt att detta bör ske regelbundet. På så sätt säkerställs att elevernas medverkan sker kontinuerligt och inte bara vid ett enstaka tillfälle när ordningsreglerna tas fram.

Närmare om uppföljningen

Enligt nuvarande bestämmelse ska ordningsreglerna följas upp. Det råder dock en viss otydlighet om vad det är specifikt som bör ingå i en sådan uppföljning. En viktig del i att säkerställa ett förebyggande arbete med väl fungerande ordningsregler är att skolan regelbundet följer upp i vilken utsträckning ordningsreglerna följs. Om eleverna inte följer ordningsreglerna är det betydelsefull information till skolan. Utöver att specifikt följa upp hur ordningsreglerna följs är det också värdefullt att undersöka i vilken mån skolpersonalen arbetar med att få eleverna att följa dessa. En samsyn bland personalen är en viktig påverkansfaktor för detta. Även denna aspekt kan behöva undersökas och följas upp. På samma sätt som i det övriga systematiska kvalitetsarbetet är det därmed viktigt att de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat analyseras.

Det har i de dialoger som har genomförts getts exempel på att det finns skolor där vissa ordningsregler varken följs av elever eller personal. 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.

I skolans uppföljning av ordningsregler är det därför centralt att fokusera på hur ordningsreglerna följs och, i förekommande fall, ta reda på varför det finns brister i hur dessa efterlevs. Att specifikt följa upp hur ordningsreglerna följs ger därmed skolan en viktig åter-

koppling på hur väl arbetet med ordningsreglerna har fungerat. Om det finns ordningsregler som i låg utsträckning följs, bör skolan utreda orsakerna till detta och antingen förändra dessa eller implementera dem mer kraftfullt. Att en skola har ordningsregler som varken följs av personal eller elever är en signal på att arbetet med att ta fram och förankra ordningsregler i grunden behöver ses över och utvecklas. Det bör mot denna bakgrund klargöras att vid uppföljningen av ordningsreglerna ingår att regelbundet följa upp hur dessa följs och att analysera de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat. Om uppföljningen visar att det finns brister i verksamheten ska huvudmannen, i enlighet med befintliga bestämmelser i skollagen, se till att nödvändiga åtgärder vidtas (4 kap. 7 §).

9.3 Vårdnadshavarna ska få information om skolans ordningsregler

Förslag: Det ska förtydligas i läroplanerna för grundskolan och motsvarande skolformer att rektorn har ansvar för att vårdnadshavare får information om skolans ordningsregler.

Skälen för förslaget: För att stärka skolans förebyggande arbete för trygghet och studiero är det viktigt att skolan och vårdnadshavare arbetar mot samma mål. Det kan dock konstateras att vårdnadshavarnas delaktighet i skolans förebyggande arbete i vissa fall inte är tillräckligt hög. Det har framförts att det finns ett behov av att vårdnadshavare tillsammans med skolan arbetar för att stödja eleverna att följa skolans ordningsregler.

Det är viktigt att eleven möter liknande förväntningar från både skolan och hemmet kring vikten av att följa ordningsreglerna. Om en elev återkommande bryter mot skolans ordningsregler är det även viktigt att undersöka vad som är bakomliggande orsaker till elevens ordningsstörande uppträdande. Det kan t.ex. vara en indikation på att eleven behöver någon form av extra anpassning eller särskilt stöd. I ett sådant arbete utgör vårdnadshavarna en mycket viktig samarbetspart. Det är därför betydelsefullt att skolan och vårdnadshavare gemensamt arbetar för att ge eleven det stöd den behöver för att kunna följa skolans ordningsregler.

En grundförutsättning för att vårdnadshavare ska kunna stödja sitt barn att följa skolans ordningsregler är att de har kännedom om skolans ordningsregler. Därför bör ett tillägg göras i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna om att vårdnadshavare ska få information om skolans ordningsregler. I de obligatoriska skolformernas läroplaner finns skrivningar om att rektorn har ett särskilt ansvar för att utveckla formerna för samarbete mellan skolan och hemmen samt att vårdnadshavarna får information om skolans mål och sätt att arbeta och om olika valalternativ. Det bör läggas till att vårdnadshavare ska få information om skolans ordningsregler. Mot bakgrund av elevernas ökande ålder och mognad bedöms det inte finnas samma behov av en motsvarande reglering för de frivilliga skolformerna.

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. Det finns studier (Ott 2017) som visar att elever ofta ser mobiltelefoner som ett stöd i skolarbetet och ett verktyg för att kunna delta i det sociala umgänget, medan lärare i större utsträckning ser mobilen som ett störningsmoment. Andra studier visar att mobiltelefoner utmanar skolans traditionella undervisningsformer och att lärare kan ha svårt att veta om mobilen används i skolarbetet eller för ett privat ändamål (Olin-Scherrer och Tanner 2015).

När elever 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. Även elever kan uttrycka att mobiltelefoner kan vara störande och att de kan behöva övning i att använda den på ett bättre sätt (Ott 2017). En kanadensisk studie av hur elever hanterar mobiltelefoner i högstadiet och gymnasieskolan indikerar att elever använder mobiler både till skolarbete och till sådant som inte är skolarbete (Kay, Benzimira och Li 2017). Andra studier visar att mobiler kan störa undervisningen genom att de används till fusk, att skicka sms under lektionstid, sociala medier och spel, till kränkningar eller för att lägga upp filmer (Berry och Westfall 2015).

Vid de dialoger som har genomförts och från referensgrupper har det framförts att värdefull undervisningstid går förlorad då 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. Fördelar med ett förbud, som dessa skolor har framfört, är att det bidrar till ökad koncentration och effektivitet i undervisningen då det är lättare för eleverna att fokusera om mobiltelefonerna inte finns tillgängliga. Det har dock även lyfts att elever med funktionsnedsättning kan behöva ha sin mobiltelefon som en tillgänglighetsåtgärd eller i form av en extra anpassning.

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 på att blotta närvaron av mobiltelefoner stör koncentrationen och försämrar arbetsminnet. Detta gäller särskilt om mobiltelefonen ligger synlig, men även i viss utsträckning om den finns avstängd i närheten. Det innebär att mobiltelefoner generellt kan ha en negativ påverkan på lärande (Ward, Duke, Gneezy och Boss 2017). Att mobiltelefoner kan försämra inläring beror på att de stör arbetsminnet. Arbetsminnet används till att bearbeta information och koppla samman detta med långtidsminnet. Om denna process blir störd, av t.ex. en mobiltelefon, tar det tid och kraft att komma tillbaka till ett tidigare fokus (Nutley, 2019, Hansen 2019).

Mobiltelefoner kan därmed påverka elevernas förutsättningar för lärande. Det påverkar dock inte alla elever på samma sätt. I en studie från Storbritannien jämfördes resultaten i skolor som hade infört ett mobiltelefonförbud med skolor som inte hade det (Beland och Murphy 2015). Studien visade att det framför allt var de lågpresterande eleverna som presterade något bättre i skolor med ett förbud. Högpresterande elever lyckades däremot lika bra i en skolmiljö med mobiltelefoner som i en skolmiljö utan. Lågpresterande elever bedömdes därmed ha lättare att bli distraherade av mobiltelefoner, medan högpresterande elever kunde fokusera oavsett. Studiens slutsats är att ett mobilförbud är en kostnadseffektiv åtgärd för att öka studieresultaten, särskilt för vissa elevgrupper. Det framhålls dock att resultaten inte ska tolkas som att mobiltelefoner inte kan vara användbara som verktyg i skolan, om användningen är genomtänkt (Beland och Murphy 2015).

Relevansen av dessa resultat för en svensk kontext har ifrågasatts i en rapport från Institutet för Näringslivsforskning (2019). I

rapporten framhålls bl.a. att det i Sverige kan finnas en mer strukturerad form av mobilanvändning och att det svenska utbildningssystemet sedan lång tid har välkomnat ett digitalt lärande. Detta kan innebära att ett mobiltelefonförbud inte på samma sätt skulle påverka kunskapsresultaten i Sverige.

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 (Skolinspektionen 2016c). En rapport från Friends (2017) visar att så mycket som 35 procent av de barn i åldrarna 10–16 år som deltog i undersökningen uppger att de har blivit utsatta för kränkningar på nätet det senaste året.

Det finns olika uppfattningar om hur ett mobiltelefonförbud kan påverka förekomsten av nätkränkningar. I en undersökning (Enkätfabriken 2017) svarar 77 procent av de deltagande lärarna att mobilförbud i skolan är positivt och att de främsta fördelarna är arbetsro i klassrummet (56 procent), följt av färre fall av nätmobbning och nätkränkningar (14 procent) samt att eleverna umgås mer med varandra (13 procent). Samtidigt finns det forskare som framhåller att förekomsten av nätmobbning inte är ett argument för teknikförbud eftersom det inte finns stöd i forskningen att ett förbud minskar nätmobbning (Dunkels 2016). Vidare framhålls att ett förbud lämnar eleverna att själva hantera eventuella problem och att eleverna med stor sannolikhet behöver vuxnas stöd för att hitta välfungerande strategier.

Ett aktivt förebyggande arbete är av största vikt för att motverka kränkningar, oavsett om de sker digitalt eller inte. Att mobiltelefoner inte är tillåtna i undervisningen eller utbildningen kommer i

sig inte medföra att kränkningar upphör. Det är dock betydelsefullt för elevernas lärande att de är fredade från kränkningar när undervisning pågår.

Mobiltelefonförbud i andra länder

Frankrike införde ett förbud mot mobiltelefoner 2018

Frankrike införde i augusti 2018 ett förbud mot användning av mobiltelefoner i skolor (Lag No. 2018–698). En av anledningarna var att mobiltelefoner bedömdes kunna inverka negativt på elevernas förmåga att lyssna och koncentrera sig på undervisningen. Mobiltelefoner var också ofta en del i störande uppförande på skolorna samtidigt som de kunde bidra till digital mobbning och gjorde det lättare för unga att få tillgång till våldsamt och pornografiskt bildmaterial (Ministère de l'Education Nationale 2018).

Enligt den franska lagstiftningen är det förbjudet för elever i åldrarna 6 år till 15 år att använda mobiltelefoner i skolan och vid all undervisningsrelaterad verksamhet i anslutning till skolan. Därmed inkluderas även platser som används för idrottsundervisning och skolutflykter. För gymnasieskolor kan användningen begränsas. De föremål som omfattas av förbudet, respektive möjligheten till begränsning, är mobiltelefoner och ”annan terminalutrustning för elektronisk kommunikation”. Det omfattar därmed utöver mobiltelefoner även smarta klockor och läsplattor, i syfte att föregripa den tekniska utvecklingen.

Förbudet innehåller ett principiellt och ett villkorsbaserat undantag. Det principiella undantaget är för elever som på grund av medicinska skäl behöver viss utrustning, vilken då får användas utifrån angivna ramar. Det villkorsbaserade undantaget gör det möjligt att tillåta användning i t.ex. pedagogiskt syfte samt på vissa platser på skolan. Skolorna ska själva tydliggöra under vilka omständigheter mobiltelefoner får användas och på vilken plats. Detta ska dock utgöra undantag och skolans regler får inte avvika helt från principen om förbud. Skolorna kan inte heller förbjuda mobiltelefoninnehav utan det är *användningen* av mobiltelefoner som lagen riktar in sig på. Det finns även möjlighet att omhänderta elevs mobiltelefoner i de fall elever inte följer skolans bestämmelser.

Ontario, Kanada införde ett förbud mot mobiltelefoner 2019

I provinsen Ontario i Kanada är sedan 2019 mobiltelefoner och andra typer av digitala föremål med uppkoppling som det går att kommunicera med förbjudna i grundskolan och gymnasieskolan (Queen's printer for Ontario 2019). Syftet med förbudet är att främja att elever ska vara fokusera på lärande. Genom att förbjuda mobiltelefoner när undervisning pågår skapas bättre förutsättningar för eleverna att fokusera på undervisningen då mobiltelefoner anses vara ett störningsmoment som distraherar elever.

Genom en "Code of Conduct" stadgar provinsen bl.a. att mobiltelefonförbudet omfattar alla som befinner sig på skolans område och gäller under lektionstid. Elever får generellt använda mobiltelefoner under rasterna, men skolorna kan besluta om att de inte heller då får användas (Ministry of Education, Ontario 2019).

Användningen av mobiltelefoner och andra medel för elektronisk kommunikation kan tillåtas i klassrummet under lektionstid i tre situationer: för undervisningssyfte efter lärares instruktion, av hälso- eller medicinska skäl (även psykisk ohälsa) och för elever med särskilda behov. Undantagen för elever med hälsoskäl, medicinska skäl eller särskilda behov gäller om en vårdnadshavare intygar att skäl föreligger för undantag.

10.2 Närmare om gällande rätt

Bestämmelser i skollagen

I avsnitt 4 redogörs för de bestämmelser i 5 kap. skollagen som kan vara relevanta i fråga om användning av mobiltelefoner i utbildningen. Där framgår bl.a. att mobiltelefoner 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 (5 kap. 22 § skollagen).

Som framgått ska det finnas ordningsregler för varje skolenhet (5 kap. 5 § skollagen). I förarbetena anges att en ordning innebärande 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). Detta kan ligga till grund för att rektorn tillsammans med lärare och elever i arbetet med att gemensamt ta fram ordningsregler på vissa skolor har bestämt 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 förutsättningar för omhändertagande som anges i 5 kap. 22 § skollagen är uppfyllda, dvs. 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 41–2S018:8264). I beslutet framkommer att en huvudman har 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.

Regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och Europakonventionen

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. yttrande- och informationsfriheten. Yttrandefriheten innebär en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Motsvarande rättigheter finns i artikel 10 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som gäller som lag i Sverige (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

Enligt 2 kap. 6 § RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Var och en är enligt bestämmelsen dessutom skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefon-

samtal eller annat förtroligt meddelande. Skydd gäller även mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Artikel 8.1 - om rätt till respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens - anses kunna ge ett visst skydd mot sådana mindre allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten som inte når upp till den nivå som förutsätts i artikel 3 om skydd mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling.

I såväl RF som Europakonventionen ges möjlighet att under vissa förutsättningar begränsa dessa friheter. Begränsningar får enligt RF göras genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och inte gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 20 och 21 §§ RF).

Vid sidan av de allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna gäller vissa särskilda förutsättningar i fråga om de ändamål som en begränsning får göras. I 2 kap. 23 § RF uppställs ett antal särskilda begränsningsändamål för yttrande- och informationsfriheten, bl.a. allmän ordning och säkerhet samt förebyggande och beivrande av brott. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 23 § andra stycket).

När det gäller de nämnda fri- och rättigheterna i artikel 8 och 10 Europakonventionen får begränsningar göras i lag om de är nödvändiga med hänsyn till bl.a. förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral samt för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2 och 10.2).

Artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen innehåller en bestämmelse om skydd för enskildas egendom. Av artikelns första stycke följer 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 bland annat det allmännas intresse.

Rätten till utbildning är reglerad i såväl RF (2 kap. 18 §) som Europakonventionen (artikel 2).

I tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) ges tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i vissa medier, bl.a. radio och tv, ett särskilt starkt skydd. Dessa grundlagar bygger på vissa grundläggande principer, bl.a. meddelarskydd och en särskild brottskatalog. Meddelarskyddet omfattar bl.a. anskaffarfrihet, som innebär en rätt för var och en, med de begränsningar som följer av grundlagarna, att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för att offentliggöra dem i ett grundlagsskyddat medium eller för att lämna dem till någon av de särskilda mottagare som anges (1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § YGL).

Anskaffarfriheten får dock i viss utsträckning inskränkas genom lag. Av 1 kap. 12 § 6 TF och 1 kap. 18 § YGL följer att föreskrifter om ansvar och ersättningsskyldighet avseende det sätt på vilket uppgiften anskaffats får meddelas i lag. Skyddet för uppgiftsinhämtande i publiceringssyfte går alltså inte så långt att brottsliga metoder som används vid uppgiftsinhämtandet inte skulle kunna bestraffas.

Barnkonventionen

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 barnets bästa i främsta rummet, i artikel 6 barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling och i artikel 12 barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd.

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 verkningfullt 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.

10.3 Mobiltelefoner ska endast användas efter lärares instruktion när undervisning pågår

Förslag: I förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisningen endast förekomma – efter lärares instruktion i syfte att främja elevernas utveckling och lärande, eller – som stöd i form av extra anpassningar eller särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen.

Rektorn eller en lärare ska få besluta om undantag för en enskild elev om det finns särskilda skäl.

Beslut om reglerat mobilanvändande i undervisningen och undantag från ett sådant beslut ska som huvudregel inte behöva dokumenteras och ska inte kunna överklagas genom förvaltningsbesvär.

Skälen för förslaget

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

För att främja elevers kunskapsutveckling är det centralt att säkerställa en lärmiljö som ger eleverna de bästa förutsättningarna till lärande. När undervisning pågår ska därför elevernas uppmärksamhet i största möjliga utsträckning riktas mot det som är syftet med undervisningen. Mobiltelefoner kan störa elevers koncentration och därmed utgöra ett hinder i deras lärande. Att elever inte använder sina mobiltelefoner i undervisningen är även en del i att under undervisningstid freda elever från digitala kränkningar och säkerställa att ingen ska behöva känna sig otrygg för att de riskerar att bli filmade utan samtycke. Nätkränkningar kan vara svåra för läraren att upptäcka och därmed agera mot. Det är därför viktigt att begränsa möjligheten till att den typen av kränkningar sker när undervisning pågår.

Forskning, dialoger och erfarenheter från andra länder pekar på att totalförbud av mobiltelefoner inte är att föredra. I en undervisningssituation kan det t.ex. 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 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.

Utifrån ovanstående bedöms att en reglering av under vilka förutsättningar mobiltelefoner ska få användas när undervisning pågår är motiverad då 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 vid undervisningen bör det vara motiverat av undervisningsskäl, ske enligt lärarens instruktion och i syfte att främja elevernas lärande.

Genom att användningen av mobiltelefoner sker enligt ovanstående så utesluts elevers privata användning.

Detta bör gälla för samtliga obligatoriska skolformer och fritidshemmet samt för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Förskolan inkluderas inte i förslaget då det är sällsynt att barn i de åldrarna har egna mobiltelefoner. Inte heller kommunal vuxenutbildning omfattas då vuxna förväntas ha utvecklat strategier och kan ta ansvar för hur de använder sin mobiltelefon. Kommunal vuxenutbildning omfattas inte av bestämmelsen om ordningsregler och inte heller av den disciplinära åtgärden omhändertagande av föremål (5 kap. 22 § skollagen).

Vidare bör all undervisning med avgränsad lektionstid omfattas, vilket gäller både vanlig s.k. närundervisning där elever och lärare befinner sig samtidigt på samma plats, och fjärrundervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid (1 kap. 3 § skollagen). När undervisning pågår ska mobiltelefoner endast förekomma efter lärarens instruktion i syfte att främja elevernas utveckling och lärande. Vid distansundervisning där elev och lärare är åtskilda i både rum och tid saknas dock tydliga gränser för när undervisningen pågår och bestämmelserna blir i normalfallet inte applicerbara.

När det gäller lärares möjlighet att tillåta mobiltelefoner om det är motiverat av undervisningsskäl bör sådana beslut, liksom andra pedagogiska beslut, inte omfattas av några särskilda formkrav eller möjlighet till överklagande. Med lärare jämföras här förskollärare eller lärare i fritidshem som bedriver undervisning inom grundskolans ram (prop. 2006/07:69 s. 15). Andra personalkategorier inom skolan omfattas således inte.

Att kunna omhänderta mobiltelefoner i förebyggande syfte är en del i det praktiska genomförandet av detta förslag, se avsnitt 10.4.

Även annan elektronisk kommunikationsutrustning bör omfattas

Det är inte bara mobiltelefoner som kan innebära en störning i undervisningen. Det är inte heller självklart var gränsen ska dras mellan en dator, läsplatta, smart klocka och mobiltelefon eller andra digitala verktyg. Vidare pågår en snabb teknisk utveckling inom området. För att säkerställa en ändamålsenlig lagstiftning även fram-

gent bör, utöver mobiltelefon, även begreppet annan elektronisk kommunikationsutrustning inkluderas i lydelsen. Detta begrepp omfattar alla former av digitala föremål eller verktyg som elever kan använda som t.ex. smarta klockor, surfplattor och andra digitala medier. Fördelen med detta begrepp är att det är etablerat och finns i rättegångsbalken och trafikförordningen (1998:1276) (prop. 2015/16:68).

Förslagets utformning innebär att även datorer omfattas av bestämmelsen om reglerad användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning. När datorer används vid undervisningen, inbegripen fjärrundervisning, ska därför detta ske enligt lärarens instruktion i syfte att främja elevernas utveckling och lärande.

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

Det finns situationer när en enskild elev kan behöva använda exempelvis en mobiltelefon på ett annat sätt än enligt lärarens generella instruktion för klassen. Sådana skäl kan vara att eleven använder mobiltelefonen som en extra anpassning eller ett särskilt stöd. Det finns elever som i dag använder sin privata mobiltelefon som ett hjälpmedel i skolan. Specialpedagogiska skolmyndigheten har framfört att mobiltelefoner anses vara ett mer accepterat hjälpmedel jämfört med andra hjälpmedel och därmed mindre stigmatiserande för eleverna. Särskilt för elever med funktionsnedsättning kan det vara en extra anpassning som bidrar till en förbättrad lärsituation. Det bör därför vara möjligt att använda mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning utifrån en elevs behov av extra anpassningar eller särskilt stöd i enlighet med 3 kap. skollagen. Bestämmelsen om extra anpassningar innebär att om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska eleven ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen (3 kap. 5 § skollagen). Av förarbetena framgår att t.ex. digital teknik med anpassade programvaror som huvudregel kan anses falla inom ramen för stöd i form av extra anpassningar (prop. 2013/14:160 s. 36). För extra anpassningar gäller befintliga bestämmelser om dokumentation. Det innebär att i de årskurser i grundskolan och motsvarande skolformer där skrift-

liga individuella utvecklingsplaner upprättas ska extra anpassningar sammanfattas i dem (se 10 kap. 13 § skollagen). Om en elev får särskilt stöd kan det ingå i en åtgärdsplan att en elev får eller ska använda sig av sin mobiltelefon vid undervisningen (3 kap. 9 § skollagen).

Undantag vid särskilda skäl

Det kan även finnas situationer när en elev vid ett enskilt 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 för att vårdnadshavare har ett särskilt skäl att vid en viss tidpunkt kunna nå eleven. Därför bör det även finnas en möjlighet för rektor och lärare att fatta beslut om undantag från ovan föreslagna bestämmelser för en enskild elev utifrån särskilda skäl. Möjligheten till undantag ska tolkas förhållandevis restriktivt. Det handlar om att möta särskilda skäl för enskilda elever och inte en möjlighet att ge undantag för hela undervisningsgrupper.

En reglerad användning av mobiltelefoner är förenlig med grundläggande fri- och rättigheter...

Frågan är om en begränsning av rätten att använda elektronisk kommunikationsutrustning innebär en inskränkning i den grundlagsstadgade rätten till yttrandefrihet och informationsfrihet. Varje föreskrift som rent faktiskt inskränker en persons möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter anses inte alltid innebära en rättighetsbegränsning. En föreskrift anses innebära en begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen (prop. 1975/76:209 s. 153 f.). Hänsyn kan även tas till de tänkbara effekterna av den föreslagna regleringen (prop. 2005/06:11 s. 30).

De föreslagna bestämmelserna syftar varken uttryckligen eller underförstått till att begränsa möjligheterna för elever att meddela upplysningar, uttrycka tankar, åsikter och känslor, inhämta och ta

emot upplysningar eller att i övrigt ta del av andras yttranden. Vad som avses med förslaget om en reglerad användning av mobiltelefoner i undervisningen är att främja trygghet och studiero i skolan genom att motverka störningar i undervisningen som ett privat användande av elektronisk kommunikationsutrustning typiskt sett innebär. Detta är i sin tur en förutsättning för en undervisning av god kvalitet. Den föreslagna regleringen har därmed inte någon direkt anknytning till de av regeringsformen skyddade rättighetsområdena. Regleringen kan i viss utsträckning sägas beröra möjligheterna för elever att under den tid som undervisning pågår faktiskt utöva sin grundlagsfästa yttrandefrihet och informationsfrihet. Vid undervisningen ska dock eleverna delta i de målstyrda processer som under ledning av lärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden. Mobiltelefoner ska enligt bestämmelsen kunna användas efter lärarens instruktion i syfte att främja elevernas utveckling och lärande. Om det i undervisningen ingår moment som innefattar användande av elektroniskt medium för att ge uttryck för tankar, åsikter och känslor eller inhämta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden på ett sätt som omfattas av grundlagens yttrandefrihetsbegrepp, ska således användningen av sådant medium kunna tillåtas. Förslaget om en reglerad användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisningen kan mot denna bakgrund vid en sammantagen bedömning inte anses innebära någon begränsning av yttrande- och informationsfriheten i regeringsformens mening. Det görs således bedömningen att den föreslagna regleringen är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen. De föreslagna bestämmelserna behöver dock tas in i lag med hänsyn till att det är fråga om betungande föreskrifter för den enskilde (8 kap. RF).

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 barnets bästa ska barns rätt till utbildning vara en viktig omständighet. I denna promemoria görs, som tidigare nämnts, bedömningen att förslagen om en reglerad användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kom-

munikationsutrustning kommer att främja elevers trygghet och studiero i skolan. Därmed kan förslagen leda till att barn i de berörda skolformerna får en bättre utbildning med högre måluppfyllelse. Regleringen är på så sätt motiverad för att stärka barnens rätt till utbildning. Regleringen möjliggör samtidigt vissa undantag som innebär att mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning ska kunna tillåtas som extra anpassning eller särskilt stöd och om det finns särskilda skäl. Dessa ventiler möjliggör avvikelser från regleringen i de fall det är motiverat av väsentliga skäl med hänsyn till barnet. Sammantaget görs därför bedömningen att den föreslagna regleringen är förenlig med vad som får anses vara barnets bästa. För vidare resonemang om barnkonventionen i förhållande till disciplinära åtgärder se avsnitt 10.4.

... och går att förena med läroplanernas skrivningar om elevernas digitala kompetens

Skolan har ett viktigt uppdrag att ge elever möjlighet att utveckla sin förmåga att använda digital teknik. Den 1 juli 2018 trädde nya skrivningar om digital kompetens ikraft i bl.a. läroplaner, kursplaner och ämnesplaner för grundskolan och gymnasieskolan. Där framgår att skolan har uppdrag att bidra till att utveckla elevernas digitala kompetens samt ett kritiskt och ansvarsfullt förhållningssätt till medier och information. Regeringen har även tagit fram en nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet (U2017/04119). Det övergripande målet med strategin är 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.

Förslaget i denna promemoria om en reglerad användning av elevers mobiltelefoner vid undervisningen avser inte att begränsa en lärarledd användning av digitala verktyg. Förslaget står därmed inte i strid med de nämnda kraven i läroplanerna eller i den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet. Genom den föreslagna ordningen fastslås att användningen av mobiltelefoner ska ske enligt lärarens instruktion och som en del av undervisningen i syfte att främja elevernas utveckling och lärande. Detta gör det möjligt att även fortsättningsvis uppfylla kraven i läroplanerna att elever ska kunna använda digitala verktyg och medier. Alla elever kan dock inte

antas ha tillgång till den senaste tekniken. Om ett moment i undervisningen förutsätter viss digital teknik så behöver det säkerställas att alla elever kan delta i undervisningen.

10.4 Ökade möjligheter att omhänderta mobiltelefoner

Förslag: I förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska rektorn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning få omhänderta en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga störningar i undervisningen. Ett sådant föremål ska återlämnas till eleven senast i samband med att undervisningspasset har avslutats för eleven.

Rektorn, en lärare eller handledare ska även få 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. Ett sådant föremål ska återlämnas till eleven senast i nära anslutning till att eleven har lämnat utrymmet.

Rektorn eller en lärare får även i andra fall omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken eller annan kränkande fotografering eller filmning. Ett sådant föremål ska återlämnas till eleven senast 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. Rektorn eller en lärare ska få besluta om undantag för en enskild elev om det finns särskilda skäl.

Nu aktuella omhändertaganden ska inte behöva dokumenteras.

Det ska anges i skollagen att den befogenhet som rektorn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning har att 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, även innefattar en befogenhet att omhändertata 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.

Skälen för förslaget

Det saknas i dag ett tydligt lagstöd för att omhändertata mobiltelefoner i förebyggande syfte

Som nämnts i avsnitt 10.2 får rektorn eller en lärare omhändertata föremål från en elev om föremålet används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna (5 kap. 22 § skollagen). Det finns däremot inte någon möjlighet att omhändertata ett föremål för att förebygga att det stör. Att ordningsregler inte kan ligga till grund för ett omhändertagande har klargjorts i det tidigare nämnda beslutet från Statens skolinspektion (dnr 41–2018:8264). Elevernas innehav och användning av mobiltelefoner aktualiserar även flera grundlagsskyddade rättigheter, se närmare avsnitt 10.3, vilket föranleder ett behov av att ytterligare förtydliga vilka befogenheter som ska finnas gällande att omhändertata föremål i förebyggande syfte.

Det ska vara möjligt att omhändertata mobiltelefoner för att förebygga störningar i undervisningen...

Som beskrivs i avsnitt 10.1 kan tillgången till mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning störa elevernas lärande bl.a. genom att försämra elevernas koncentration och effektiviteten 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 med vissa möjligheter för lärare att besluta om viss användning av mobiltelefoner. Det är dock inte säkert att

alla elever klarar av att inte 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 bestämmelserna om omhändertagande av störande föremål (5 kap. 22 § skollagen). Det kan dock vara bättre om läraren redan i förbyggande syfte kan samla in mobiltelefoner och annan teknisk kommunikationsutrustning vid undervisningen. På så sätt kan en situation undvikas där eleverna redan har blivit störda i sin koncentration innan mobiltelefoner omhändertas. Det går även att undvika risken att läraren missar att vissa elever använder sina mobiltelefoner eller att tid som skulle kunna användas till undervisning behöver läggas på att diskutera huruvida mobiltelefonen har använts och ska omhändertas eller inte. Det finns därmed skäl för att mobiltelefoner ska få omhändertas i förebyggande syfte vid undervisning. Det bör därför i skollagen införas en befogenhet som gör det möjligt att omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga störningar i undervisningen. Ett sådant förebyggande omhändertagande bör kunna ske i direkt anslutning till att en lektion inleds eller mellan olika moment under en lektion.

... och 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 avsnitt 3, vara en källa till otrygghet för elever i skolan.

För att stärka straffskyddet för vissa fall av sådant missbruk har det i brottsbalken införts en ny bestämmelse som tar sikte på fotografering som sker olovligen och i hemlighet i privata situationer (4 kap. 6 a § brottsbalken). 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 § brottsbalken. Att sprida vissa bilder eller andra uppgifter kan också vara brottsligt. Brottet olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c § brottsbalken 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 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 § brottsbalken.

En återkommande situation i skolan är ombyten och duschningar som sker före och efter idrottslektioner. Det finns starka skäl för att det ska vara möjligt att omhänderta mobiltelefoner och dylik utrustning i syfte att förebygga kränkande fotografering eller filmning av elever som inför eller efter en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, dusch eller ett annat liknande utrymme. Detta är en situation som är känslig för den personliga integriteten och där individen måste ha ett starkt intresse av att vara skyddad mot intrång

i den privata sfären. Det är inte rimligt att mobiltelefoner i dessa sammanhang först ska ha använts för att fotografera eller filma någon för att de ska kunna omhändertas.

Det kan även finnas andra situationer där fotografering eller filmning framstår som särskilt kränkande för enskilda personers integritet. Det kan vara när ombyte sker i andra sammanhang än inför och efter en idrottslektion, t.ex. vid vissa praktiska moment i en utbildning eller under friluftsdagar, eller i samband med att eleverna befinner sig i vissa utrymmen, som toaletter eller liknande utrymmen. Även i sådana fall kan därmed finnas starka skäl att kunna omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga kränkande fotografering eller filmning.

En bestämmelse bör därför införas i skollagen som möjliggör omhändertagande av mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken eller annan kränkande fotografering eller filmning dels av elever som inför eller efter en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, dusch eller ett annat liknande utrymme dels i andra situationer där fotografering eller filmning anses kränkande.

... och även för att stoppa en pågående kränkande användning

Det 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, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning 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 §§ brottsbalken). Omhändertagande enligt denna bestämmelse kan även ske för att stoppa filmning eller fotografering som, utan att vara brottsligt, kan anses kränkande, förnedrande eller olämpligt.

Om ett föremål som omhändertas enligt 5 kap. 22 § kan antas bli förverkat enligt vissa straffrättsliga bestämmelser, 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). Anmälningsskyldigheten enligt bestämmelsen inträder bl.a. om det kan befaras att ett omhändertaget föremål kan komma till brottslig användning. Så kan vara fallet om t.ex. en omhändertagen mobiltelefon innehåller material som kan befaras komma att spridas på ett sätt som innebär olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c § brottsbalken. Anmälningsskyldighet inträder enligt dagens bestämmelse inte enbart på den grunden att ett omhändertaget föremål har använts som hjälpmedel vid brott. Det krävs dessutom att det finns en risk för att föremålet kommer till fortsatt brottslig användning. 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 genom t.ex. spridning behöver omhändertagandet inte anmälas till Polismyndigheten. Telefonen ska i dessa fall återlämnas till eleven senast vid den tidpunkt skoldagen är slut för eleven. Även om det kan antas att skolan gör en polisanmälan om en sådan händelse, och att telefonen sedermera tas i beslag, är det inte en tillfredsställande ordning att låta eleven återfå sin telefon som han eller hon har använt som hjälpmedel vid brott och vilken 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. Anmälan till Polismyndigheten ska med detta behöva göras t.ex. när 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. Om någon begår ett brott i skolan får rektorn även in andra fall ta ställning till om en polisanmälan ska göras.

Förutsättningar för ett förebyggande omhändertagande ska vara enkla

Förslaget 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 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.

Det kan antas att ett beslut om att omhänderta mobiltelefoner i förbyggande syfte oftast kommer att avse en hel grupp elever, t.ex. en klass eller grupp elever som ska genomföra ett visst undervisningsmoment. När beslut fattas om att omhänderta mobiltelefonerna för en grupp elever kan undantag göras, bl.a. för elever som enligt förslaget i avsnitt 10.3 använder sin mobiltelefon i undervisningen som en extra anpassning eller som särskilt stöd. Det ska även vara möjligt att i förebyggande syfte omhänderta en enskild elevs mobiltelefon. Det kan t.ex. vara aktuellt om en enskild elev ska skriva ett prov eller på annat sätt utföra en egen uppgift. Omhändertagandet får dock givetvis inte 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. I dessa fall kan som huvudregel inte enskilda elevers mobiltelefoner omhändertas i förebyggande syfte.

Förslagen om ett omhändertagande av mobiltelefoner i förebyggande syfte innebär inte några utökade befogenheter att använda fysiskt tvång eller våld om eleven vägrar ge ifrån sig föremålet. Det innefattar inte heller en utökad 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 trots att ett beslut om omhändertagande fattas kan bestämmelserna om disciplinära åtgärder i 5 kap. skollagen aktualiseras, t.ex. utvisning ur undervisningslokalen.

Mobiltelefonerna ska återlämnas i samband med att situationen som föranledde omhändertagandet upphör. En mobiltelefon eller annan teknisk kommunikationsutrustning får omhändertas i förebyggande syfte vid undervisningen. 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 det 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 återlämnas till eleven senast i samband med att undervisningspasset har avslutats för eleven, 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. 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.

På motsvarande sätt ska en mobiltelefon som har omhändertagits 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 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 omhändertagande 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.

Det är rektorn, en lärare eller, vid fjärrundervisning, en handledare som ska kunna omhänderta mobiltelefoner för att förebygga störningar

Ett omhändertagande av föremål innefattar en begränsning av skyddet för enskild egendom enligt Europakonventionen och innebär en tillfällig besittningsrubbnig. Förfarandet har också inslag av myndighetsutövning mot enskild. Av rättssäkerhetsskäl är det angeläget att bestämmelserna om omhändertagande av föremål är tydliga och det får inte heller råda någon tvekan om vilka personalkategorier som får ingripa med stöd av bestämmelsen. Eftersom ett omhändertagande av föremål utgör en direkt och ingripande form av myndighetsutövning som dessutom innefattar en begränsning av skyddet för enskild egendom bör beslutet om att mobiltelefoner ska omhändertas i förebyggande syfte inte kunna fattas av andra än rektorn, en lärare eller, vid fjärrundervisning, en handledare. Det är samma krets som har rätt att fatta beslut enligt paragrafens första stycke om omhändertagande av föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna.

Det finns praktiska anledningar till att mobiltelefoner ska kunna samlas in i förebyggande syfte även av andra personalkategorier. Det får dock inte råda någon tvekan om vem som har ansvar för beslutet om omhändertagandet, vilket i dessa fall är rektorn, läraren eller handledaren. Det ska samtidigt vara möjligt för andra personalkategorier att verkställa ett sådant beslut och praktiskt genomföra insamlingen av mobiltelefoner. En rektor kan t.ex. bestämma att vissa personalkategorier ska genomföra insamlande av mobiltelefoner inför ombyte till lektioner i idrott och hälsa och en lärare kan t.ex. ta hjälp av en lärarassistent med att praktiskt samla in mobiltelefonerna i klassen. Detta gäller i situationer där elever behandlas förutsägbart och lika. Däremot får inte andra yrkeskategorier fatta individuella beslut om att en viss elevs mobiltelefon ska omhändertas i förebyggande syfte eller att mobiltelefonen stör och utifrån det omhänderta denna. I enlighet med förslag om skolpersonalens allmänna befogenheter som presenteras i avsnitt 11.4 kommer visserligen all skolpersonal att ha möjlighet att tillfälligt omhänderta ett föremål om det behövs för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Om föremålet inte omedelbart kan lämnas tillbaka, innebär dock förslaget att föremålet utan dröjsmål ska överlämnas till rek-

torn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning för prövning enligt bestämmelserna om omhändertagande av föremål (5 kap. 22 § skollagen). Andra yrkeskategorier kan också be eleven att lägga undan föremålet eller vända sig till exempelvis en lärare för omhändertagande av föremålet.

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

Som nämnts i avsnitt 4.3 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 skoldagen slut. Det finns goda skäl för en sådan ordning, inte minst kopplat till den praktiska hanteringen av in- och utlämning 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. Utöver vid undervisningen finns det vidare fördelar med att eleverna inte har tillgång till sina mobiltelefoner under hela skoldagen, dvs. även under raster. Skolan ska enligt bl.a. läroplanerna för grundskolan och motsvarande skolformer 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 ett behov av att umgås med varandra för att lära sig mer om normer och utveckla förmågor när det gäller det sociala samspelet. Detta försvåras av ett omfattande användande av mobiltelefoner under raster. Som tidigare framgått finns även ett problem med kränkningar som sker i sociala medier, som kan vara särskilt svåra för skolpersonalen 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 har i arbetet med denna promemoria övervägts om högstadiet ska undantas från möjligheten att omhänderta mobiltelefoner under hela skoldagen, detta med anledning av elevernas förhållandevis höga

ålder. Som framgått av avsnitt 3.2. visar dock undersökningar att elever i grundskolans årskurs 9 (Skolinspektionen 2019a) respektive årskurs 7–9 (Skolverket 2019a) 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. Det finns därför starka skäl att under skoldagarna 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 fotograferande eller filmade.

Mot bakgrund av ovanstående görs bedömningen att det finns starka skäl för att grundskolor och motsvarande skolformer ska kunna omhänderta eleverna mobiltelefoner under hela skoldagen. Detta inkluderar förskoleklassen och fritidshem som ofta har en nära organisatorisk och praktisk koppling till dessa skolformer. Till skillnad mot ett privat användande av mobiltelefoner vid undervisningen kan det dock inte antas att elevers användning av mobiltelefoner på raster alltid innebär ett problem. Det kan här finnas betydande skillnader mellan skolor. 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.

När det gäller gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, som omfattas av förslagen ovan om omhändertagande av mobiltelefoner i förebyggande syfte, finns det skäl att resonera annorlunda. Här måste beaktas att med elevernas stigande ålder och mognad kan de förväntas ta ett större eget ansvar. Enligt bl.a. Barnkonventionen ska även barnets (dvs. 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. Mot denna bakgrund görs bedömningen 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.

Mot bakgrund av ovanstående föreslås således att det ska införas en möjlighet för rektorn i förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer samt fritidshemmet att besluta att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska samlas in vid skoldagens början och återlämnas senast vid skoldagens slut. Rektorn eller en lärare ska dock få besluta om 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. På samma sätt som vid övriga omhändertaganden i förebyggande syften ska rektorn kunna besluta om hanteringen av omhändertagandet, t.ex. att vissa personalkategorier ska sköta den praktiska hanteringen av in- och utlämnande av mobiltelefonerna.

Det ska inte finnas någon dokumentationsskyldighet vid dessa omhändertaganden

De omhändertaganden av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning som görs med stöd av de nya bestämmelserna behöver inte dokumenteras. Detta eftersom omhändertagandet avser en begränsad tid och vid omhändertaganden av mobiltelefoner under hela skoldagen inte avser enskilda elever utan gäller generellt på skolan. Detta bör tydliggöras i lagtexten.

De nya bestämmelserna om omhändertagande bör inte placeras tillsammans med bestämmelserna om disciplinära och andra särskilda åtgärder (5 kap. 6–23 §§ skollagen) utan bör, tillsammans med den nya bestämmelsen om reglerad användning av mobiltelefoner i undervisningssituationen, placeras i 5 kap. skollagen under rubriken Arbetsmiljö (5 kap. 4–4 c §§ skollagen).

Om mobiltelefonen inte återlämnas efter lektionens slut, efter att eleven har lämnat omklädningsrummet efter idrottslektionen, efter att skälen för ett annat omhändertagande för att förebygga kränkande fotografering eller filmning har upphört, eller, i frågan om om-

händertagande under hela skoldagen, vid skoldagens slut, så måste kraven för ett omhändertagande av mobiltelefonen som en disciplinåtgärd vara uppfyllda (5 kap. 22 § skollagen). Det innebär att föremålet antingen behöver störa eller utgöra en fara för säkerheten, eller i enlighet med det föreslagna tillägget använts kränkande för elever eller personal. I en sådan situation inträder en dokumentations-skyldighet enligt gällande lagtext (5 kap. 24 § skollagen). I 5 kap. 23 § skollagen anges när ett föremål som omhändertagits för att det stör eller kan utgöra en fara för säkerheten, t.ex. en mobiltelefon som används på ett sätt som försvårar undervisningen eller knivar som är farliga i sig själva, ska återlämnas och hur det ska förfaras om föremålet kan antas bli förverkat enligt bestämmelser i strafflagstiftningen (5 kap. 23 §). Huvudregeln är att föremålet ska lämnas tillbaka senast när eleven slutar för dagen. Men i vissa fall kan skolan omhänderta ett föremål i upp till fyra dagar i väntan på att vårdnadshavarna kontaktats. Det gäller om en elev har tagit med sig föremålet flera gånger eller om det är ett föremål som har egenskaper som gör att eleven inte bör få tillbaka det. Om föremålet inte lämnas tillbaka till eleven efter lektionen ska den som tagit hand om det dokumentera omhändertagandet skriftligt. Om ett föremål som har omhändertagits enligt 5 kap. 22 § kan antas bli förverkat, ska rektorn eller den som rektorn har bestämt skyndsamt anmäla omhändertagandet till polisen (5 kap. 23 § andra stycket). Så kan vara fallet om omhändertagandet avser t.ex. en mobiltelefon som har använts vid kränkande fotografering enligt brottsbalken eller som innehåller material som kan komma till brottslig användning. Det kan t.ex. handla om spridning av sådant material som avses i straffbestämmelsen om olaga integritetsintrång. För en utförligare beskrivning av bestämmelsen och de ändringar som föreslås i den se s. 195 f. Då får skolan behålla föremålet tills det är bestämt om polisen ska ta det i beslag.

Skolan har ansvar för de föremål som omhändertas

Vid ett omhändertagande av föremål så som mobiltelefoner kan det uppstå frågor om hur en omhändertagen mobil ska förvaras och hur ansvarsförhållandena ser ut om en mobiltelefon skadas när den är omhändertagen.

När ett föremål omhändertas är det skolans ansvar att förvara det på ett säkert sätt tills det lämnas tillbaka. Detta var även regeringens avsikt vid införandet av dagens bestämmelse om omhändertagande av föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna (5 kap. 22 och 23 §§ skollagen). I propositionen uttrycktes att omhändertagen egendom bör förvaras på ett betryggande sätt och skadas egendomen under den tid som skolan förvarar den kan skolan bli skadeståndsskyldig (prop. 2006/07:69 s. 40).

Det är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter att införa de föreslagna bestämmelserna om omhändertagande av mobiltelefoner

I avsnitt 10.2 redogörs för de bestämmelser i RF, Europakonventionen och barnkonventionen som har relevans när frågor om en reglerad användning av mobiltelefoner m.m. i undervisningen övervägs. 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 grundläggande fri- och rättigheter.

Det föreslagna omhändertagandet av mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning för att förebygga kränkningar eller, insamling av sådan utrustning som föreslås, efter rektorsbeslut, kunna ske i början av skoldagen, kan innebära att eleverna fräntas möjligheten att använda sin mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning under delar av eller, i vissa skolformer, hela skoldagen. Omhändertagande med stöd av bestämmelserna kan alltså ske även utanför rena undervisningssituationer. Det är inte helt otänkbart att en elev i dessa situationer genom att använda elektroniskt media skulle kunna ge uttryck för tankar, åsikter och känslor på ett sätt som omfattas av grundlagens yttrandefrihetsbegrepp eller inhämta information på ett sätt som omfattas av informationsfriheten. Det kan därmed bli fråga om en längre gående inskränkning av elevernas möjlighet att använda sin elektroniska utrustning än vad som är fallet när det gäller förslagen om att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning endast ska användas efter lärarens instruktion när undervisning pågår. Det får mot denna bakgrund anses att de åtgärder som här är aktuella kan innebära en inskränkning av elevernas möjlighet att

utöva sin yttrandefrihet och informationsfrihet. Ändamålet med regleringen är att främja elevers utveckling och lärande. 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. De föreslagna bestämmelserna om omhändertagande av mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning får därför anses innebära begränsningar som görs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och som är motiverade av särskilt viktiga skäl, nämligen unga personers möjlighet att tillgodogöra sig den utbildning de har rätt till och deras rätt att känna sig trygga i skolmiljön. Förslaget får anses vara proportionerligt med hänsyn till de intressen det avser att tillgodose. Sammantaget görs därför bedömningen att den föreslagna regleringen är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen. Vid tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna är det dock av vikt att beslut om att omhänderta mobiltelefoner och liknande föremål grundas på just hänsynen till trygghet och studiero, och inte t.ex. för att hindra eleven från att genom telefonen uttrycka tankar eller åsikter (jfr. RÅ 2001 ref. 47).

Förslaget innefattar inte något rätt för skolpersonal att eftersöka föremål i kläder, väskor eller andra saker som elever bär med sig. Den

föreslagna bestämmelsen innebär därför inte någon begränsning av det skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp enligt 2 kap. 6 § RF.

Förslaget innefattar inte heller rätt för skolpersonalen att ta del av uppgifter i en omhändertagen mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning. Bestämmelsen berättigar inte till att läsa t.ex. meddelanden eller svara på telefonsamtal på en omhändertagen mobiltelefon. Förslaget innebär därför inte någon begränsning av elevers rätt till förtrolig kommunikation enligt RF eller deras rätt till respekt för privatliv och korrespondens enligt Europakonventionen. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte heller någon sådan övervakning eller kartläggning av elevernas personliga förhållanden som den enskilde är skyddad mot enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF.

Bestämmelsen om kränkande fotografering i brottsbalken och hur den förhåller sig till anskaffarfriheten i 1 kap. 10 § YGL och 1 kap. 7 § TF har behandlats i propositionen Kränkande fotografering (prop. 2012/13:69).

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

Ordningsreglerna ska enligt skollagen tas fram under medverkan av eleverna. En hög delaktighet av eleverna i arbetet med ordningsregler ger bättre förutsättningar för att dessa följs, vilket även gäller mobiltelefonanvändning. Det finns därför fördelar med att behandla frågan om mobilanvändning i skolans ordningsregler. När det gäller undervisningssituationen kommer dock både skolpersonalen och elever framöver att behöva utgå från den föreslagna lagstiftningen, dvs. utgångspunkten kommer att vara ett mobiltelefonförbud under lektionstid, men med vissa möjligheter för lärare att besluta om viss användning av mobiltelefoner. När det gäller undervisningssituationen kommer det således bara att finnas ett begränsat utrymme att besluta om ordningsregler. Som framgått ovan föreslås att rektorn, en lärare eller, vid fjärrundervisning, en handledare, ska få omhänderta en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga störningar i undervisningen samt att ett

sådant föremål ska återlämnas till eleven senast i samband med att undervisningspasset har avslutats för eleven. Ordningsregler kan då t.ex. handla om på vilket sätt mobiltelefoner ska samlas in eller andra mer detaljerade frågor. Det måste dock stå klart att det i dessa frågor är rektorn, läraren eller handledaren som har beslutanderätten.

När det gäller den föreslagna befogenheten för rektorn att i vissa skolformer besluta om att mobiltelefoner ska omhändertas under hela skoldagen finns det större möjlighet att genom ordningsreglerna behandla frågan om och på vilket sätt som mobiltelefoner ska omhändertas under skoldagen. Det får dock aldrig råda någon tvekan om att det är rektorn som genom den föreslagna bestämmelsen har mandat att besluta i frågan. Ett sådant beslut fattas i särskild ordning utifrån den föreslagna bestämmelsen i skollagen. Det hindrar dock inte att frågan även behandlas inom ramen för ordningsreglerna. Rektorn kan t.ex. välja att låta bestämmelserna tas fram inom ramen för arbetet med ordningsreglerna och sedan fatta ett kompletterande separat beslut gällande omhändertagande av mobiltelefoner.

När det gäller gymnasie- och gymnasiesärskolor finns det inte något som hindrar att rektorn, skolpersonalen 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 rektor, 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 omhändertagande i förebyggande syfte under lektionstid och i vissa andra situationer lämnas ovan.

11 Skolpersonalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero förtydligas

11.1 Det finns risk att skolpersonal 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 skolpersonal ha befogenhet att hantera svåra situationer om sådana uppstår. En särskild fråga inom området är vilka befogenheter som lärare och annan skolpersonal har att ingripa fysiskt. Frågan behandlas inte uttryckligen i gällande rätt, men en praxis har utvecklats genom flera avgöranden i Högsta domstolen. Trots detta råder i dag en viss osäkerhet i fråga om vilken typ av ingripanden som är tillåtna och i vilka situationer. Detta har bl.a. framgått i de dialoger som genomförts och av en rapport från Lärarförbundet (2019).

Tillsynsplikten innebär att skolpersonal 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). Av ovan nämnda rapport framgår att av de lärare som deltog i undersökningen svarar 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 skolpersonal som eleverna. Att lärare och annan

skolpersonal ingriper i stökiga situationer är en förutsättning för ett väl fungerande arbete med trygghet och studiero.

11.2 Rättsläget på området

Skolpersonalen har en tillsynsplikt

Alla barn och elever har rätt att lära och utvecklas i en trygg och stimulerande miljö. Lärare och annan skolpersonal 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 skolpersonalen 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 skolpersonalen som under vistelsen i skolan avgör hur tillsynen ska utövas. I anslutning till skolpersonalens 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 angripnas 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 §).

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 skolpersonal, 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 skolpersonalen ha en ytterligare möjlighet att ingripa fysiskt, som grundar sig på personalens tillsynsplikt. I det följande redovisas hur denna ytterligare möjlighet har kommit till uttryck i svensk rättspraxis.

En särskild befogenhet för skolpersonalen att ingripa fysiskt har utvecklats i straffrättspraxis

Skolpersonalens möjlighet att utöva kroppslig bestraffning, 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 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 menade 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 valde Högsta domstolen att inte närmare analysera bristen på uttrycklig lagreglering om fysiska ingripanden i förhållande till regeringsformens 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 ordningskapande 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 möj-

lighet 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 ”Läraren och elevassistenten” NJA 2009 s. 776 har Högsta domstolen slagit fast att tillsynsplikten kan utgöra en grund för straffrättslig ansvarsfrihet om skolpersonal 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 skolpersonal 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).

Rektorns och lärares befogenheter har till viss del tydliggjorts i skollagen

I skollagen (2010:800) 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 skollagen). 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 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.).

Genom en ny reglering i 5 kap. 6 § tredje stycket skollagen omfattas även en handledare vid fjärrundervisning som avses i 21 kap. 13 § av denna befogenhet. Någon uttrycklig befogenhet för annan skolpersonal att vidta denna typ av åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero finns däremot inte i skolförfattningarna.

Principerna när det gäller möjligheten att ingripa fysiskt har även aktualiserats i fråga om kränkande behandling

Efter den nuvarande skollagens ikraftträdande aktualiserades principen om befogenheten att ingripa fysiskt till följd av tillsynsplikten även i rättsfall som avsåg 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 blivit utsatt för sådan kränkande behandling som enligt 6 kap. 9 och 12 §§ skollagen berättigar till skadestånd. Högsta domstolen refererade till befogenheten att vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero som framgår av 5 kap. 6 § första stycket skollagen samt hänvisningen i lagens förarbeten till de i rättspraxis uttryckta principerna om fysiska ingripanden inom ramen för tillsynsplikten. Högsta domstolen bedömde att i det aktuella fallet var situationen 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 ”Soffan i rasthallen” den 3 juli 2020 i mål T 4238-19 gällde frågan om en skolhuvudmans skadeståndsskyldighet enligt 6 kap. skollagen. Målet gällde en situation där eleven placerat en soffa i skolans rasthall, så att den stod i vägen för en central passage och inte flyttade sig när han blev ombedd, varpå en lärare tagit ett ”brottargrepp” om hans hals och nacke och lyft upp honom ur soffan. Även här gjorde Högsta domstolen bedömningen att 5 kap. 6 § skollagen i förening med rättspraxis och

förarbetsuttalanden ger stöd för att tillsynsplikten innefattar en befogenhet till vissa fysiska ingripanden. Högsta domstolen bedömde att eleven inte hade utsatts för kränkande behandling i skollagens mening och att någon skadeståndsskyldighet inte förelåg.

Fysiska ingripanden berör rättighetskyddet

Skolpersonalens möjligheter att ingripa fysiskt påverkas av rättigheter som enskilda enligt regeringsformen har gentemot det allmänna. Det handlar om rättigheter såsom skydd mot kroppsstraff, påtvingat kroppsligt ingrepp och frihetsberövande. 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. 5 § RF är var och en skyddad mot kroppsstraff. Denna rättighet är absolut, dvs. den får inte begränsas. 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 regeringsformen.

I två rättsfall från Högsta domstolen har det berörts hur fysiska ingripanden förhåller sig till skyddet mot kroppsliga ingrepp i regeringsformen. I ”Äppelkastningen” NJA 1988 s. 586 hänvisade Riksåklagaren till vissa resonemang om skyddets omfattning i 1981 års polisberednings betänkande. I detta angavs bl.a. att skyddet bör anses omfatta 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 angavs att förarbetena till regeringsformen närmast ger vid handen att även varje annan våldsanvändning som riktas mot person är ett integritetsintrång enligt regeringsformen. 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 (SOU 1982:63 s. 84, jfr också SOU 1975:75 s. 356 och 363 f. samt prop. 1983/84:111 s. 81 f.). I domskälen i ”Äppelkastningen” berördes

sedan inte närmare rättighetsskyddets omfattning enligt regeringsformen.

I "Läraren och elevassistenten" NJA 2009 s. 776 tog Högsta domstolen upp att det i 2 kap. RF finns bestämmelser som gentemot det allmänna ger medborgarna skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp. Frågan i målet var om en lärare och en elevassistent gjort sig skyldiga till misshandel och olaga frihetsberövande vid ett tillfälle och om elevassistenten gjort sig skyldig till misshandel vid ett annat tillfälle. Domstolen tog inte uttrycklig ställning till om den typ av fysiska ingripanden i skolmiljö som var i fråga i målet ska anses omfattas av skyddet i regeringsformen. Med anledning av att begränsningar av skyddet i 2 kap. 6 § RF kräver stöd i lag, uttryckte Högsta domstolen dock att det måste anses vara en mycket angelägen uppgift för lagstiftaren att i samband med lagregleringen av olika allmänna verksamheter, bl.a. på skolområdet, också ta klar ställning till frågan om tillåtligheten av kroppsliga ingrepp och vid behov införa uttryckliga regler om detta.

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

I "Läraren och elevassistenten" gällde åtalen mot skolpersonalen bl.a. olaga frihetsberövande med anledning av att skolpersonalen tvingat in eleven på en toalett och därefter låst dörren. Högsta domstolen resonerade inte uttryckligen kring regeringsformens skydd mot frihetsberövande utan enbart skyddet mot kroppsliga ingrepp. Skyddet i 2 kap. 8 § RF behandlades däremot av Högsta domstolen i "Fåtöljen" NJA 2018 s. 1051, som 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 fåtölj. Högsta domstolen förde här ett resonemang om fysiska ingripanden i offentlig verksamhet utan uttryckligt lagstöd och hänvisade till praxis avseende skolpersonals fysiska ingripanden, särskilt "Läraren och elevassistenten".

Utöver bestämmelserna i regeringsformen, får skolpersonalens befogenhet att ingripa fysiskt även anses beröra Europakonventionens rättighetsskydd. Rätten till privatliv berörs 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 regeringsformen, 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 11.3.2.

11.3 Skolpersonalens befogenheter att ingripa fysiskt är inte tillräckligt tydliga

All skolpersonal omfattas av tillsynsplikten men endast vissa personalkategorier har getts befogenhet att ingripa med anledning av plikten

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 vaktmästare, lokalvårdare 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.

Vid Lagrådets behandling av den aktuella lydelsen av 5 kap. 6 § skollagen ifrågasatte Lagrådet begränsningen av behörigheten till rektor och lärare och efterlyste förtydliganden. Regeringen framhöll med anledning av detta i propositionen 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 samma specialmotivering hänvisade regeringen dock även till principerna om skolpersonalens rätt att ingripa fysiskt inom ramen för sin tillsynsplikt enligt Högsta domstolens avgöranden ”Äppelkastningen” NJA 1988 s. 586 och ”Läraren och elevassistenten” NJA 2009 s. 776 samt uttryckte att de principer som slogs fast i dessa domar skulle komma till uttryck i lag genom 5 kap. 6 § (prop. 2009/10:165 s. 680 f.). 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 skolpersonals 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 skolpersonals 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.

Under de dialoger som har genomförts har det framförts att det finns en osäkerhet hos skolpersonal om vilka yrkesgrupper som har en faktisk befogenhet att ingripa på olika sätt, bl.a. genom fysiska ingripanden. En sådan osäkerhet hos skolpersonalen 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 skolpersonalen om denne har en anställning eller är uppdragstagare på en skola. Ordningstvakter däremot utbildas och förordnas av polisen och har enligt Polismyndighetens föreskrifter särskilda befogenheter. Dessa behandlas inte närmare i denna promemoria.

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, vilket bl.a. framgått i de dialoger som genomförts. Tillsynsplikten innebär att skolpersonal 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 framgår även av en rapport från Lärarförbundet (2019). Av de lärare som deltog i undersökningen svarar 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. 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.

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.

Det är allvarligt att lärare och annan skolpersonal riskerar att avstå 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 kunna upprätthålla studieron i klassrummet och måste även kunna t.ex. avstyra bråk för att skydda eleverna. Att lärare och annan skolpersonal 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 skolpersonalen tar ansvar för att alla elever ska få studiero och kunna känna sig trygga i skolan.

Ett fysiskt ingripande kan utgöra en rättighetsbegränsning som enligt regeringens formen kräver lagstöd

I de dialoger som genomförts har det framförts att dagens lagstiftning inte ger tillräckligt tydliga befogenheter och inte lever upp till de krav som ställs på ett lagrum som kan innebära att grundlagsrättigheter inskränks. Som tidigare beskrivits kan skolpersonalens fysiska ingripanden utgöra sådana påtvingade kroppsliga ingrepp eller frihetsberövanden som enskilda är skyddade mot enligt 2 kap. 6 § respektive 2 kap. 8 § RF. Begränsningar av dessa rättigheter kräver enligt 2 kap. 20 § RF stöd i lag. I dag saknas ett uttryckligt stöd i lag för skolpersonalens möjlighet att ingripa fysiskt mot barn och elever, utöver det som framgår av bestämmelserna om nödvärn och nöd. Som tidigare framgått har Högsta domstolen slagit fast att det finns oskrivna regler om straffrättslig ansvarsfrihet som innebär att skolpersonal som ingripit under vissa förutsättningar inte ska anses ha begått brott. Högsta domstolen har i framför allt ”Fåtöljen” NJA 2018 s. 1051 resonerat kring hur denna typ av oskrivna straffrättsliga grund för ansvarsfrihet kan rättfärdigas i förhållande till ageranden i offentlig verksamhet som innebär begränsningar av rättigheterna i 2 kap. RF. Detta bör dock inte ses som att det saknas behov av ett sådant lagstöd som efterfrågas i 2 kap. 20 § RF när det gäller skolpersonalens särskilda befogenhet att ingripa fysiskt. Som nämnts ovan, uttalade även Högsta domstolen i ”Läraren och elevassistenten”, mot bakgrund av bestämmelserna i 2 kap., att det måste anses vara en mycket angelägen uppgift för lagstiftaren att i samband med lagregleringen av olika allmänna verksamheter, bl.a. på skolområdet, också ta klar ställning till frågan om tillåtligheten av kroppsliga ingrepp och vid behov införa uttryckliga regler om detta. Även om skolpersonalen i viss mån övertar vårdnadshavares uppgift, utgör de fortfarande representanter för det allmänna i förhållande till barn och elever.

Kravet på lagstöd enligt 2 kap. 20 § RF innebär även att de materiella skyddsregler som anges i 2 kap. 21 § RF måste beaktas vid en rättighetsbegränsning. Dessa skyddsregler innebär bl.a. att begränsningar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

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

Förslag: Det ska framgå av skollagen att all skolpersonal 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.

Föremål som annan skolpersonal än rektorn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisningar har omhändertagit med stöd dessa allmänna befogenheter och som inte omedelbart kan lämnas tillbaka, ska utan dröjsmål överlämnas till rektorn, en lärare eller en sådan handledare för prövning enligt bestämmelserna om omhändertagande av föremål. Dessa personer ska utan dröjsmål pröva ett omhändertagande av ett föremål som annan skolpersonal har gjort.

Bestämmelserna om befogenheten för en handledare vid fjärrundervisning när det gäller utvisning ur undervisningslokalen och omhändertagande av föremål flyttas från bestämmelserna om skolpersonalens allmänna befogenheter till bestämmelserna om utvisning av undervisningslokalen respektive omhändertagande av föremål.

Det ska liksom hittills uttryckligen anges i skollagen att en åtgärd enligt ovan endast får vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Skälen för förslaget

All skolpersonal ska ha befogenhet att vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder

Som nämnts framgår det av 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). All skolpersonal behöver dock inom ramen för sina roller 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. Men även andra personalkategorier som elevassistenter och annan resurspersonal kan i vissa fall behöva ingripa för att upprätthålla studieron, t.ex. i ett grupprum där elever tillfälligt arbetar i lärares frånvaro.

Det är även viktigt med hänsyn till lärares arbetsbelastning att även övrig skolpersonal i den mån det är möjligt kan vidta trygghets- och ordningsskapande åtgärder, t.ex. på raster och i skolmatsalen. När övrig skolpersonal exempelvis uppmärksammar ett bråk mellan elever så bör de kunna ingripa och inte, i brist på tydliga befogenheter, uppleva ett behov av att hänföra hanteringen till en lärare.

Vidare har alla personalkategorier i skolan 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. Det är därmed rimligt att all skolpersonal 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 exempelvis vid kränkande behandling.

Därmed bör även annan skolpersonal i vissa fall kunna besluta om att t.ex. ge elever tillsägelser eller att tillfälligt omgruppera elever under en lektion, vilket enligt förarbetena ingår i de allmänna befogenheter som i dag enbart omfattar rektorn, lärare och handledare för fjärrundervisning (prop. 2009/10:165 s. 323). Detta innebär inte att all skolpersonal bör ha samma befogenheter. Läraren ansvarar för undervisningen och är därmed den som leder och fattar beslut i undervisningssituationen. Denna ordning bör kvarstå. Ett beslut om att t.ex. placera om elever under en lektion bör därför endast kunna fattas av annan skolpersonal, som elev- eller lärarassistenter, i de fall när läraren inte är närvarande.

Det är även läraren som bör kunna använda sig av de mer undervisningsnära särskilda befogenheterna utvisning och kvarsittning (5 kap. 7 och 8 §§ skollagen). Av förarbetena till dagens bestämmelser om allmänna befogenheter framgår att utvisning ur undervisningslokalen och kvarsittning i och för sig är åtgärder som kan vidtas inom ramen för den allmänna befogenheten, men att dessa för

tydlighetens skull regleras i egna bestämmelser. I denna promemoria görs bedömningen att kretsen av behöriga beslutsfattare i fråga om dessa befogenheter inte bör utvidgas till att avse all skolpersonal, utan bör ligga kvar hos rektorn och lärare. Detta eftersom de är nära sammankopplade med lärarens ledning av undervisningen och en pedagogisk bedömning kring behovet av att ta igen undervisning. Dessa åtgärder ska därmed inte anses falla inom ramen för den allmänna befogenheten i 5 kap. 6 § skollagen.

Enlig den nuvarande lydelsen i skollagen får de omedelbara och tillfälliga åtgärder vidtas som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande (5 kap. 6 §). Som tidigare framgått omfattar dock begreppen trygghet och studiero i detta sammanhang ett brett arbete för tryggheten i utbildningen och studieron i undervisningen. Det bedöms därför vara tydligt att ordningsstörande uppträdanden både är kopplat till den generella tryggheten i utbildningen och, om det sker i undervisningen, även till studieron. Därmed bedöms en befogenhet att ingripa vid ordningsstörande uppträdanden följa av befogenheten att vidta åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero.

Mot ovanstående bakgrund bör 5 kap. 6 § skollagen ändras så att all skolpersonal ska få vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. I likhet med dagens bestämmelser ska en åtgärd få vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Som behandlas mer utförligt nedan föreslås även att en befogenhet att ingripa fysiskt uttryckligen ska framgå av bestämmelsen om de allmänna befogenheterna.

När det gäller begreppet skolpersonal finns det en definition i 6 kap. skollagen om åtgärder mot kränkande behandling. Där anges att i kapitlet avses med skolpersonal anställda och uppdragstagare i verksamhet enligt skollagen (6 kap. 3 §). 5 kap. skollagen om trygghet och studiero har dock ett snävare tillämpningsområde. Av 5 kap. 2 § framgår att om inte annat anges i respektive paragraf gäller bestämmelserna i det kapitlet alla skolformer utom förskolan samt att vissa angivna bestämmelser också gäller för fritidshemmet. Skolformer är ett begrepp i skollagen för de olika delarna i skolväsendet. Enligt 1 kap. 1 § skollagen omfattar skolväsendet 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. Skollagen reglerar dock inte bara skolväsendet utan även vissa andra verksamheter, t.ex. annan pedagogisk omsorg enligt 25 kap. skollagen. Bestämmelserna i 6 kap. är således tillämpliga i alla dessa verksamheter. Då bestämmelserna i 5 kap. skollagen har ett snävare tillämpningsområde än 6 kap. får begreppet skolpersonal i 5 kap. på motsvarande sätt, anses ha en snävare betydelse, nämligen anställda och uppdragstagare i de verksamheter som omfattas av 5 kap. skollagen (jfr 5 kap. 2 §).

På samma sätt som i dag bör bestämmelserna om de allmänna befogenheterna så långt som möjligt vara gemensamma för alla skolformer, utom förskolan, och även gälla fritidshemmet. Förskolans verksamhet skiljer sig på betydande punkter från skolans och fritidshemmets. Detta 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. Förskolan bör mot denna bakgrund inte heller framöver omfattas av bestämmelserna.

En uttrycklig befogenhet för all skolpersonal att ingripa fysiskt ska införas i skollagen

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 utredningar, på relevanta nivåer, om hur skolmiljön kan förbättras. Kränkningar och ordningsstörande uppträdande kan också aktualisera andra åtgärder, t.ex. disciplinära åtgärder enligt 5 kap. skollagen.

I en situation när ett ingripande ändå visar sig nödvändigt är det viktigt för alla i skolan att det finns ett tydligt lagstöd för de befogenheter som gäller för personalen. Att nuvarande rättspraxis om befogenheten att ingripa fysiskt kommer till uttryck i lagtext medför att skolpersonalens befogenheter blir tydligare både för skolpersonalen och för elever och vårdnadshavare.

En fråga som uppkommer i sammanhanget är om all skolpersonal 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 skolpersonal, utifrån sina roller, bidra i arbetet med att skapa en trygg skolmiljö som präglas av studiero. All skolpersonal omfattas dessutom i någon mån av tillsynsplikten vilket innebär att de i vissa situationer kan ha en skyldighet att ingripa. All skolpersonal har vidare rätt att ingripa om det är fråga om nöd eller nödvärn. Utöver rektorn och lärare kan därmed även övrig skolpersonal behöva ingripa fysiskt för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Det är viktigt att all skolpersonal har tydliga befogenheter att ingripa vid t.ex. konflikter mellan elever eller 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 skolpersonal 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 görs bedömningen att den befogenhet att ingripa fysiskt som finns i rättspraxis bör lagfästas. Eftersom den befintliga bestämmelsen om allmänna befogenheter för rektor och lärare, 5 kap. 6 § första stycket skollagen, enligt lagens förarbeten var avsedd att omfatta även fysiska ingripanden, är det naturligt att förtydligandet görs i denna paragraf. I enlighet med tidigare redovisat förslag utökas samtidigt dessa allmänna befogenheter till att omfatta all skolpersonal. På samma sätt som i dag bör bestämmelsen gälla för alla skolformer, utom förskolan, och även för fritidshemmet.

Begreppet ”fysiskt ingripande” är etablerat i rättspraxis (se t.ex. ”Soffan i rasthallen”). Det bör betonas att begreppet inte är synonymt med begreppet ”kroppsliga ingrepp” i 2 kap. 6 § regeringsformen. Den nu aktuella befogenheten omfattar inte alla

typer av kroppsliga ingrepp som omfattas av bestämmelsen i regeringsformen. För att undvika förvirring och sammanblandning bör befogenheten i skollagen uttryckas i verbform, dvs. att det finns en befogenhet ”att ingripa fysiskt”.

Det bör understrykas att avsikten med att lagfästa befogenheten att ingripa fysiskt inte är att utöka de situationer där fysiska ingripandena kan genomföras. Det bör även understrykas 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 skolpersonalens 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).

Även med den föreslagna bestämmelsen kan det framöver uppstå situationer som innebär svåra gränsdragningar och de exakta gränserna för befogenheten kan därmed komma att behöva klargöras genom rättspraxis. Genom att befogenheten att ingripa fysiskt skrivs in i skollagen tydliggörs dock att skolpersonalen har denna möjlighet att tillgå och också förutsättningar och ramar för denna möjlighet.

Befogenheten ska omfatta ingripanden mot elevers våld och kränkningar

Skolan och dess huvudman 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. Som tidigare framhållits finns även en skadeståndsrättslig skyldighet för skolpersonalen att utöva en viss tillsyn över eleverna för att se till att de inte kommer till skada.

Det är angeläget att skolpersonalen ska kunna ingripa för att förhindra att elever utsätter varandra för våld eller kränkningar. Som utgångspunkt bör sådana ingripanden givetvis ske genom 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 skolpersonalen att t.ex. ingripa fysiskt för att hålla isär två elever eller förmå dem att gå åt olika håll. Begreppet kränkningar avser främst sådant som utgör kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen eller trakasserier enligt diskrimineringslagen (2008:567). Det kan t.ex. vara fråga om att en elev verbalt uttrycker sig på ett sätt som uppfattas som kränkande till en annan elev och trots tillsägelser inte upphör med kränkningarna. Skolpersonalen kan då behöva t.ex. fysiskt förmå eleven att lämna platsen.

Skolpersonalen ska inte för att kunna ingripa i stunden behöva göra en bedömning av om en elevs handling, som uppfattas som kränkande, 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. Skolpersonalen ska kunna ingripa fysiskt för att avvärja sådant beteende som typiskt sett är att uppfatta som kränkande. Det bör därför inte göras någon uttrycklig koppling i lagtexten till definitionen av kränkande behandling i 6 kap. 3 § skollagen, utan anges att skolpersonalen får ingripa fysiskt för att avvärja våld eller kränkningar.

Befogenheten att ingripa fysiskt gäller oavsett om det är en elev eller skolpersonal 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.

Befogenheten ska även omfatta ingripanden mot andra ordningsstörningar

Utgångspunkten ska vara att ordningsstörningar i skolan – eller andra situationer som innebär att elever inte tillförsäkras trygghet och studiero – i första hand ska hanteras på annat sätt än genom att ingripa fysiskt. De ska framför allt förebyggas genom ett systematiskt arbete som säkerställer en god lärmiljö. Det kan dock uppstå situationer av ordningsstörande karaktär där en viss grad av fysiskt ingripande kan vara befogat. Att det uppstått sådana situationer där skolpersonalen har behövt använda reaktiva åtgärder bör beaktas i

skolans systematiska kvalitetsarbete i syfte att förebygga att liknande situationer ska uppstå 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 situationer. 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” p. 15). I situationer där en elev stör ordningen och där tillsägelser visat sig vara verkningslösa har det t.ex. bedömts befogat att ta ett stadigt tag om elevens arm för att leda ut eleven ur klassrummet (”Örfilen” p. 15). Det har även bedömts att en elev kan hållas kvar i ett klassrum eller att tas med till rektorn för samtal (”Läraren och elevassistenten” NJA 2009 s. 776). Det kan vidare uppstå behov för skolpersonalen 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 skolpersonalen, 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.

Denna i rättspraxis uttryckta möjlighet för skolpersonalen att ingripa fysiskt för att avvärja ordningsstörningar, bör inkluderas i den föreslagna bestämmelsen.

Ett fysiskt ingripande måste stå i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter

Skolpersonalens befogenhet att ingripa fysiskt begränsas av behovs- och proportionalitetsprinciperna. Dessa följer, som tidigare framgått redan av 2 kap. 21 § regeringsformen. Där anges bl.a. att begränsningar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig

får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Det framgår även av nuvarande 5 kap. 6 § fjärde stycket skollagen att en åtgärd enligt bestämmelsen endast får vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Detta innebär att ett fysiskt ingripande inte får gå utöver vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet med ingripandet (dvs. att avvärja våld, kränkningar eller en annan ordningsstörning), att den minst ingripande av flera möjliga åtgärder ska väljas och att den eventuella negativa effekten som ingripandet har på den berörda eleven inte får stå i missförhållande till nyttan med ingripandet.

Om ett fysiskt ingripande anses påkallat, t.ex. när fortsatta tillsägelser med anledning av en ordningsstörning bedöms bli resultatlösa, ska det vara så lindrigt och ske under så kort tid som möjligt. Mera långtgående ingripanden bör endast komma i fråga vid mer allvarliga situationer (jfr ”Soffan i rasthallen” 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 skolpersonalen att välja det tidigare. Detta anknyter till Högsta domstolens resonemang i ”Soffan i rasthallen”, 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, varför åtgärden bedömdes ligga inom ramen för vad som är tillåtet.

Generellt kan sägas att för att ett fysiskt ingripande ska anses acceptabelt kan 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 rätts-säkerhet).

Det finns dock vissa 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 i avsnitt 12.3.2. Det framgår också av rättspraxis, t.ex. ”Örfilen”, där Högsta domstolen konstaterar att en örfil 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. Av detta förbud mot fysiska ingripanden i bestraffningssyfte följer även att ett sådant 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 utgör misshandel enligt 3 kap. 5 § brottsbalken. Detta slogs fast av Högsta domstolen i ”Äppelkastningen” NJA 1988 s. 586. Däremot framgår av rättspraxis att det i vissa fall kan vara berättigat för skolpersonalen att göra ingripanden som motsvarar ”annars med våld” i straffbestämmelsen om olaga tvång eller ”fysiskt antastar” i straffbestämmelsen om ofredande, dvs. det som brukar betecknas ofredandevåld (”Äppelkastningen” s. 593 och ”Soffan i rasthallen” p. 12).

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 § regeringsformen). 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 skolpersonalen 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.

I enlighet med detta avgörande bör möjligheten till fysiska ingripanden som innefattar en begränsning av rörelsefriheten, även fortsättningsvis begränsas genom proportionalitetsprincipen, precis som när det gäller fysiska ingripanden i övrigt. Vid bedömningen av vad som kan anses proportionerligt bör beaktas om det tvång och våld som används står i proportion till syftet. Vidare bör också beaktas att en begränsning av rörelsefriheten generellt är en mycket ingripande åtgärd och att restriktivitet bör iakttas särskilt när det gäller ordningsstörningar som inte innefattar ett våldsamt beteende från den berörda eleven. I dessa situationer bör också beaktas att en elevs upplevelse av att få sin frihet begränsad kan ge en reaktion som riskerar att situationen trappas upp och att ingripandet då inte förmår uppnå det avsedda syftet. Precis som när det gäller fysiska ingripanden i övrigt får denna typ av ingripanden inte heller pågå längre än vad som är nödvändigt.

Befogenheten ska omfatta en möjlighet att kortvarigt ta ifrån en elev ett farligt eller störande föremål

Enligt skollagen får rektorn eller en lärare 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 (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 10.2 föreslås en ny bestämmelse som ger samma personal-kategorier möjlighet att även omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning om det behövs för att förebygga störningar i utbildningen.

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. Den nu föreslagna befogenheten att ingripa fysiskt gäller däremot all skolpersonal.

Vid tillkomsten av skollagen påtalade Lagrådet 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).

Vid hantering av de situationer som ligger till grund för ett fysisk ingripande kan det förekomma att eleven använder privata föremål på ett sätt som gör att personalen behöver ta ifrån eleven föremålet. Det kan därmed bli nödvändigt att fysiskt ta ifrån en elev detta föremål, även om situationen inte är sådan att den når upp till vad som krävs för att man ska få ingripa med stöd av bestämmelserna om nödvärn och nöd.

I dessa fall ska även annan personal än rektor, lärare och handledare ha möjlighet att ta ifrån eleven ett farligt eller störande föremål i enlighet med bestämmelsen om fysiska ingripanden. Bestämmelsen ger dock bara stöd för ett mycket kortvarigt tillgripande av föremål. Bestämmelsen ger inte stöd för personalen att behålla föremålet under en längre tid. En sådan möjlighet regleras i stället i 22 § och gäller alltså enbart rektor, lärare och handledare. Om t.ex. vaktmästare eller 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, genast uppsöka rektor, lärare eller handledare och överlämna föremålet. Endast dessa personalkategorier kan fatta ett beslut om omhändertagande av föremål. För att de allmänna befogenheterna och gränserna för dessa ska vara så tydliga som möjligt bör detta komma till uttryck i lagtexten.

Det bör därför framgå av de allmänna befogenheterna i 5 kap. 6 § skollagen att föremål som annan skolpersonal än rektorn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning har omhändertagit med stöd paragrafen, och som inte omedelbart kan lämnas tillbaka, utan dröjsmål ska överlämnas till rektorn, en lärare eller en sådan handledare för prövning enligt bestämmelserna om omhänder-

tagande av föremål enligt 5 kap. 22 §. Av bestämmelsen om omhändertagande av föremål bör det vidare framgå att dessa personer utan dröjsmål ska pröva ett omhändertagande av ett föremål som annan skolpersonal har gjort med stöd av i 6 §.

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 det 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 samlad i 5 kap. 6 § tredje stycket skollagen.

I denna promemoria föreslås att personkretsen för de allmänna befogenheterna i 5 kap. 6 § första stycket skollagen utvidgas till all skolpersonal. 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 omhändertaga 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 §§). Lagstiftningen blir därmed även tydligare genom att det i de paragrafer där åtgärderna utvisning ur undervisningslokalen respektive omhändertagande 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 skolpersonalen kan ingripa fysiskt för att förhindra att elever utsätts för kränkande behandling, får själva ingripandet inte innebära att skolpersonalen 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.

Kränkande behandling definieras 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 (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 skolpersonalen 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 in-

gripandet är kränkande. I fallet ”Örfilen” NJA 2015 s. 596 ansåg kommunen att läraren inte hade för avsikt att kränka eleven, utan handlade endast reflexmässigt när läraren gav eleven en örfile 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” den 3 juli 2020 i mål nr T 4238-19 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 uttalat att ett fysiskt ingripande som inte ligger inom ramen för tillsynsplikten, och som därför är otillåtet, som utgångspunkt är en kränkande behandling i skollagens mening. Ett ingripande som ligger inom ramen för befogenheterna enligt tillsynsplikten utgör däremot i regel inte kränkande behandling i skollagens mening och är då inte heller skadeståndsgrundande (”Soffan i rasthallen”). Detta är en lämplig utgångspunkt. Ett fysiskt ingripande som håller sig inom ramen för befogenheten att ingripa fysiskt ska således inte anses utgöra kränkande behandling i den mening som avses i 6 kap. 3 § skollagen. Som framgår av tidigare avsnitt, kan ett fysiskt ingripande ligga utanför ramen för befogenheten t.ex. om det är av bestraffande karaktär, om det innefattar våld som utgör misshandel eller om det annars är olämpligt eller oproportionerligt i förhållande till sitt syfte.

I barnkonventionens artikel 28.2 anges 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 konventionen. Av detta

följer att fysiska ingripanden som strider mot konventionen och som är oförenliga med ett barns mänskliga värdighet, inte kan vara tillåtna. Begreppet värdighet återfinns, som nämnts, även i definitionen av kränkande behandling i 6 kap. 3 § skollagen. Begreppet har tidigare inte närmare definierats av lagstiftaren i förhållande till denna bestämmelse. I motiven till den bestämmelse som föregick paragrafen noterades emellertid att begreppet värdighet bl.a. är det ord som används i FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna och att det följer av 1 kap. 2 § regeringsformen att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (prop. 2005/06:38 s. 99). Begreppet värdighet är centralt inom den internationella människorättsdiskursen, men dess närmare innebörd och praktiska betydelse är omtvistat, såväl i allmänhet som när det gäller barn specifikt. I allmänhet förknippas begreppet med idén om att en människa har ett värde redan i egenskap av människa. Ett barns mänskliga värdighet upprätthålls delvis genom det som föreskrivs i barnkonventionens artiklar, men det kan finnas omständigheter och ageranden som inte berörs i konventionens artiklar men som ändå innebär ett hot mot ett barns värde och därmed bör omfattas av det skydd som följer av värdighetsbegreppet (jfr Tobin, s. 1105).

Utifrån detta görs bedömningen att ett fysiskt ingripande som strider mot barnkonventionens bestämmelser också som utgångspunkt utgör kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen. Som närmare utvecklas nedan överensstämmer ramarna för befogenheten att ingripa fysiskt i 5 kap. 6 § med barnkonventionen. Det är därmed förenligt med definitionen av kränkande behandling i 6 kap. 3 § att utgå från att ett fysiskt ingripande som ligger inom ramen för befogenheten i 5 kap. 6 §, inte utgör kränkande behandling i skollagens mening.

Utgångspunkten bör därmed även i fortsättningen vara att fysiska ingripanden som inte ligger inom ramen för befogenheten i 5 kap. 6 § skollagen utgör kränkande behandling och att ingripanden som ligger inom ramen för denna befogenhet inte utgör kränkande behandling.

Förslaget om fysiska ingripanden är förenligt med FN:s barnkonvention

FN:s barnkonvention sätter vissa gränser för vilka typer av fysiska ingripanden som får göras. Som nämnts tidigare anges i konventionen 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.

Även om det är upp till varje konventionsstat att tolka konventionens lydelse kan vägledning hämtas i de allmänna kommentarer som utfärdats av FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén). Av de nämnda tre artiklarna följer 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) I begreppet ligger alltså att det finns en avsikt att orsaka smärta eller obehag i bestraffande syfte.

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 föräldraansvar 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”. Möjligen kan man, för att undvika ordet våld, kalla det som barnrättskommittén bedömer som tillåtet i beskyddande syfte som ”användning av fysisk kraft”.

En möjlig tolkning är att det ”våld” som är otillåtet enligt artikel 19 innefattar någon form av ”skada”. I p. 17 i barnrättskommitténs allmänna kommentar nr. 13 anges att frekvens, skadans svårighetsgrad och uppsåt att skada (”severity of harm and intent to harm”) inte är några nödvändiga förutsättningar för definitionen av våld. Detta skulle kunna tolkas som att någon form av skada, om än lindrig, är en förutsättning för att det ska anses vara fråga om 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 miss-handel) 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-ut-tömmande 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 görs bedömningen att barnkonventionen begränsar, men inte innefattar ett absolut förbud mot, möjligheten för skolpersonal att ingripa fysiskt i beskyddande och ordningsskapande syfte. Barnkonventionen får anses innebära att omsorgspersoner, såsom skolpersonal, 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. Centralt för de åtgärder som skolpersonalen får vidta för att skapa och upprätthålla trygghet och studiero är också att de ska innefatta en respekt för de berörda barnens mänskliga värdighet och deras fysiska och psykiska integritet.

Befogenheten att ingripa fysiskt som nu kommer 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 kon-

ventionsstaterna 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. Förslaget till förtydligande av 5 kap. 6 § skollagen bedöms vara 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.

11.5 Stöd för skolans personal att agera i svåra situationer

Förslag: Statens skolverk ska få i uppdrag att ta fram ett stöd för skolans personal när det gäller deras befogenhet och ansvar att agera i svåra situationer.

Skälen för förslaget

Det finns en osäkerhet om hur svåra situationer ska hanteras

Utifrån rapporter, forskning och de dialoger som genomförts framgår att skolans personal kan uppleva en osäkerhet i hur de kan agera vid svåra situationer. Det kan t.ex. vara akuta situationer där det förekommer hot, våld eller allvarliga ordningsstörningar. Denna osäkerhet verkar i högre utsträckning finnas bland lärare än bland rektorer.

För att personalen ska känna en säkerhet i att agera bör det finnas ett tydligt stöd för detta i skollagen eller andra författningar, men det i sig är inte tillräckligt. Vid ett ingripande ska personalens agerande alltid vara befogat och proportionerligt och därmed anpassat efter den specifika situationen. Det är inte möjligt eller önskvärt att i detalj reglera varje tänkbar sådan situation. Det innebär att det inte går att genom reglering fullt ut åtgärda den osäkerhet som skolans personal kan uppleva i dessa sammanhang. Minst lika viktigt är att det finns ett väl fungerande utvecklingsarbete på skolorna om personalens befogenheter.

Det behövs ett kontinuerligt utvecklingsarbete om agerande vid ordningsstörningar...

Elever som inte följer ordningsregler eller på annat sätt stör ordningen kan innebära en stor utmaning för skolans personal. Hur sådana situationer bör hanteras behöver kontinuerligt diskuteras på skolan. För att möta utmanande situationer på ett bra sätt bör det finnas ett kollegialt stöd på skolan där personalen gemensamt diskuterar vad som är ett bra bemötande vid ordningsstörningar, vilket bemötande som ger bäst effekt och hur personalen praktiskt kan hantera dessa situationer, både i och utanför klassrummet. Det är viktigt att skolans personal kan dela med sig av dessa erfarenheter och stödja varandra. För att det ska kunna ske behöver det finnas ett öppet klimat på skolan där det är accepterat att dela med sig om även de situationer som har varit särskilt prövande (Sigsgaard 2003). Det är också av stor betydelse att lärare och annan personal har ett tydligt stöd från rektorn i dessa frågor.

...som inkluderar beredskap för situationer med hot och våld

De mest vanligt förekommande ordningsstörningarna i skolan är av mindre allvarlig karaktär. Men även om det är mindre vanligt så förekommer också situationer med hot eller våld. Det kan bl.a. handla om att skolans personal behöver avvärja ett bråk eller stoppa skadegörelse. Att dessa situationer är mindre vanligt förekommande och samtidigt kan vara akuta förstärker behovet av ett förberedande arbete där det tydliggörs för all personal vilket ansvar och vilka befogenheter de har att ingripa. I ett sådant arbete bör det bl.a. belysas vad som kan utgöra ett proportionerligt ingripande i olika situationer.

Ett stödmaterial för lokalt utvecklingsarbete ska tas fram

För att förstärka och stödja ett lokalt utvecklingsarbete om skolpersonalens möjligheter och ansvar att agera vid svåra situationer bör Skolverket få i uppdrag att ta fram ett stödmaterial. Ett sådant stöd bör syfta till att lärare och annan personal, genom ett kollegialt lärande, får ökad kunskap och säkerhet om hur de kan och bör agera.

Stödet bör ta utgångspunkt i de författningsändringar som föreslås i denna promemoria. Stödet bör riktas till rektor som är den som behöver driva och stödja utvecklingsarbetet och till lärare och annan personal som dagligen arbetar nära elever, t.ex. elevassistenter och resurspersonal.

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 (2018a) använder rektorer omplacering inom skolenheten när tidigare insatser inte har gett effekt och 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. Sammantaget är tillfällig omplacering inom skolenheten en sällan använd åtgärd.

Utmaningar som lyfts fram av referensgruppen när det gäller tillfällig omplacering inom skolenheten är 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 finns för skolor som är små enheter, vilket leder till begränsade möjligheter att använda sig av åtgärden. Det kan t.ex. vara en gymnasieskola där varje program bara har en klass. Då 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 kartläggning (2018a) visar att även tillfällig placering vid en annan skola är en åtgärd som rektorer sällan använder. Fler än nio av tio rektorer svarar att de aldrig eller sällan använder åtgärden. 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 upparbetat samarbete mellan rektorerna eller styrning från huvudmannen.

Just utmaningen att det ska finnas en rektor som är villig att ta emot eleven på sin skolenhet tas även upp av referensgruppen. Det kan röra sig om brist på lokaler, att det inte finns plats för fler elever i befintliga klasser eller att ingen mottagande skolenhet vill ta emot eleven. För en enskild huvudman eller små kommunala huvudmän som inte har någon annan skola att placera eleven till är detta en svår åtgärd att använda.

Andra organisatoriska aspekter som referensgruppen har lyft 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 även vara utmanade för elevhälsoteamet att arbeta för en bra övergång och återgång till ordinarie undervisning på elevens hemskola. Åtgärdens tidsomfattning på två veckor bedöms därmed vara för kort för att den ska kunna ge tillräcklig effekt.

Det finns olika sätt att möta elevers behov av stöd

I dag har huvudmän olika lösningar för att säkerställa att elever får det stöd som de är i behov av, utöver de extra anpassningar som kan göras inom ramen för den ordinarie undervisningen. Enligt 3 kap.

11 § skollagen kan en rektor inom ramen för ett åtgärdsprogram besluta att en elev i grundskolan och motsvarande skolformer ska ges särskilt stöd enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till. En särskild undervisningsgrupp kan i vissa fall tillhöra en specifik skolenhet, i andra fall organiseras dessa som gemensamma särskilda undervisningsgrupper som drivs av huvudmannen utan koppling till en specifik skolenhet.

En huvudman kan också ha en s.k. resursskola som inriktar sig på elever i behov av särskilt stöd och där eleven har sin stadigvarande skolplacering. En tillfällig placering med hänsyn till trygghet och studiero kan enligt dagens reglering göras vid en sådan skola. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har i delbetänkandet En annan möjlighet till särskilt stöd – Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42) föreslagit att begreppet resursskola förs in i skollagen och att en placering i resursskola framöver endast ska grundas på elevens behov av stöd och att placeringen därmed inte ska kunna ske utifrån andra elevers behov av trygghet och studiero. Den möjlighet som i dag finns att utifrån andra elevers trygghet och studiero placera en elev i en resursskola skulle vid ett genomförande av förslaget inte längre finnas kvar. Samtidigt beskrivs i nämnda betänkande att det kan finnas situationer där bedömningen att en elev tillfälligt ska placeras till en annan skolenhet med hänsyn till trygghet och studiero sammanfaller med en pedagogisk bedömning om behov av placering i resursskola utifrån elevens behov av särskilt stöd. Dock behöver det enligt förslaget alltid vara elevens behov av särskilt stöd som utgör grund för en sådan placering.

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 (Skolverket, 2018a).

Myndigheter och andra aktörer har under de dialoger som har genomförts lyft att det upplevts som problematiskt att det är en ”trappa” av åtgärder innan rektorn kan besluta om avstängning av en elev. Det har vidare lyfts att det råder 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 även 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 s.k. skolformskapitel om placering av elever i kommunala skolor

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). Skollagen inleds med skolformsövergripande kapitel (1–7 kap.). Bestämmelserna i 6 kap. om åtgärder mot kränkande behandling, omfattar även annan verksamhet än skolväsendet. Därefter följer ett eller flera kapitel med särskilda bestämmelser för respektive skolform.

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 frångå 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 grundskolskolan vid samma skolenhet (10 kap. 31 § och 11 kap. 30 §).

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. förvaltningsbesvär (28 kap. 12 § första stycket 6 skollagen). Beslut enligt det första stycket i paragraferna kan dock bara överklagas genom s.k. laglighetsprövning, som regleras i 13 kap. kommunallagen (2017:725). Varje medlem av en kommun eller en region har enligt den lagen rätt att få lagligheten av kommunens eller regionens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten (13 kap. 1 §). Laglighetsprövningen innebär en kontroll av beslutets laglighet. Allmän förvaltningsdomstol kan upphäva eller godkänna beslutet men inte ändra det. Vid förvaltningsbesvär kan däremot det överklagade beslutet ändras. Å andra sidan får bara den som ett beslut angår överklaga det genom

förvaltningsbesvär, förutsatt att beslutet har gått honom eller henne emot (42 § förvaltningslagen [2017:900]).

Det finns också bestämmelser om tillfällig placering i kapitlet om trygghet och studiero

Utöver de redovisade bestämmelserna om en permanent placering av en elev på en annan skolenhet än den eleven eller vårdnadshavaren önskar finns det i 5 kap. om trygghet och studiero bestämmelser om tillfällig omplacering av en elev och om tillfällig placering av en elev vid en annan skolenhet.

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. För att rektorn ska få fatta ett sådant beslut krävs det att eleven vid upprepade tillfällen stört ordningen eller uppträtt olämpligt eller gjort sig skyldig till en allvarigare förseelse, och de åtgärder som gjorts efter att saken utretts 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 (5 kap. 12 § skollagen).

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 i stället besluta att eleven tillfälligt ska följa undervisningen vid en annan skolenhet. 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 (5 kap. 13 § skollagen).

Avstängning i vissa obligatoriska skolformer

I avsnitt 4.3.5 redogörs för de åtgärder, bl.a. avstängning, som har ansetts så ingripande för eleven att de regleras särskilt i skollagen. När det gäller avstängning skiljer sig bestämmelserna till viss del åt beroende på om det är fråga om avstängning i en obligatorisk eller en frivillig skolform. I de obligatoriska skolformerna grundskolan, specialskolan och sameskolan får rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om vissa villkor är uppfyllda. 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 finns 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) får huvudmannen 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 av förutsättningarna för avstängning är uppfyllda 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 § skollagen).

Ett 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 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 förutsättningarna för avstängning är uppfyllda och det är nödvändigt på grund av brådskande omständigheter, får dock rektorn besluta om omedelbar avstängning. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta ett sådant beslut. Ett beslut om avstängning från utbildningen 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. 19 och 20 §§ skollagen).

Innan huvudmannen eller rektorn beslutar om avstängning i någon av de frivilliga skolformerna ska eleven och elevens vårdnads-

havare 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 genomföras 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).

Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. 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. 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. 11 a och 12 §§ skollagen). Det rör sig således om insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare inom ramen för den ordinarie undervisningen.

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).

12.4 Tillfälliga placeringar ska vara enklare att genomföra

Förslag: Det ska anges i skollagen att en rektor vid tillfällig omplacering inom skolenheten får besluta att eleven ska ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp. Förutsättningarna för sådan undervisning enligt 3 kap. skollagen ska inte behöva vara uppfyllda inför ett sådant beslut. Kravet på

att det ska finnas synnerliga skäl för att en tillfällig omplacering inom 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.

Rektorn ska 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, det på grund av andra omständigheter inte är möjligt att genomföra eller det är nödvändigt med hänsyn till andra elevers eller skolpersonals säkerhet. Rektorn ska också vid en tillfällig placering utanför den egna skolenheten 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. Kravet på att det ska finnas synnerliga skäl för att en tillfällig placering 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.

Skälen för förslaget

Eleven ska även vid en tillfällig placering kunna få enskild undervisning eller undervisning i särskild undervisningsgrupp

Grunden för en 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. Det 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 (Skolverket 2018a).

Att 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 eller 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.

Ett sådant mindre sammanhang kan vara en särskild undervisningsgrupp.

Ett beslut om att en elev ska undervisas i en särskild undervisningsgrupp kan 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 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).

Det saknas därmed stöd i nuvarande reglering 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.

Det bedöms dock finnas behov av att rektorn ska kunna hantera en akut situation där andra elevers trygghet och studiero är hotad genom att en elev får enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp. Att möjliggöra detta skulle ge rektorn tydligare befogenheter att använda de resurser som kan finnas till hands inom och utanför skolenheten. I den mån det redan finns särskilda undervisningsgrupper, och en tillfällig placering där be-

döms vara en lämplig åtgärd, så bör dessa kunna användas även för att hantera en situation kopplat till trygghet och studiero. Det bör dock påpekas 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 placering/omplacering bedöms påverka de elever som redan ges undervisning i den särskilda undervisningsgruppen. I vissa fall kan exempelvis enskild undervisning vara ett lämpligare alternativ. Men det är viktigt att rektorer ges bättre möjligheter att skyndsamt kunna hantera akuta situationer och ge eleven 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 eleven får ett bra mottagande under en tillfällig placering inom eller utanför den egna skolenheten är av stor betydelse för att åtgärden ska kunna leda till positiva effekter för eleven. En möjlighet att i vissa fall tillfälligt kunna använda en särskild undervisningsgrupp ökar sannolikheten för att eleven får god tillgång på 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 skolpersonals säkerhet bedöms hotad. Det ska dock betonas att det är av största vikt att elevens behov av särskilt stöd utreds efter beslut om tillfälliga placeringar om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 8 § skollagen är uppfyllda.

För att underlätta tillfälliga placeringar föreslås därför att det i 5 kap. skollagen ska framgå att rektor tillfälligt får placera en elev i en särskild undervisningsgrupp eller att eleven får enskild undervisning för att tillförsäkra andra elever trygghet och studiero. Det ska vidare framgå att detta kan genomföras utan att förutsättningarna enligt 3 kap. samma lag är uppfyllda. Bestämmelsen ska gälla för såväl tillfälliga omplaceringar inom skolenheten som tillfälliga placeringar utanför skolenheten.

Det ska vara lättare att tillfälligt omplacera respektive tillfälligt placera en elev i upp till fyra veckor

Enligt skollagen får en tillfällig omplacering inom skolenheten eller en tillfällig placering vid en annan skolenhet 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.

Som tidigare nämnts är tillfälliga placeringar en organisatoriskt svår åtgärd. 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 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 obehövligt ska samråd vid en sådan utredning ske med elevhälsan, vilket innebär att flera aktörer ska involveras i arbetet. Det kan även vara en fördel om personalen som ska undervisa eleven under den tillfälliga placeringen ges goda förutsättningar att lära känna eleven och identifiera dennes behov, vilket underlättas om den tillfälliga placeringen inte är alltför kort. Dessa omständigheter talar för att sådana tillfälliga placeringar kan behöva pågå under en något längre tid än dagens huvudregel om högst två veckor. Tillräckligt med tid bör ges för att kunna hantera de olika delarna i denna process.

Mot bakgrund av ovan beskrivna utmaningar föreslås 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 till

fyra veckor bli en reell möjlighet i de fall där rektorn ser ett behov av en något längre tillfällig placering.

Det har övervägts 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. Det är dessutom ett beslut som inte kan överklagas på annat sätt än genom en s.k. laglighetsprövning. Det är därför 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. Bestämmelsen om att tillfälliga placeringar kan vara som längst fyra veckor bör därmed kvarstå.

Det ska vara möjligt att tillfälligt placera en elev på en annan plats inom huvudmannens organisation

Det har framförts vid dialoger och av referensgrupp att tillfällig placering till annan skolenhet (5 kap. 13 § skollagen) är en disciplinär åtgärd som inte är möjligt att använda om huvudmannen endast har en skolenhet. Bestämmelsen i sig utesluter inte möjligheten att tillfälligt placera en elev på en skolenhet som tillhör en annan huvudman. Dock kan det praktiskt vara mycket svårt att genomföra och därmed inte en reell möjlighet. Som tidigare framgått kan en tillfällig placering vara praktiskt svår att genomföra även i de fall huvudmannen har flera skolenheter.

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).

Det kan uppstå särskilt allvarliga situationer där en rektor eller en huvudman 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.

För att underlätta möjligheten att praktiskt kunna använda åtgärden tillfällig placering, för både små huvudmän och vid särskilt allvarliga situationer, föreslås att det ska vara möjligt att tillfälligt placera en elev på en annan plats inom huvudmannens organisation. Med annan plats avses en lokal som huvudmannen förfogar över men som inte tillhör en skolenhet, t.ex. en kontorslokal som tillhör huvudmannen.

För att anpassa bestämmelsen i 5 kap. 13 § skollagen till möjligheten att tillfälligt placera eleven på annan plats föreslås att det ska framgå att eleven ska ”ges undervisning” i stället för att eleven ska ”följa undervisningen”. Om en elev blir tillfälligt placerad enligt ovanstående beskrivning finns det i de flesta fall ingen pågående undervisning som eleven kan följa utan eleven ska i så fall kunna ges enskild undervisning.

Även namnet 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.

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 menar dock Kammarrätten att det rör sig om en tillfällig omplacering och att elevens rätt till utbildning har 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.

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 ges kontinuerligt undervisning och fysiskt befinner sig i en miljö där skolans personal tar ansvar för tillsynen av eleven. Det ska även vara en undervisning som motsvarar 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. En elev i de frivilliga skolformerna som blir avstängd enligt 5 kap. 17 § skollagen har, till skillnad från elever i de obligatoriska skolformerna, inte 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.

I enlighet med bestämmelserna i 22 kap. skollagen får distansundervisning i vissa fall användas som särskilt stöd.

En elev ska få omplaceras direkt om det behövs av säkerhetsskäl

Rektorn får under vissa omständigheter besluta att en elev tillfälligt ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp eller undervisas på en annan plats på skolenheten (5 kap. 12 § skollagen). En

sådan omständighet kan vara att det är nödvändigt för att tillförsäkra de andra elevernas trygghet och studiero. Om en tillfällig omplacering inom skolenheten 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 (5 kap. 13 § skollagen). Som tidigare framgått föreslås i denna promemoria att möjligheten att tillfälligt placera en elev vid en annan skolenhet ska utökas till att även kunna avse på annan plats inom huvudmannens organisation.

En tillfällig placering utanför den egna skolenheten, eller enligt förslaget på annan plats inom huvudmannens organisation, är för eleven en förhållandevis ingripande disciplinär åtgärd och ska därför användas restriktivt. Av proportionalitetsprincipen i 5 kap. 6 § skollagen följer även att skolor i första hand bör pröva mindre ingripande åtgärder, som omplacering inom skolenheten. Det är dock i dag möjligt att i vissa fall besluta om tillfällig placering vid en annan skolenhet utan att först pröva mindre ingripande åtgärder. En förutsättning är att omplacering inom skolenheten inte är tillräckligt ingripande eller av andra omständigheter inte är möjligt att genomföra (5 kap. 13 § skollagen).

Att en tillfällig omplacering inom skolenheten får beslutas om det är nödvändigt för andra elevers trygghet och studiero får anses utgöra en tydligt formulerad förutsättning (5 kap. 12 § skollagen). När det däremot gäller förutsättningen för en tillfällig placering vid en annan skolenhet kan formuleringen att ett sådant beslut får fattas om en tillfällig omplacering inom skolenheten inte är tillräckligt ingripande eller på grund av andra omständigheter inte är möjligt att genomföra, innebära en svårare bedömning (5 kap. 13 § skollagen).

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. Från referensgruppen och i dialoger har det 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. När en allvarlig och farlig situation uppstår ska det inte råda tveksamheter om vilka befogenheter som rektorn har.

Mot denna bakgrund föreslås att det ska framgå att en tillfällig placering vid annan skolenhet, eller på annan plats inom huvudmannens organisation, kan utgöra en förstahandsåtgärd om det

bedöms nödvändigt med hänsyn till andra elevers eller skolpersonals säkerhet. Vid sådana allvarliga situationer ska det inte råda någon tveksamhet om att rektor har befogenhet att direkt besluta om att flytta eleven från sin skolenhet, utan att andra mindre ingripande åtgärder behöver prövas. Med begreppet säkerhet menas att det handlar om en akut och en direkt farlig situation där det förekommer hot eller våld som andra elever eller personal kan bli utsatta för.

En motsvarande ändring bedöms inte nödvändig för den disciplinära åtgärden tillfällig omplacering inom skolenheten då det redan i dag framgår att rektor kan besluta om åtgärden om det är nödvändigt för andra elevers trygghet och studiero.

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

Förslag: Det ska förtydligas i skollagen att en elev i grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning kan stängas av från utbildningen, utan att mindre ingripande åtgärder först har prövats, om andra elevers eller skolpersonals säkerhet bedöms hotad.

Skollagen ska även ändras på så sätt att det, i stället för att utgöra en förutsättning för ett beslut om avstängning av en elev i grundskolan, specialskolan och sameskolan, ska vara en skyldighet att erbjuda eleven kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen.

En elev i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning ska fortfarande kunna stängas av helt eller delvis om eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse och kunskaper. 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 uppnåtts.

Skälen för förslaget

Det behöver förtydligas att rektorn i vissa obligatoriska skolformer omedelbart kan besluta om avstängning om säkerheten bedöms hotad

Av skollagen framgår att de mer ingripande disciplinära åtgärderna 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 § skollagen). 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. Principen om att mindre ingripande åtgärder måste prövats och bedömts otillräckliga gör sig därmed särskilt starkt gällande när det handlar om beslut om avstängningar.

Det bör dock 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 skyndsam utredning av vilka andra åtgärder som kan behövas. En sådan avstämning 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 möjliggöra att 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.

Vid dialog med rektorer har det framförts att det finns en osäkerhet om vid vilka tillfällen och situationer som de kan stänga av en elev utan att först pröva mindre ingripande åtgärder, det vill säga, hur rekvisitet ”särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende” ska tolkas. Det kan i sammanhanget nämnas att förarbetsuttalanden om att avstängning är en yttersta åtgärd för sådana fall då andra åtgärder har prövats men inte fått avsedd effekt, kan ha bidragit till en viss osäkerheten om hur bestämmelsen ska tillämpas (prop. 2009/10:165 s. 328). Denna osäkerhet 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 beter sig våldsamt eller hotfullt mot andra elever eller skolpersonal.

Osäkerheten om när avstängningar får beslutas bidrar sannolikt till förekomsten av det som vissa myndighetsföreträdare under dialogerna kallat ”oreglerade” avstängningar. Med detta avses 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. 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. Ett sätt att åstadkomma det är att utvidga skälen för när ett beslut om avstängning kan fattas genom att göra det tydligare att avstängning får användas som 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 hotad, är det angeläget att det är mycket tydligt att det är möjligt att stänga av en elev omedelbart.

Det är förvisso redan i dag möjligt att i vissa obligatoriska skolformer frånga 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). Som framgått råder det dock en viss osäkerhet om hur detta undantag ska tolkas. Det finns situationer där lagen behöver vara så tydlig att det inte ska råda någon tveksamhet om rektorns mandat att agera. Sådana särskilt allvarliga situationer är när andra elevers eller skolpersonals säkerhet bedöms hotad, t.ex. vid risk för våldshandlingar. Hotet kan riktas mot enskilda personer eller mot grupper av personer, exempelvis vid hot mot en skola. Ett sådant förtydligande ska inte begränsa nuvarande bestämmelse utan syftar till att rektorns mandat tydliggörs och stärks. Den grund som gäller särskilda skäl med hänsyn till en elevs beteende ska således kvarstå 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 annan 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 skolpersonals säkerhet behöver inte vara omedelbart hotad. Beteendet är dock så allvarligt att eleven bör kunna stängas av direkt.

Mot denna bakgrund föreslås att den befintliga möjligheten 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 i skollagen att rektor i grundskolan, specialskolan och sameskolan får besluta att stänga av en elev helt eller delvis om andra elevers eller skolpersonals säkerhet bedöms hotad. Genom detta klagörande ges rektor bättre förutsättningar att skyndsamt besluta om avstängning i allvarliga situationer.

Som tidigare framgått ska en elev som stängs av i grundskolan, sameskolan 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 rektor 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. Lagtexten föreslås ändras i enlighet med detta.

En elev ska kunna stängas av direkt i de frivilliga skolformerna om andra elevers eller skolpersonals säkerhet bedöms 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 (jfr 5 kap. 17 § skollagen). Däremot finns ett förarbetsuttalande med samma innebörd. Som tidigare framgått kan en elev i de frivilliga skolformerna 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. Förarbetsuttalandet lyder ”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 användas först när mindre ingripande åtgärder 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. Det är vidare 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 skolpersonals säkerhet bedöms hotad, men det bör även generellt vara tydligt i vilka fall som andra mindre ingripande åtgärder måste ha prövats före ett beslut om avstängning.

Mot denna bakgrund bör det förtydligas i skollagen att en elev i de frivilliga skolformerna kan stängas av helt eller delvis, utan att mindre ingripande åtgärder först har prövats, om andra elevers eller skolpersonals säkerhet bedöms hotad. En elev ska också fortfarande kunna stängas av direkt om eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens målluppfyllelse och kunskaper. Vidare ska en elev även fortsättningsvis kunna stängas av om eleven stör eller hindrar utbildningens bedrivande, 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 uppnåtts. Detta ska, till skillnad från nu, framgå direkt av lagtexten.

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 skolpersonals säkerhet bedöms 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 avstängningsbeslutet 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. Omfattningen av den utredning som genomförs inför ett beslut om avstängning måste därmed 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

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.

Skälen för förslaget

Rektorn ska kunna stänga av en elev i upp till två veckor utan att huvudmannen behöver pröva beslutet

För de frivilliga skolformerna får rektorn, 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. 17–18 §§ skollagen). Motsvarande gäller även för viss utbildning med praktiska inslag (5 kap. 19 och 20 §§ skollagen).

För de obligatoriska skolformerna, där avstängning är möjligt, 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. 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. Som huvudregel bör då även mindre ingripande åtgärder ha prövats men med utebliven effekt.

På motsvarande sätt som i de obligatoriska skolformerna kan dock rektorn i de frivilliga skolformerna i vissa fall skyndsamt 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 knappt huvudmannen pröva beslutet innan avstängningen är över. Gällande bestämmelse 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 bedöms vidare som rimligt att även en rektor inom de frivilliga skolformerna ska ha befogenheter när det gäller kortare

avstängningar, vilket en rektor inom de obligatoriska skolformerna har.

I syfte att minska den administrativa bördan för både huvudman och rektor samt för att öka harmoniseringen mellan bestämmelserna för de obligatoriska skolformerna och de frivilliga skolformerna föreslås att rektorn i de senare ges rätt att besluta om avstängning för en elev från utbildningen i upp till två veckor under ett kalenderhalvår, utan att saken prövas av huvudmannen. Vidare gäller förslaget oavsett orsaken till avstängningen. Därmed ges rektorn även rätt att besluta om avstängning i situationer då en elev med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse och kunskaper (5 kap. 17 § första stycket 1 skollagen). Enligt nuvarande bestämmelse kan endast huvudmannen besluta om avstängning på denna grund. För att minska administrationen bör samma möjlighet finnas för samtliga avstängningsgrunder. Vidare innebär ändringen att det särskilda kriterium som finns i dagens bestämmelse om rektorns beslut om avstängning, att det ska vara nödvändigt med hänsyn till elevernas trygghet och studiero, tas bort. I stället kan rektorn besluta om avstängning på samma grunder som huvudmannen och kan besluta att beslutet 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.

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 beslutet 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

Huvudmannen är 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. Där- emot finns 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).

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.

För att minska en administrativ belastning, samt harmonisera reglerna för de olika skolformerna, bör skyldigheten att samråda med socialnämnden innan beslut om avstängning i de frivilliga skolformerna och från viss utbildning med praktiska inslag därför begränsas. Ett krav på samråd bör endast gälla avstängningar som innebär att den sammanlagda avstängningstiden per kalenderhalvår överskrider två veckor.

När skyldigheten att samråda med socialnämnden tas bort bör det i stället införas en bestämmelse att huvudmannen har skyldighet

att informera socialnämnden om beslutet, i de fall som en kortare avstängning beslutas av huvudmannen. För kortare avstängningar som har beslutats av rektorn gäller samma bestämmelse som för huvudmannen vilket innebär att socialtjänsten ska informeras. På så sätt säkerställs att socialnämnden alltid är informerad om avstängningar som gäller en elev som är under 18 år.

Det framgår i dag inte av lag eller förarbeten hur samrådet ska genomföras eller vilken form det behöver ha. Även fortsättningsvis bör gälla att det inte ska krävas något formellt utlåtande från socialnämnden utan att det får anses tillräckligt med exempelvis ett möte eller telefonsamtal med en socialsekreterare.

12.6 Det ska vara tydligt vilka bestämmelser som finns om placering av elever vid skolenheter

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 i grundskolan och grundsärskolan införas i anslutning till lagens bestämmelser om tillfällig omplacering och tillfällig placering utanför den egna skolenheten i 5 kap. skollagen.

Skälen för förslaget: Som framgår av avsnitt 12.3 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 §). Det innebär i praktiken en möjlighet att permanent flytta en elev från sin nuvarande skola. 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 skolegregation 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.

Inom ramen för arbetet med denna promemoria har det övervägts att flytta bestämmelserna som handlar om att frånga 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 anledningar till 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 besluten överklagas i olika ordning. Beslut om omplacering enligt 5 kap. skollagen kan bara överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom en s.k. laglighetsprövning (28 kap. 18 § skollagen). Beslut om placering där kommunen frångår elevens vårdnadshavares önskemål i fall det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero överklagas 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 bedömningen att de aktuella

bestämmelserna om placering vid en skolenhet bör kvarstå i sin nuvarande placering.

Det bör dock 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 föreslås 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

Förslag: Både lagändringarna och ändringarna i läroplanerna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Skälen för förslaget: De ändringar som föreslås syftar till att ge bättre förutsättningar för skolors arbete med trygghet och studiero. Avsikten är att genomföra dessa ändringar så snabbt som möjligt. Det är viktigt med en viss framförhållning i syfte att det förändrade regelverket ska kunna implementeras på ett bra sätt. Det är även lämpligt med ett ikraftträdande inför starten av ett nytt läsår. Med hänsyn tagen till remissförfarande, sedvanlig beredning i Regeringskansliet och behandling av lagförslagen i riksdagen föreslås att föreslagna författningsändringar ska träda i kraft den 1 juli 2022.

14 Konsekvenser

14.1 Vilka berörs av förslagen?

Barn, elever, personal och huvudmän inom samtliga skolformer i skolväsendet – dvs. förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning (komvux) och i vissa fall fritidshemmet – berörs på olika sätt av de förslag som lämnas i denna promemoria. Samtliga dessa verksamheter påverkas av förslagen för stärkt styrning och ökad systematik (avsnitten 5–7). Med undantag för förskolan berörs även samtliga dessa verksamheter i olika avseenden av förslagen för en förstärkning av det förebyggande arbetet (avsnitten 8–10) och för att öka personalens beredskap att agera (avsnitten 11–12).

Läsåret 2019/20 fanns drygt 1 700 000 barn och elever i kommunala förskolor och skolor, drygt 390 000 barn och elever i fristående förskolor och skolor, 871 elever i en skola med staten som huvudman samt knappt 420 000 elever inom komvux. Samma läsår bedrev samtliga kommuner 6 941 förskolor, 3 000 förskoleklasser, 3 731 fritidshem, 3 982 grundskolor, 539 grundsärskolor, 857 gymnasieskolor och 199 gymnasiesärskolor. Vidare fanns drygt 800 aktörer med Statens skolinspektions godkännande att driva fristående skolor. Dessa var huvudmän för 823 grundskolor, 33 grundsärskolor, 592 förskoleklasser, 701 fritidshem, 438 gymnasieskolor och 31 gymnasiesärskolor. Läsåret 2019/20 fanns också 2 809 fristående förskolor som drevs av 2 063 enskilda huvudmän. Vidare fanns 5 sameskolor och 10 specialskolor 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 barn, elever och skolans personal

Alla barn och elever får bättre förutsättningar att utvecklas

Förslagen i promemorian utgör sammantaget en nationell plan för skolans arbete med trygghet och studiero. Den utgör en grund för ett strategiskt och långsiktigt arbete samt ett väl fungerande regelverk inom området. Förslagen syftar till att alla barn och elever ska tillförsäkras en utbildning i trygg miljö och en undervisning som präglas av studiero. Detta ska uppnås genom att stärka skolornas förebyggande arbete, öka personalens beredskap att agera i svåra situationer samt skapa en ökad tydlighet och systematik i arbetet med trygghet och studiero.

En högre grad av trygghet och studiero innebär att alla barn och elever får bättre förutsättningar att utvecklas mot utbildningens mål, vilket bl.a. kan leda till förbättrade kunskapsresultat. Det skapar även en bättre arbetsmiljö för såväl barn och elever som skolans personal, vilket kan leda till högre trivsel och välmående. En god arbetsmiljö kan vidare förebygga situationer med elever som har ogiltig, hög frånvaro, s.k. 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 kan förslagen även bidra positivt till läraryrkets attraktivitet. Nedan följer en mer utförlig beskrivning av förslagets konsekvenser på respektive område.

Förslag om stärkt styrning och ökad systematik

Förslagen om ett förstärkt förebyggande arbete för ökad studiero (avsnitt 5) skapar ett ökat fokus i arbetet med att säkerställa en undervisning som präglas av studiero. En gemensam bild av begreppets betydelse och ett klagörande av huvudmannens ansvar för det förebyggande arbetet inom både trygghet och studiero bör ge skolpersonalen bättre förutsättningar i arbetet och därmed eleverna en undervisning som ger bättre möjligheter att nå utbildningens mål.

Ett tydligare regelverk om det systematiska kvalitetsarbetet (avsnitt 6) förväntas leda till att mer adekvata åtgärder vidtas för att

förbättra verksamheten. 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. Vidare föreslås Skolinspektionen få större möjligheter att vara part i domstol och därmed tillvarata de allmänna intressen som myndigheten har att bevaka enligt skollagen. Genom att Skolinspektionen bereds möjlighet att bidra med beslutsunderlag i ytterligare ärenden kan domstolsprövningens kvalitet förbättras. För berörda barn och elever och deras familjer kan det innebära att såväl domstolarnas som Skolinspektionens beslut kommer att vara bättre underbyggda.

Förslagen om en bättre hantering av klagomål (avsnitt 7) innebär att viktiga delar för en väl fungerande klagomålshantering regleras så att huvudmannens nuvarande ansvar lyfts fram och 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 kommer det 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. Om fler klagomål kan hanteras på ett snabbare och enklare sätt är det positivt för alla inblandade parter. Barn och elever kan snabbare få eventuella missförhållanden i sin skolsituation åtgärdade. Vidare kan alla inblandade parter, inklusive skolans personal, slippa gå igenom en potentiellt längre och mer krävande process kopplad till Skolinspektionens utredning av ärendet. Detta innebär en minskad administrativ hantering för skolans personal, vilket även Statskontoret (2020) har kommit fram till. 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 eleverna. 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 dock fortfarande vara möjligt att göra en anmälan till Skolinspektionen när det upplevda missförhållandet inte kan lösas inom huvudmannens klagomålshantering. Därmed försämras inte t.ex. elevernas möjlighet att ytterst få saken prövad av en extern part. Inte heller möjligheten för elever att få skadestånd vid kränkande behandling påverkas av förslagen. Som framgår av avsnitt 4.4 är det Skolinspektionen som har tillsyn när det gäller de åtgärder mot kränkande behandling som regleras i 6 kap. skollagen. Vid en tvist om skadestånd enligt nämnda kapitel får Skolinspektionen som part föra talan för ett barn eller en elev som medger det. Enligt myndighetens instruktion ska Barn- och elevombudet utföra de uppgifter som enligt 6 kap. ska ombesörjas av myndigheten när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt. Dessa bestämmelser påverkas inte av förslagen. Genom förslaget om att klagomål i första hand ska hanteras av huvudmannen begränsas däremot Skolinspektionens möjlighet att hantera ett klagomål 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 klagomålet efter huvudmannens hantering. Vidare kan undantaget som innebär att Skolinspektionen direkt får hantera klagomål om det finns särskilda skäl komma att användas i fall som gäller kränkande behandling.

Förslaget om stöd för samarbete mellan skolan och vårdnadshavare (avsnitt 9.3) bedöms kunna leda till en större samsyn mellan skola, elever och vårdnadshavare när det gäller vilka rättigheter och skyldigheter som finns i skolan. Genom att ta fram ett nationellt informationsmaterial inom området kan ökad likvärdighet inom viktiga områden främjas samtidigt som skolorna inte behöver ta fram egen information inom området. En ökad samsyn kring rättigheter och skyldigheter bör kunna leda till att vissa konflikter mellan vårdnadshavare och skolan undviks. Därmed bör även antalet anmälningar till Skolinspektionen minska.

Förslag om en förstärkning av det förebyggande arbetet

Förslagen om ökad tillgänglighet av befintligt stöd till lärare och rektorer samt kompetensutveckling för elevassistenter och resurs-

personal (avsnitt 8) bedöms kunna stärka kompetensen hos skolpersonalen i arbetet med trygghet och studiero. Att göra befintligt stöd mer lättåtkomligt och förstärka med kompetensutvecklingsinsatser när det saknas tillräckligt stöd kommer att underlätta skolpersonalens arbete och möjliggöra ett förbättrat arbetssätt. Detta bedöms ge en högre grad av säkerhet hos skolpersonalen i hur de ska agera och därmed verka gynnsamt för elevernas utveckling och arbetsmiljö.

Förslagen om ökad delaktighet och bättre uppföljning av skolans ordningsregler (avsnitt 9) innebär att eleverna i större utsträckning blir delaktiga i att följa upp hur ordningsreglerna följs. Vidare lämnas förslag som syftar till att säkerställa att vårdnadshavare känner till ordningsreglerna, så att de kan stödja eleven i att följa dessa. När ordningsreglerna ger uttryck för gemensamt överenskomna förhållningssätt, ökar också benägenheten att följa reglerna. Därigenom kan förslagen leda till att ordningsreglerna i större utsträckning följs, vilket gynnar både studiero och trygghet. Förslagen innebär en precisering av dagens bestämmelser om ordningsregler och bestämmelser om samarbete med vårdnadshavare. 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 och att förankra dessa med vårdnadshavarna. Genom ett mer effektivt förebyggande arbete kan dock mindre tid läggas på att hantera ordningsstörande beteenden.

Förslagen om en reglerad mobilanvändning (avsnitt 10) innebär att all användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska ske enligt lärarens instruktion när det är motiverat av undervisningsskäl. Det innebär att användning av 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 ska omhändertas under hela skoldagen. Detta bedöms minska antalet störningsmoment i undervisningen och förbättra studieron. Förslagen bedöms även kunna leda till en ökad trygghet då risken att utsättas för t.ex. kränkningar i den digitala miljön minskar under skoldagen. En förbättrad studiero och trygghet skapar förutsättningar för högre måluppfyllelse och därmed förbättrade kunskapsresultat i skolan.

För lärare innebär förslagen att det finns ett författningsstöd för en begränsning av elevernas mobilanvändning. Ett nationellt förbud mot en elevs användning av mobiltelefonen 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 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. I vissa fall kan det dock 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. Det kan även finnas andra särskilda skäl som inte har med elevens utveckling och lärare att göra, t.ex. att eleven en specifik dag väntar ett viktigt telefonsamtal. Rektorn eller en lärare får då besluta om undantag. Dessa möjligheter till undantag för enskilda elever bedöms bl.a. som viktig för att undvika negativa konsekvenser av förslagen för t.ex. elever med vissa funktionsnedsättningar. 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.

Förslag om att öka personalens beredskap att agera

Förslagen om att förtydliga skolpersonalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero (avsnitt 11) innebär att det tillsynsansvar och de befogenheter att ingripa fysiskt som skolpersonal 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. Därmed kan personalen med större säkerhet agera inom ramen för sitt tillsynsansvar och för att säkerställa trygghet och studiero. Denna effekt förstärks ytterligare genom det föreslagna stödet till skolans personal när det gäller deras befogenhet och ansvar att agera i svåra situationer (avsnitt 11.5). Genom att ansvar och befogenheter tydliggörs minskar även risken för att t.ex. en vårdnadshavare tolkar ett berättigat agerande från personalens sida som en kränkning av eleven. Detta i sin tur skulle kunna leda till färre anmälningar till huvudmannens klagomålshantering och Skolinspektionen.

Förslagen om tillfällig omplacering och avstängning av elever (avsnitten 12) innebär bl.a. att det förtydligas att mindre ingripande åtgärder inte behöver prövas innan ett beslut fattas om tillfällig omplacering eller avstängning av en elev vid situationer då andra elevers eller skolpersonals säkerhet bedöms hotad. För de frivilliga skolformerna ges även rektorn 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 de som redan gäller inom de obligatoriska skolformerna. I de obligatoriska skolformerna möjliggörs även tillfällig omplacering till en s.k. särskild undervisningsgrupp, att undervisningen ges enskilt, 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 att en sådan omplacering får pågå under högst fyra veckor kvarstår. Samtliga dessa ändringar innebär 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 skolpersonal tillfälligt ska omplaceras eller stängas av. Genom att skolor ges ett tydligare och något utökat mandat inom området kan osäkerhet undvikas och ett skyndsamt agerande främjas. 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, ges även bättre förutsättningar att hitta en lösning som ger eleven stöd att bryta ett negativt

beteendemönster. Det bör samtidigt framhållas att förslagen innebär en justering av de bestämmelser om disciplinära åtgärder som redan finns. Förslagen innebär inte något införande av nya disciplinära åtgärder eller en kraftig utökning av möjligheterna att använda åtgärderna. Det finns därmed 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 enligt regeringsformen och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) redovisas i avsnittet om en reglerad användning av mobiltelefoner (avsnitt 10) och avsnittet om att förtydliga skolpersonalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero (avsnitt 11). I arbetet har även FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt principen om icke-diskriminering beaktats. Samtliga förslag syftar till en förbättrad trygghet och studiero. Bedömningen görs att förslagen gynnar alla elevers utbildning och är icke-diskriminerande. Elever med vissa funktionsnedsättningar kan gynnas särskilt av en lugnare studiemiljö och en högre kompetens hos skolpersonalen i arbetet med trygghet och studiero (avsnitt 8). Specifika överväganden om utformningen av förslagen i relation till elever med funktionsnedsättning gör bl.a. avseende en reglerad användning av mobiltelefoner (avsnitt 10). Vidare är ett förbättrat arbete med trygghet särskilt viktigt för att motverka kränkningar med anknytning till diskrimineringsgrunderna, eftersom det finns en förhöjd risk för sådana trakasserier (se avsnitt 3.2). Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och andra internationella åtaganden om mänskliga rättigheter har beaktats i arbetet, vilket redovisas särskilt gällande förslagen om en reglerad mobilanvändning (avsnitt 10). Sammantaget görs bedömningen att förslagen är förenliga med såväl nationella bestämmelser som internationella åtaganden inom området.

14.3 Konsekvenser för kommunerna

Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utgångspunkter

Principen om den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. 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. Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska vidare beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna åtföljas av en statlig finansiering.

Förslag om stärkt styrning och ökad systematik

Förslagen om ett förstärkt förebyggande arbete för ökad studiero (avsnitt 5) innebär bl.a. ett klargörande av huvudmannens ansvar inom området. Att utbildningen ska präglas av trygghet och studiero följer dock redan av dagens bestämmelser (5 kap. 3 § skollagen). Vidare framgår av dagens bestämmelser att huvudmannens ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar (2 kap. 8 § skollagen), och även har ett utpekad ansvar för att förebygga och förhindra att elever blir utsatta för kränkande behandling (6 kap. 7 § skollagen). Förslaget bör därmed ses som en precisering av det ansvar som redan åligger kommunen i egenskap av 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 nationella nivå. Beroende på hur dessa föreskrifter utformas kan de komma att innebära en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Detta måste i sådana fall vägas mot vikten av ett väl fungerande arbete för att tillförsäkra elever utbildning i en trygg miljö och studiero i

undervisningen. Som framgår av avsnitt 6 är det av avgörande betydelse för Skolinspektionens möjlighet att bedriva en effektiv tillsyn att de krav som ställs i författningarna är tillräckligt specifika.

Förslaget om ett tydligare regelverk om analysarbete inom det systematiska kvalitetsarbetet (avsnitt 6.2) 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). Förslagen bedöms därmed inte innebära ett utökad 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 6.2) innebär att bestämmelserna om det systematiska kvalitetsarbetet framöver kan konkretiseras på nationell nivå. Beroende på hur dessa föreskrifter utformas kan de komma att innebära en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen vad gäller hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas och vad som ska följas upp. Detta måste i sådana fall vägas mot 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). Förslagen om utformningen av förelägganden vid tillsyn och att Skolinspektionen ska vara part i domstol i fler fall (avsnitten 6.3 och 6.4) skapar ytterligare bättre förutsättningar för en effektiv tillsyn. Förslaget om Skolinspektionens partsställning kan inte antas få några effekter för kommunernas ekonomi eller påverka den kommunala självstyrelsen. Förslaget innebär inte några förändrade krav för kommunernas verksamhet. 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 inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen måste dock anses vara liten jämfört med bestämmelsens nuvarande lydelse och avser situationer där kommunen inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten. Det kan t.ex. finnas brister

som innebär att barnen eller eleverna riskerar att inte nå målen för utbildningen. Förslaget bedöms därför vara motiverat i förhållande till den kommunala självstyrelsen. Alternativet att låta regleringen stå kvar i sin nuvarande form bedöms göra tillsynen mindre effektiv. Förslaget innebär merkostnader för kommunerna bara om de inte fullgör sina skyldigheter enligt skollagen eller andra författningar.

Förslagen om ett tydligare ansvar för huvudmannens klagomålshandling (avsnitt 7.2) innebär en precisering och en viss skärpning av befintliga krav om klagomålshandling. 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 klagomålshandling framhålls. Det framgår att huvudmannen ska ta emot och utreda klagomål mot utbildningen, ska ha skriftliga rutiner för detta samt aktivt verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal. Vidare framgår att huvudmannen skyndsamt ska göra den utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet och därefter på lämpligt sätt återkoppla till den som har framfört klagomålet. Många huvudmän har redan en väl fungerande klagomålshandling och påverkas i praktiken inte av förslaget. Men givet hur betydelsefull denna funktion är för att komma till rätta med brister inom verksamheten bör dessa viktiga delar av en väl fungerande klagomålshandling tydliggöras. Detta kan leda till att missförhållanden i större utsträckning än i dag uppmärksammas och åtgärdas.

En förbättrad klagomålshandling tillsammans med förslaget att begränsa möjligheten att göra en anmälan till Skolinspektionen om inte huvudmannen först har fått möjlighet att hantera ärendet bör vidare minska antalet anmälningar till Skolinspektionen och Barn- och elevombudet (BEO). Antalet anmälningar bedöms minska lika mycket för både Skolinspektionen och BEO. Under 2020 gjordes 3 878 anmälningar, varav 827 gällde kränkande behandling (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 klagomålshandling innebär det 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 BEO. I de fall en anmälan berör personal på skolan bör även personalen uppfatta ett snabbare och lokalt förfarande som positivt. Samtidigt finns möjligheten att ytterst få ett klagomål prövat av en oberoende tillsynsmyndighet kvar, vilket är viktigt när klagomålet kvarstår efter att huvudmannen har fått möjlighet att hantera detta, eller om det finns andra särskilda skäl.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att den mycket begränsade inskränkning i den kommunala självstyrelsen som förslaget om stärkt klagomålshantering 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. När det gäller kostnaderna görs bedömningen att förslaget för en del kommuner kan leda till vissa initiala kostnader då klagomålshanteringen 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 BEO innebära minskade kostnader även för kommunerna. Förslagen bedöms därför sammantaget inte bidra till ökade kostnader för kommunerna.

Förslag om en förstärkning av det förebyggande arbetet

Förslagen om stöd till skolpersonal i arbetet med trygghet och studiero (avsnitt 8) innebär ett förbättrat statligt stöd till skolorna i det förebyggande arbetet och påverkar inte den kommunala självstyrelsen eller kommunernas kostnader.

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. Förslagen om ökad delaktighet och bättre uppföljning av skolans ordningsregler (avsnitt 9.2) 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. Förslaget ska ses mot bakgrund av att flera skolor förefaller ha brister i arbetet inom området, vilket talar för att en ökad tydlighet i bestämmelsens utformning. Ändringen bedöms inte innebära någon ny uppgift för skolan i relation till dagens bestämmelser. Vidare följer redan i dag av läroplanerna för de obligatoriska skolformerna att skolan och vårdnadshavarna har ett gemensamt ansvar för elevernas skolgång och att skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars utveckling och lärande. Det föreslagna tillägget om att rektorn har ansvar för att vårdnadshavare får information om skolans ordningsregler bör ses som en precisering av denna strävan. Syftet med tillägget är inte att tillföra nya uppgifter för skolan, utan att ge skolan stöd i arbetet med att involvera vårdnadshavare i arbetet med att säkerställa att ordningsreglerna följs. Vidare görs bedömningen 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 heller innebära några ytterligare kostnader för kommunerna.

Genom förslagen om en reglerad mobilanvändning (avsnitt 10) etableras en nationell utgångspunkt att ett användande av mobiltelefoner inte är tillåtet på lektionstid. Inom ramen för detta ges rektorn och lärarna stora befogenheter att besluta om både den närmre tillämpningen på den enskilda skolan och om undantag för enskilda elever. Detta bedöms inte utgöra ett nytt åliggande för kommunerna. Det innebär snarare ett tydligt lagstöd i det arbete som många skolor redan bedriver kopplat till att hantera situationer där elevers användande av mobiltelefon stör undervisningen. Förslagen bedöms inte heller innebära några nya kostnader för kommunerna.

Förslag om att öka personalens beredskap att agera

Förslaget om att förtydliga skolpersonalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero (avsnitt 11.4) innebär att de befogenheter som skolans personal genom rättspraxis redan har i stället regleras uttryckligen i skollagen. Genom att lagfästa detta ges en ökad tydlighet och därmed ökad säkerheten hos skolpersonalen

om vilka befogenheter som föreligger inom området. Detta förstärks ytterligare genom förslaget om stöd för att agera i svåra situationer (avsnitt 11.5). Förslagen innebär inte några nya uppgifter eller kostnader för kommunerna.

Förslagen som gäller tillfälliga placeringar och avstängning av elever (avsnitt 12) 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.

14.4 Konsekvenser för enskilda huvudmän

En grundprincip för skolväsendet är att regleringen 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.

Enskilda huvudmän bedöms påverkas på samma sätt som kommunala huvudmän av förslagen. Detsamma gäller för elever och personal vid skolor som drivs av enskilda huvudmän. Även för enskilda huvudmän innebär således förslaget om ett förstärkt ansvar för huvudmannens klagomålshantering (avsnitt 7.2) en viss skärpning av befintliga krav. Förslaget bedöms dock inte få några betydande konsekvenser vare sig organisatoriskt eller ekonomiskt för enskilda huvudmän. Vidare är bedömningen 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 förväntas drabbas av förslagens konsekvenser på ett sådant ingripande sätt att några undantag bör göras för dessa.

14.5 Konsekvenser för staten

Staten är genom Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen huvudman för specialskolan och sameskolan. Dessa skolformer påverkas på liknande sätt av förslagen som övriga obligatoriska skolformer. Inte heller för statens som huvudman bedöms förslagen få några betydande organisatoriska eller ekonomiska konsekvenser.

Några förslag kommer att innebära kostnader för Statens skolverk. Detta gäller förslagen att ge Skolverket i uppdrag att ta fram informationsmaterial som skolor kan använda i sin kommunikation med vårdnadshavare om vilka rättigheter och skyldigheter som skolan respektive vårdnadshavare har (avsnitt 7.3) samt att ta fram ett stöd för skolans personal när det gäller deras befogenhet och ansvar att agera i svåra situationer (avsnitt 11.5). Vidare kan bedömningen att Skolverket bör tydliggöra och förstärka sin kommunikation när det gäller vilket stöd som finns för lärare och rektorer i deras arbete med att såväl förebygga som upprätthålla trygghet och studiero (avsnitt 8.2) innebära vissa mindre kostnader.

Skolverket genomför fortlöpande insatser utifrån sitt uppdrag att svara för nationellt prioriterade fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen. Skolverket tilldelas medel inom ramen för sitt förvaltningsanslag för att kontinuerligt genomföra sådana insatser. Förslagen bedöms rymmas inom dessa budgetramar.

Även förslaget att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ges i uppdrag att tillhandahålla kompetensutveckling för elevassistenter och annan resurspersonal innebär vissa kostnader. Dessa kostnader bedöms framför allt uppstå under utvecklandet av insatserna, varefter de kan tillhandahållas digitalt till en låg förvaltningskostnad. Liksom Skolverket tilldelas Specialpedagogiska skolmyndigheten medel för sitt uppdrag att anordna och medverka i kompetensutveckling när det gäller specialpedagogiska frågor. Förslaget bedöms rymmas inom dessa budgetramar.

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 därför 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 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. De allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms inte påverkas av förslaget i någon betydande utsträckning. De ökade kostnader som förslaget kan medföra bedöms som marginella och ryms inom befintliga ekonomiska ramar. Inte heller i övrigt bedöms domstolarna påverkas av promemorians förslag i någon betydande utsträckning.

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 skollagens 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 jämställdhet 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 därmed kunna bidra till en positiv utveckling för jämställdheten inom skolan, och på sikt för jämställdheten mellan män och kvinnor.

Förslagen 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. Förslagen om förtydligade krav på det systematiska kvalitetsarbetet kan 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 kunskaps-

resultat 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 bedöms förslagen positivt kunna påverka möjligheterna att nå de jämställdhetspolitiska målen.

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 integration. Elever med utländsk bakgrund känner sig i något mindre utsträckning trygga i skolan än elever med svensk bakgrund och äldre elever med utländsk bakgrund känner sig störda på fler lektioner än äldre elever med svensk bakgrund (Skolverket, Attityder till skolan 2018). Förslagen syftar till att generellt förbättra tryggheten och studieron och därigenom förbättra kunskapsresultaten för alla grupper av elever. Därmed bedöms förslagen positivt kunna påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

14.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Att minska brottsligheten och öka tryggheten är ett överordnat 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. Skolan är en betydelsefull aktör i det brottsförebyggande arbetet, inte minst genom sitt värdegrundsuppdrag att förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar. En trygg skolgång och att gå ut skolan med goda kunskaper kan minska risken för kriminalitet och utanförskap (Socialstyrelsen, 2020). Förslagen 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 bedöms förslagen därmed få en positiv effekt för det brottsförebyggande arbetet.

14.9 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

De föreslagna förändringarna rör inte frågor som är reglerade i EUrätten.

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 6.2.

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 bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete på förskole- och skolenhetsnivå.

Ändringen i *första stycket* innebär ett förtydligande av att rektorn ska analysera de bakomliggande orsakerna till de resultat som framkommer vid uppföljningen av verksamheten. Liksom på huvudmannanivå (3 §), ska även på förskole- och skolenhetsnivå val av insatser för att utveckla utbildningen utgå ifrån denna analys.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Bemyndigande

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

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Huvudmannens klagomålshantering

8 § Huvudmannen ska ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för detta samt aktivt verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal.

Huvudmannen ska skyndsamt göra den utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet och därefter på lämpligt sätt återkoppla till den som har framfört klagomålet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rutiner för huvudmannens hantering av klagomål mot utbildningen.

Tillägget i *första stycket* innebär att huvudmannen aktivt ska verka för att rutinerna för klagomålshanteringen är kända bland elever, vårdnadshavare och personal. Skyldigheten 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.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att huvudmannen skyndsamt ska göra den utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet. Det 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. Det är dock viktigt inte ålägga lärare och annan skolpersonal mer administrativt arbete än vad som är nödvändigt för att utreda ärendet. Uppgifterna ska om möjligt kunna inhämtas muntligt. Så snart ärendet är utrett, ska huvudmannen utan dröjsmål påbörja hanteringen av ärendet. Om det har framkommit att det finns brister i verksamheten åligger det huvudmannen enligt 7 § att vidta nödvändiga åtgärder. Huvudmannen ska återkoppla till den som har framfört klagomålet. Vilken information som ges 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 bör ligga till grund för bedömningen om 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.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

5 kap. Trygghet och studiero

Kapitlets innehåll

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpningsområde (2 §),
- arbetsmiljö (3–4 d §§),
- 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 fyra nya paragrafer under mellanrubriken arbetsmiljö.

Arbetsmiljö

3 § *Alla elever ska tillförsäkras en utbildning som präglas av trygghet och en undervisning som 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att utbildningen måste utformas så att den dagliga verksamheten på skolenheterna tillförsäkrar eleverna trygghet och studiero.

I första stycket första meningen anges att utbildningen ska präglas av trygghet och undervisningen 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 §). 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 kan tillhandahållandet av adekvat stöd vara 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 rektor har de förutsättningar som behövs för att bedriva ett sådant arbete. 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 förebyggande arbetet omfattar både 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.

Tredje stycket är nytt och innehåller ett bemyndigande som gör det möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om det förebyggande arbete som avses i andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

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.

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. Ett eventuellt användande av mobiltelefoner och annan 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 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 utrustning 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 §.

Regleringen omfattar all undervisning. För att kunna tillämpas krävs dock att det finns en avgränsad lektionstid varvid det går att säga att undervisning bedrivs. Detta omfattar 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 §). Vid distansundervisning där elev och lärare är åtskilda i både rum och tid saknas dock tydliga gränser för när undervisningen pågår och bestämmelsen blir i normalfallet inte tillämplig.

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 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 utrustning i förebyggande syfte regleras i 4 b §. En rätt att omhänderta föremål i reaktivt syfte regleras i 22 §. Bestämmelsen ger inte heller rätt till kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Enligt *andra stycket* får rektorn eller en lärare besluta om undantag från första stycket för en enskild elev. En elev kan tillåtas att använda elektronisk kommunikationsutrustning även i andra fall än som avses i första stycket om det är motiverat av särskilda skäl. Fall som avses är sådana som inte är hänförliga till elevens utveckling och lärande. Det kan handla om att kunna bli nådd i akuta situationer av t.ex. familje- eller hälsoskäl.

I paragrafens *tredje stycke* anges 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 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.

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 bestämma att mobiltelefoner regelmässigt ska samlas in inför början av den lärarens lektioner.

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 någon som inför eller efter

en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, en dusch eller ett annat liknande utrymme. Bestämmelsen möjliggör att rektorn eller läraren beslutar om ett omhändertagande av 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.

I *tredje stycket* regleras rätten för rektorn eller en lärare att 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. Bestämmelsen ska kunna tillämpas för att förebygga att fotografering eller filmning som sker i hemlighet eller helt öppet i situationer som inte omfattas av andra stycket, t.ex. fotografering eller filmning av någon som inför eller efter en annan lektion än en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, en dusch eller ett annat liknande utrymme. Det kan också vara fråga om fotografering eller filmning som framstår som särskilt kränkande för enskilda personers integritet, t.ex. på toaletter eller liknande utrymmen.

Beslutsrätten tillkommer rektorn, läraren och, i fråga om beslut enligt första stycket, en handledare vid fjärrundervisning. Personal från andra yrkeskategorier kan dock bistå i insamlandet. Bestämmelsen ger inte utökad rätt till kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

I 4 d § finns bestämmelser om en ytterligare möjlighet för rektorn att i de obligatoriska skolformerna omhänderta mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning. En rätt att omhänderta föremål i reaktivt syfte regleras i 22 §.

I paragrafens *fjärde stycke* anges 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.

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.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om när ett föremål som har omhändertagits enligt 4 b § ska återlämnas till eleven.

Av *första stycket* framgår 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 stycket* finns en bestämmelse om återlämnande av 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. Ett sådant föremål 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 stycket* anges att ett föremål som har omhändertagits enligt 4 b § tredje stycket ska återlämnas till eleven senast när skälet för omhändertagande har upphört. I 4 b § tredje stycket regleras rätten för rektorn eller en lärare att även i andra fall än de som avses i andra stycket samma paragraf 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.

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 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.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om en möjlighet för rektor att i vissa utbildningar omhändertar 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 skoldagens början. I 4 b § regleras vissa situationer när mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning kan omhändertas i förebyggande syfte. Om rektorn har beslutat att sådana föremål ska samlas in redan vid skoldagens början ska föremålet återlämnas senast vid skoldagens slut.

En elev i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola ska erbjudas utbildning i fritidshem vid eller så nära som möjligt den skolenhet där eleven får utbildning (14 kap. 10 §). För en elev som får utbildning i fritidshem anses skoldagen börja när eleven anländer till fritidshemmets lokaler och sluta först när eleven lämnar dessa lokaler för dagen.

Av *andra stycket* framgår att rektorn eller en lärare får besluta om undantag från bestämmelsen i första stycket om insamlandet av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning för en enskild elev, om det finns särskilda skäl. Vad som avses med särskilda skäl är t.ex. att kunna bli nådd i akuta situationer av familje- eller hälsoskäl.

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 och följas upp under medverkan av eleverna.*

Rektorn beslutar om ordningsregler.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skolans ordningsregler.

I *första stycket* görs ett förtydligande om att ordningsreglerna och hur de följs ska följas upp regelbundet. Vidare ska 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. Det kan nämnas att det i 4 kap. 7 § anges 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.

Det förtydligas även i stycket att eleverna ska vara delaktiga i både utarbetningen och uppföljningen av ordningsreglerna. Föreskrifter om elevers delaktighet finns även i 4 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Disciplinära och andra särskilda åtgärder

Allmänna befogenheter för skolpersonal

6 § *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 följer av 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.

Paragrafen reglerar befogenheter att omedelbart ingripa för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero.

Ändringen i *första stycket första meningen* innebär att all skolpersonal, såväl anställda som uppdragstagare, ges befogenheten att vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som regleras i bestämmelsen. I dag tillkommer 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 skolpersonal. 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 andra 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 (propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet [prop. 2009/10:165 s. 680 f.]). Den oskrivna grund 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 skolpersonal. Bestämmelsen reglerar i vilka situationer ingripanden *får* göras och utökar inte skolpersonalens 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).

Var gränsen för det tillåtna ska dras måste 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. Högsta domstolen har t.ex. bedömt som rimligt att ingripa fysiskt t.ex. när fortsatta tillsägelser med anledning av en ordningsstörning bedöms bli resultatlösa. I sådana situationer har det t.ex. bedömts 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 och Högsta domstolens dom den 3 juli 2020 i mål nr T 4238–19).

Det är 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. Om ett fysiskt ingripande anses påkallat ska det vidare vara så lindrigt och ske under så kort tid som möjligt. Mera långtgående eller långvariga ingripanden bör endast komma i fråga vid mer allvarliga situationer. Fysiska ingripanden ska inte få göras i bestraffande syfte. Befogenheten omfattar inte heller rätt att bruka våld som når upp till det som utgör misshandel enligt 3 kap. 5 § brottsbalken.

Utöver vid ordningsstörningar kan det även finnas behov av att ingripa för att avvärja våld eller kränkningar mellan elever. Befogenheten att ingripa fysiskt för att t.ex. avvärja våld omfattar både sådana situationer som var och en också kan ingripa mot med stöd av bestämmelserna om nödvärn och nöd i 24 kap. brottsbalken och sådana situationer då det inte finns förutsättningar för ett ingripande med stöd av nöd- eller nödvärnsrätten.

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 begreppet kränkningar avses främst sådant uppträdande som utgör kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen eller trakasserier enligt diskrimineringslagen. Begreppet kränkningar innebär dock att skolpersonalen inte, för att kunna ingripa i stunden, behöver 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 §. Personalen ska kunna ingripa fysiskt för att avvärja sådant beteende som typiskt sett är att uppfatta som kränkande.

Befogenheten att ingripa fysiskt innefattar även en möjlighet för samtliga personalkategorier att högst kortvarigt ta ifrån en elev ett farligt eller störande föremål. Det ska ske som en del av ett ingripande och föremålet ska återlämnas omgående, eller annars över-

lämnas till rektor, lärare eller handledare. Den mer ingripande möjligheten att omhänderta ett föremål som följer av 22 § tillkommer därmed även fortsättningsvis enbart rektorn, lärare och en sådan handledare som avses i 21 kap. 13 §, se vidare kommentaren till tredje stycket.

Ett fysiskt ingripande som sker inom ramen för befogenheten enligt denna bestämmelse utgör inte kränkande behandling i skolagens mening.

I *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 §.

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. Av ett nytt *tredje stycke* framgår att föremål som annan skolpersonal än rektorn, en lärare eller, vid fjärrundervisning, en handledare, 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 för prövning enligt 22 §. Av 22 § framgår att rektorn, en lärare eller, vid fjärrundervisning, en handledare, som tagit emot ett sådant föremål ska pröva omhändertagandet utan dröjsmål.

Fjärde stycket innehåller bestämmelser om krav på proportionalitet vid tillämpningen av första stycket, de i andra stycket uppräknade bestämmelserna och det hittillsvarande tredje stycket. Stycket ändras endast på så sätt att hänvisningen till första–tredje styckena ersätts med en hänvisning till sådana åtgärder som avses i paragrafen.

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*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utvisning ur undervisningslokalen.

Ändringen innebär att den befogenhet att utvisa en elev från undervisningslokalen som en handledare vid fjärrundervisning har enligt 6 § flyttas till denna bestämmelse.

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 §. Förutsättningarna enligt 3 kap. behöver inte vara uppfyllda inför ett sådant beslut.

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.

Paragrafens andra stycke får nytt innehåll. Av stycket framgår att ett beslut om tillfällig omplacering kan förläggas som sådan enskild undervisning eller i sådan särskild undervisningsgrupp som avses i 3 kap. Situationen och elevens behov bör vägas in vid val av lämpligt alternativ. Relevanta faktorer att ta hänsyn till kan vara vilka personalresurser och vilken kompetens som finns kopplat till olika alternativ och de behov som eleven har. Vid placering i en befintlig särskild undervisningsgrupp behöver det även beaktas hur placeringen kan påverka eleverna i gruppen och om enskild undervisning utifrån sådana överväganden är att föredra. Ett beslut om en place-

ring enligt denna bestämmelse är fristående från beslut enligt 3 kap. om barns och elevers utveckling mot målen och rektorn behöver därmed inte uppfylla de krav om utredning eller ett beslut om åtgärdsprogram som ställs i 3 kap. 9 §. I många fall kan dock en elev som placeras enligt förevarande bestämmelse även uppfylla förutsättningarna för att skyldigheten för rektorn enligt 3 kap. 7 § att se till att elevens behov av särskilt stöd utreds ska inträda. Det är dessa fall viktigt att elevens behov av särskilt stöd utreds, vilket 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.

Som en konsekvens av att andra stycket får nytt innehåll blir det hittillsvarande andra stycket paragrafens *tredje stycke*.

Det hittillsvarande tredje stycket blir därmed paragrafens *fjärde 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 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.

Ett beslut om tillfällig placering vid en annan skolenhet enligt första stycket fattas gemensamt med rektorn vid den mottagande skolenheten. Elevens vårdnadshavare ska informeras om beslutet 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 det är nödvändigt för att säkerställa andra elevers eller personals säkerhet. Några mindre ingripande åtgärder behöver inte ha prövats för en tillfällig placering som är nödvändig med hänsyn till andra elevers eller skolpersonals säkerhet. Åtgärden kan vara aktuell och nödvändig i undantagssituationer av allvarlig karaktär. Det ska handla om en akut och potentiellt farlig situation där det förekommer hot eller våld mot andra elever eller personal.

Det andra tillägget innebär att åtgärden att tillfälligt placera en elev vid en annan skolenhet utökas till att även kunna ske 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.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att ett beslut om tillfällig placering vid annan skolenhet får innebära sådan enskild undervisning eller i sådan särskild undervisningsgrupp som avses i 3 kap. 11 §. Rektorn kan besluta att placeringen förläggs både inom och utanför skolenheten. Ett beslut om en placering enligt denna bestämmelse är fristående från beslut enligt 3 kap om barns och elevers utveckling mot målen. Kraven på utredning eller beslut om åtgärdsprogram som ställs i 3 kap. 9 § behöver alltså inte vara uppfyllda för en sådan placering.

Införandet av det nya andra stycket medför att det hittillsvarande andra stycket blir paragrafens *tredje stycke*. Stycket ändras endast på så sätt att det förtydligas att det fortfarande endast avser beslut om tillfällig placering vid en annan skolenhet. Stycket omfattar alltså inte också tillfällig placering på en annan plats inom huvudmannens organisation.

Införandet av det nya andra stycket medför även att det hittillsvarande tredje stycket blir paragrafens *fjärde 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 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.

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 rektor i grundskolan, specialskolan och sameskolan kan besluta om avstängning av en elev från utbildningen, i situationer där andra elevers eller skolpersonals säkerhet bedöms 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.

Av det nya *andra stycket*, som består av det nuvarande första stycket punkterna 1 och 2, framgår att avstängning ska kunna ske när vissa andra åtgärder, som utvisning ur undervisningslokalen enligt 7 §, kvarsittning enligt 8 § och skriftlig varning enligt 11 §, varit otillräckliga (det nya andra styckets *första punkt*). Det finns dock inget krav på att eleven tillfälligt ska ha placerats i en annan undervisningsgrupp eller utanför den egna skolenheten (12 och 13 §§) utan att det haft effekt, för att rektorn ska kunna besluta om avstängning. En sådan åtgärd 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 t.ex. vara att eleven har ägnat sig åt drogförsäljning på skolan, men det inte bedöms vara fråga om en så akut situation som avses i första stycket. Avstängningen måste dock i båda dessa fall, dvs. både när andra åtgärder varit otillräckliga och när det finns särskilda skäl med

hänsyn till elevens beteende, vara nödvändig med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (*andra punkten*). Stycket motsvarar med endast redaktionella ändringar det hittillsvarande första stycket första och andra punkterna.

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.

Det hittillsvarande andra stycket blir därmed paragrafens *ffjärde stycke*. Stycket ändras endast på så sätt att en hänvisning till det nya andra stycket läggs till.

Det hittillsvarande tredje stycket 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 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.

En förutsättning för avstängning enligt andra stycket 2–4 är att syftet med andra åtgärder inte uppnåtts.

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*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om avstängning i de frivilliga skolformerna gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning.

Första stycket, som är nytt, innebär att såväl huvudmannen som rektor i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning får besluta att helt eller delvis stänga av en elev från utbildningen, i situationer där andra elevers eller skolpersonals säkerhet bedöms 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.

Innehållet i det hittillsvarande första stycket flyttas till paragrafens *andra stycke*. Ett tillägg görs som innebär att även rektorn kan stänga av en elev om något av de förutsättningar som räknas upp i första–fjärde punkterna i stycket är uppfyllda. Rektorn ges samma förutsättningar som huvudmannen att agera.

Tredje stycket är nytt. Av stycket framgår att det är en förutsättning för avstängning enligt andra stycket andra, tredje eller fjärde punkten att syftet med andra åtgärder inte uppnåtts. Det krävs alltså att tillsägelser och varningar inte har resulterat i ett förbättrat beteende för att eleven ska få stängas av. När det gäller gymnasieskolan och gymnasiesärskolan måste också utvisning ur undervisningslokalen och kvarsittning först 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 (propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet [prop. 2009/10:165 s. 688]). Tillägget i paragrafen är därmed inte avsedd att innebära någon ändring i sak.

Införandet av det nya första och tredje stycket medför att det hittillsvarande andra stycket blir paragrafens *fjärde stycke*. Ändringen i stycket innebär 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. Enligt det hittillsvarande tredje stycket får rektorn 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. Rektorns

befogenhet utökas nu till att avse samtliga förutsättningar för avstängning enligt första–tredje styckena och det är inte längre villkorat av att avstängningen ska vara nödvändig med hänsyn till elevernas trygghet och studiero. Rektorns befogenhet motsvarar alltså till sin omfattning den befogenhet som hittills bara tillkommit huvudmannen. Som en följd av denna ändring tas paragrafens hittillsvarande tredje stycke bort.

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 markeras 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 rektorn 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 rektorn 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 markeras att det är huvudmannen som kan besluta om en förlängning av avstängningstiden.

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 innebär 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 samråds- och informations-skyldighet vid avstängningar i de frivilliga skolformerna.

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 nya *tredje stycket* 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 samman-

lagda 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 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.

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 vårdnadshavaren önskar, om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Övervägandena finns i avsnitt 12.6.

Omhändertagande av föremål

22 § 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 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rektors och lärares rätt att omhändertata föremål.

I första stycket görs ett tillägg om att en handledare som avses i 21 kap. 13 § har befogenhet att omhändertata föremål. Denna befogenhet reglerades tidigare i 6 §.

Det görs vidare ett tillägg i första stycket som innebär att det ska vara möjligt för rektor, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning att omhändertata 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 omhändertata 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 eleven. Rektorn, läraren eller handledaren 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 läraren gör bedömningen att det är fråga om ett beteende som till sin beskaffenhet är sådant att det enligt gängse mening är kränkande.

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 §. Föremål som har omhändertagits enligt förevarande bestämmelse ska enligt 23 § första stycket återlämnas till eleven senast vid den tidpunkt skoldagen är slut för eleven. Om det omhändertagna föremålet kan antas bli förverkat, exempelvis för att det kan befaras komma till brottslig användning på ett sätt som innebär olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c § brottsbalken, ska rektorn eller den som rektorn har bestämt enligt 23 § andra stycket skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Att ett omhändertaget föremål kan antas bli förverkat även när föremålet har använts som hjälpmedel vid brott framgår av det tillägg som föreslås i 23 § andra stycket (se kommentaren till den bestämmelsen). Omhändertagandet får bestå tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats.

I ett nytt *andra stycke* regleras skyldigheten för rektorn, en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § att utan dröjsmål pröva ett omhändertagande av ett föremål som annan skolpersonal har gjort med stöd av bestämmelsen i 6 § första stycket.

Det hittillsvarande andra stycket blir därmed paragrafens *tredje stycke* och det hittillsvarande tredje stycket blir därmed paragrafens *fjärde stycke*.

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 § *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 *eller* 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.

Ändringen i *första stycket* är av redaktionell karaktär och är en följd av att det införs en ny bestämmelse i 22 § andra stycket om att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning kan omhändertas för att förebygga störningar i utbildningen. Bestämmelsen förtydligar att det endast är vid ett omhändertagande av föremål enligt 22 § första stycket som omhändertagandet kan bestå efter skoldagens slut. Föremål som omhändertas enligt 22 § andra stycket ska lämnas tillbaka senast vid skoldagens slut.

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.

Dokumentation

24 § 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 § *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.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet att dokumentera vilka disciplinära och andra särskilda åtgärder som vidtagits enligt kapitlet.

Det görs ett tillägg som innebär att någon dokumentations-skyldighet inte inträder när ett föremål omhändertagits enligt de nya bestämmelserna i 4 b eller 4 d §. I dessa fall ska föremålet lämnas tillbaka senast vid de tillfällena som anges i paragraferna. I bestämmelsen görs även en redaktionell ändring till följd av ändringarna i 22 §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

26 kap. Tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering

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.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om Skolinspektionens klagomålshantering när det gäller utbildning inom skolväsendet.

I *första stycket* anges att Skolinspektionen får utreda klagomål mot en utbildning inom skolväsendet, om huvudmannen har fått möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt 4 kap. 7 och 8 §§. I 4 kap. finns bestämmelser om kvalitet och inflytande inom skolväsendet. Enligt 4 kap. 7 § ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas, om det vid uppföljning, genom klagomål eller på

annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten. I 4 kap. 8 § finns bestämmelser om huvudmannens klagomålshandling.

Skolväsendet omfattar 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 (1 kap. 1 §). 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.

Skolinspektionen får utreda klagomål mot en utbildning inom skolväsendet även om huvudmannen inte har fått möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt 4 kap. 7 och 8 §§, om det finns särskilda skäl. Exempel på när det kan finnas särskilda skäl är när Skolinspektionens beslut i fråga om klagomålet kan bli vägledande för flera huvudmän, eller om klagomålet gäller ett systemfel. Ett annat exempel på särskilda skäl är när den anmälda situationen 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.

De nya bestämmelserna innebär inte att Skolinspektionen är skyldig att utreda klagomål, utan det anges bara när Skolinspektionen *får* utreda ett klagomål mot en utbildning inom skolväsendet.

Andra stycket innebär dock en skyldighet för Skolinspektionen att överlämna ett klagomål mot en utbildning inom skolväsendet som myndigheten har tagit emot till berörd huvudman, om Skolinspektionen inte väljer att utreda klagomålet på den grunden att huvudmannen inte har fått möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt 4 kap. 7 och 8 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

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, 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 *huvudmannen ska vidta* för att avhjälpa de påtalade bristerna. 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 förenas med vite, se 27 §.

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. Mottagaren av föreläggandet ska inte ha någon valrätt avseende vilka åtgärder som ska vidtas (jfr HFD 2020 ref. 28).

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

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 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.*

I paragrafen anges de beslut av Statens skolinspektion som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelsen i 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, flyttas nu till ett nytt *andra stycke* i förevarande paragraf och utvidgas på så sätt att Skolinspektionen blir motpart i förvaltningsrätten i samtliga fall då ett beslut 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 6.4.2.

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.

Ändringen i *första stycket första punkten* är av redaktionell karaktär och föranleds av ändringar i 5 kap. 14, 17 och 19 §§.

I övrigt görs en språklig ändring.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

16 Referenser

Lagar

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Diskrimineringslagen (2008:567)

Föräldrabalken (1949:381)

Regeringsformen (1974:152)

Rättegångsbalken (1942:740)

Skollagen (1985:1100)

Skollagen (2010:800)

Förordningar

Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan.

Förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Trafikförordningen (1998:1276)

Propositioner och lagrådsyttrande

Lagrådets protokoll vid sammanträde 2007-02-02.

Lagrådets protokoll vid sammanträde 2010-02-24.

Lagrådets protokoll vid sammanträde 2012-12-18.

Budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 16).

Propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (2009/10:165).

Propositionen *Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem* (2016/17:122).

Propositionen *En reformerad grundlag* (2009/10:80).

Propositionen *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad* (2019/20:127).

Propositionen *Förbättrad ordning, trygghet och studiero i skolan* (2006/07:69).

Propositionen *Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet* (2015/16:68).

Propositionen *Komvux för stärkt kompetensförsörjning* (2019/20:105).

Propositionen *Om en telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m.* (1992/93:200).

Propositionen *Om förslag till polislag m.m.* (1983/84:111).

Propositionen *Om ändring i regeringsformen* (1975/76:209).

Propositionen *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram* (2013/14:160).

Propositionen *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever* (2005/06:38).

Propositionen *Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna* (1995/96:22 s. 72).

Domar, beslut och framställan

Högsta förvaltningsdomstolens dom meddelad i Stockholm den 21 december 2001 (RÅ 2001:47).

Högsta förvaltningsdomstolens dom meddelad i Stockholm den 6 juli 2007 (RÅ 2007:56).

Högsta förvaltningsdomstolens dom meddelade i Stockholm den 28 juni 2017 (HFD ref. 50).

Högsta förvaltningsdomstolens dom meddelad i Stockholm den 28 maj 2020 (HFD ref. 28).

Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 4485–16.

Kammarrätten i Jönköpings dom i mål 728–19.

Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 3516–16.

Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 3241–16.

Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 28848–19.

Högsta domstolens dom meddelad i Stockholm den 9 november 1984 (NJA 1984 s. 764).

Högsta domstolens dom meddelad i Stockholm den 5 december 1988 (NJA 1988 s. 586).

Högsta domstolens dom meddelad i Stockholm den 29 september 1997 (NJA 1997 s. 636).

Högsta domstolens dom meddelad i Stockholm den 19 november 2009 (NJA 2009 s. 776).

Högsta domstolens dom meddelad i Stockholm den 3 december 2014 (NJA 2014 s. 808).

Högsta domstolens dom meddelad i Stockholm den 16 juni 2016 (NJA 2016 s. 596).

Högsta domstolens dom meddelad i Stockholm den 7 juli 2018 (NJA 2018 s. 591).

Högsta domstolens dom meddelad den 18 december 2018 (NJA 2018 s. 1051).

Skolinspektionens beslut med anledning av anmälan angående skolsituationen för en elev vid Linnéskolan i Älmhult kommun. Dnr: 41–2014:6782. 2014-12-15.

Skolinspektionens beslut med anledning av anmälan mot Klockarskolan i Sätters kommun. Dnr: 41–2018:8264. 2019-05-09.

Skolinspektionens beslut med anledning av anmälan mot Vikbolandsskolan i Norrköpings kommun. Dnr: 41–2018:8084. 2019-07-09.

Skolinspektionens beslut med anledning av anmälningar mot Sjöängsskolan i Askersunds kommun. Dnr: 3.8-SI 2019:150 samt Dnr 3.8-SI 2019:1303. 2019-09-09.

Skolinspektionen (2017). Angående att Statens skolinspektion inte är part i domstolsprocesser i mål enligt skollagen då offentlig huvudman har överklagat Skolinspektionens beslut. Dnr: U2017/04004. 2017-10-11.

Skolinspektionen (2020). Hemställan om ändring i skollagen. Dnr: 2020:8294. 2020-11-20.

Statens offentliga utredningar och kommissioner

SOU 1975:75. Medborgerliga fri- och rättigheter

SOU 1982:63. Polislag.

SOU 1991:107. Lag om radiokommunikation, m.m.

SOU 2016:19. Barnkonventionen blir svensk lag.

SOU 2017:35. Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.

SOU 2018:17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.

SOU: 2020:28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.

SOU 2020:42. En annan möjlighet till särskilt stöd – Reglering av kommunala resursskolor.

Regeringsuppdrag, strategier, skrivelser och promemorior

Justitie- och Kulturdepartementet (2016) *Samlat grepp mot rasism och hatbrott – Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.*

Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet (U2017/04119).

Promemorian *Ökad kompetens om neuropsykiatriska svårigheter och sex och samlevnad i lärarutbildningarna* (U2020/00176).

Regeringens skrivelse 2007/08:39 *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.*

Regeringens skrivelse 2016/2017:126 *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program.*

Uppdrag om nationella målsättningar för skolan (U2018/03428).

Uppdrag att ta fram ett förslag till en nationell plan för skolans arbete med trygghet och studiero (U2020/00707).

Uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet (U2020/00734).

Internationella konventioner och dokument

Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 8 (2006) med titeln Barnets rätt till skydd mot kroppslig bestraffning och andra grymma eller förnedrande former av bestraffning (bl.a. artikel 19, 28.2 och 37) (CRC/C/GC/8).

Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 13 (2011) med titeln Barnets rätt till frihet från alla former av våld (CRC/C/GC/13) som utfärdats av FN:s kommitté för barnets rättigheter.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna.

FN:s konvention om barnets rättigheter.

Law No. 2018-698 of August 3, 2018, Regarding the Use of Cell Phones in Schools Loi No. 2018-698) art. 1, Legifrance website.

Ministère De L'Éducation Nationale (2018). Vademecum "Interdiction de l'utilisation du téléphone portable à l'école et au collège" publié le 26/09/2018 - mis à jour le 27/09/2018.

Litteratur

Beland, L.-P. & Murphy, R. (2015). Ill communication: technology, distraction & student performance. Centre for Economic Performance (EP) (No.1350). Discussion Paper.

Benjaminsson, C (2008). Barn och emotionell utsatthet. I J. Brodin (Red.), *Barn i utsatta livssituationer* (s. 107–131). Gleerups.

Berry, M. & Westfall, A. (2015). Dial D for Distraction: The Making and Breaking of Cell Phone Policies in the College Classroom. *College Teaching*, v. 63, s. 62–71.

Dunkels, E. (2016). *Nätmobbing, näthat & nätkärlek*. Gothia Fortbildning.

Forsberg, E. (2000). *Elevinflytandes många ansikten*. Uppsala universitet.

Hansen, A. (2019). *Skärmbjörnan – Hur en hjärna i osynk med sin tid kan göra oss stressade deprimerade och ångestfyllda*. Bonnier fakta.

Hattie, J. (2009). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge.

Håkansson, J. (2017). *Systematiskt kvalitetsarbete i förskola, skola och fritidshem: strategier och metoder*. Studentlitteratur AB.

Håkansson, J. & Sundberg, D. (2012). *Utmärkt undervisning: Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*. Natur och Kultur Akademisk.

Institutet för näringslivsforskning (2109). *The Impact of Benning Mobile Phones in Swedish Secondary Schools*. IFN Working Paper No. 1288.

Kay, R., Benzimra, D. & Li, J. (2017). Exploring Factors That Influence Technology-Based Distractions in Bring Your Own Device Classrooms. *Journal of Educational Computing Research*, 55(7), s. 974–995.

Nilsson, J. & Karlberg, M. (2020). *Handbok i klassrumsledarskap*. Liber.

Nordenbo, S. E. m.fl. (2008). *Teacher competences and pupil achievement in pre-school and school: A systematic review carried out for The Ministry of Education and Research*. Aarhus universitet.

Nutley, S. (2019). *Distraherad – Hjärnan, skärmen och krafterna bakom*. Natur och kultur Akademisk.

Odenbring, Y. & Johansson, T. (2019). *Hot och våld i skolvardagen. Att förstå och hjälpa utsatta elever*. Natur och kultur Akademisk.

Olin-Scherrer, C. & Tanner, M. (2015). ”Street smart“ i klassrummet? - högstadielärares användning av smarta telefoner i undervisningens mellanrum, s. 41.

Ott, T. (2017). *Mobile phones in school: From disturbing objects to infrastructure for learning*. Göteborgs universitet.

Samuelsson, M. (2017). *Lärandets ordning och reda: Ledarskap i klassrummet*. Natur och kultur Akademisk.

Sigsgaard, E. (2003). *Utskälld*. Liber.

Tobin, J. (red.) (2019). *The UN convention on the rights of the child: a commentary*.

Ward, A. F. m.fl. (2017). Brain drain: the mere presence of one's own smartphone reduces available cognitive capacity. *Journal of the Association for Consumer Research*, 2(2), s. 140–154.

Wester, M. (2008). *Hålla ordning, men inte överordning. Köns- och maktperspektiv på uppförandenormer i svenska klassrumskulturer*. Umeå universitet.

Myndighets- och organisationspublikationer

Arbetsmiljöverket (2017). *Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016*.

Brå (2012). *Att förebygga brott och problembeteenden i skolan. Presentation och analys av tre lokala projekt*. Idéskrift nr 19.

Brå (2018). *Skolundersökning om brott 2017*.

Brå (2020). *Skolundersökningen om brott 2019*.

Expo (2015). *Stängda dörrar*.

Folkhälsoinstitutet (2014) *Hälsan och hälsans bestämningsfaktorer för transpersoner*.

Forum för levande historia (2014). *Tid för tolerans*.

Friends (2017). *Friends nätrapport 2017*.

Friends (2020). *Friends nätrapport 2020*.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget (2015), *Minoritetspolitikens utveckling*.

Läraryrket (2019). *Trygghet att skapa studiero - en rapport om lärarens ansvar och befogenheter*.

Lärarnas Riksförbund (2014). *Så påverkar föräldrarna undervisningen.*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2020). *Det blir ju bara värre om jag berättar... Ungas erfarenheter av sexuella trakasserier i utbildningsmiljöer.*

Skolinspektionen (2010). *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling.*

Skolinspektionen (2012). *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund.*

Skolinspektionen (2014). *Årsanalys av Skolenkäten 2014.*

Skolinspektionen (2015a). *Kunskapsöversikt för skolans arbete för att säkerställa studiero.*

Skolinspektionen (2015b). *Trygghet. Fördjupad analys av Skolenkäten.*

Skolinspektionen (2016a). *Skolans arbete för att säkerställa studiero. Det räcker inte att det är lugnt, eleverna måste lära sig något också.*

Skolinspektionen (2016b). *Skolans arbete med extra anpassningar. Kvalitetsgranskningsrapport.*

Skolinspektionen (2016c). *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet.*

Skolinspektionen (2016d). *Skolenkäten våren 2016. Fördjupad analys om respekten mellan elever och lärare.*

Skolinspektionen (2017). *Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna.*

Skolinspektionen (2018). *Att skapa förutsättningar för delaktighet i undervisningen.*

Skolinspektionen (2019a). *Resultat från Skolenkäten 2017–2018*.

Skolinspektionen (2020a). *Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019*.

Skolinspektionen (2020b). *Grundskolors arbete med jämställdhet – med särskilt fokus på en trygg skolmiljö för alla elever*.

Skolinspektionen (2020c). *Skolenkäten våren 2020*.

Skolinspektionen (2020d). *Anmälningar och beslut per verksamhetsform 2019*.

Skolinspektionen (2020e). *Klagomål mot utbildningen - Huvudmäns organisation och tillvägagångssätt*.

Skolinspektionen (2021). *Årsredovisning 2020*.

Skolverket (2008). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Rapport 467.

Skolverket (2012). *Skolverkets allmänna råd och kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete*.

Skolverket (2013). *Förskolans och skolans värdegrund – förhållningssätt, verktyg och metoder*.

Skolverket (2015). *Delaktighet för lärande*.

Skolverket (2016). *IT-användning och IT-kompetens i skolan. Skolverkets IT-uppföljning 2015*.

Skolverket (2017). *PIRLS 2016*. Rapport nr 463.

Skolverket (2018a). *Ordningsregler och disciplinära åtgärder. En kartläggning av skolors arbete*. Rapport 471.

Skolverket (2018b). *Hedersrelaterat våld och förtryck – skolans ansvar och möjligheter*.

Skolverket (2019a). *Attityder till skolan 2018*. Rapport 479.

Skolverket (2019b). *PISA 2018. 15-åringas kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*. Rapport 487.

Skolverket (2019c). *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481.

Skolverket (2019d). *Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda. Hur skolan kan arbeta mot trakasserier och kränkningar*.

Skolverket (2019e). *Läraryrket 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*.

Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet (2020). *Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet*.

Socialstyrelsen (2019). *Ett liv utan våld och förtryck*.

Socialstyrelsen (2020). *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten*.

Statskontoret (2020). *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*. Rapport 2020:21.

Sveriges kristna råd (2020), *Unga troende i samhället; Varannan kristen ungdom upplever sig kränkt för sin tro*.

Elektroniska källor

Arbetsmiljöverket (2015). Nio av tio skolor i Stockholms län får krav efter inspektion. Pressmeddelande.

<https://www.av.se/press/nio-av-tio-skolor-i-stockholms-lan-far-krav-efter-inspektion/>

Ministry of Education. Ontario (2019). Policy/Program Memorandum no. 128.

<http://www.edu.gov.on.ca/extra/eng/ppm/ppm-128-nov-2019.pdf>

Ott, T. *Mobiltelefoner i klassrummet är inte bara ett problem.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/forskning/mobiltelefoner-i-klassrummet-inte-bara-ett-problem>

Queen's Printer for Ontario (2019). Cellphones and Other Personal Mobile Devices in Schools. Questions and Answers for Parents and Guardians.

<http://www.edu.gov.on.ca/eng/safeschools/personal-mobile-devices-in-school-parent.pdf>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Arbeta med skolans värdegrund.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/arbete-med-skolans-vardegrund>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Att göra elever delaktiga i arbetet med ordningsregler kan främja studiero.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-studiero/att-gora-elever-delaktiga-i-arbetet-med-ordningsregler-kan-framja-studiero>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Att motverka sexuella trakasserier.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/motverka-sexuella-trakasserier>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Elevers inflytande och delaktighet i undervisningen kan främja studiero.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-studiero/elevs-inflytande-och-delaktighet-i-undervisningen-kan-framja-studiero>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Främja studiero genom att motverka kränkande behandling och diskriminering.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-studiero/framja-studiero-genom-att-motverka-krankande-behandling-och-diskriminering>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Främja trygghet och studiero.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/vardegrund-och-arbetsmiljo/framja-trygghet-och-studiero>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Främja studiero genom samarbete mellan lärare och elevhälsan.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-studiero/framja-studiero-genom-samarbete-mellan-larare-och-elevhalsan>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Goda relationer mellan elever främjar trygghet och studiero.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-studiero/goda-relationer-mellan-elever-framjar-trygghet-och-studiero>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Jämställdhet i skolan.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/jamstalldhet-i-skolan>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Koll på arbetet mot sexuella trakasserier.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-sexuella-trakasserier>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Koll på studiero – ett självskattningsverktyg.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-studiero>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Ledarskap som främjar studiero.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-studiero/ledarskap-som-framjar-studiero>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Ordningsfrågor, trygghet och studiero*.

<https://www.skolverket.se/for-dig-som-ar.../elev-eller-foralder/ordningsfragor-trygghet-och-studiero>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Ordningsregler som et verktyg för att främja studiero*.

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-studiero/ordningsregler-som-ett-verktyg-for-att-framja-studiero>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Organisera undervisningen och den fysiska lärmiljön för bättre studiero*.

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-studiero/organisera-undervisningen-och-den-fysiska-larmiljon-for-battre-studiero>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Tillitsfulla relationer mellan lärare och elever är viktiga för studiero*.

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-studiero/tillitsfulla-relationer-mellan-larare-och-elever-ar-viktigt-for-studiero>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Trygghet, studiero och disciplinära åtgärder*.

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

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Värdegrundsarbete viktigt för studiero*.

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-studiero/vardegrundsarbete-viktigt-for-studiero>

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Öka studieron med tillgänglig undervisning.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-studiero/oka-studieron-med-tillganglig-undervisning>

Skolverkets webbaserade utbildning *Säker användning av nätet.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/saker-anvandning-av-natet>

Telenor (2018). *Mobilförbud mer regel än undantag i Sveriges klassrum.* Pressmeddelande.

https://www.mynewsdesk.com/se/telenor_ab/pressreleases/mobilfoerbud-mer-regel-aen-undantag-i-sveriges-klassrum-2389829

Skolverkets webbaserade stödmaterial *Öka säkerheten och krisberedskapen.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/systematiskt-kvalitetsarbete/sakerhet-och-krisberedskap-i-skola-och-forskola>

Departementsserien 2021

Kronologisk förteckning

1. Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet. A.
2. Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen. Fi.
3. UTGÅR.
4. Kompletterande åtgärder till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA). A.
5. Genomförande av EU:s direktiv om finansiell information. Ju.
6. Insolvensdirektivet och reglerna om skuldsanering. Ju.
7. Barnets bästa när vård enligt LVU upphör. S.
8. Ändring av andelstal i gemensamhetsanläggningar. Ju.
9. Anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem. Ju.
10. EU:s nya gräns- och kustbevakningsförordning. Kompletterande reglering. Ju.
11. Vissa statliga insatser på musikområdet. Ku.
12. Ändringar i radio- och tv-lagen. Ku.
13. Nationell plan för trygghet och studiero. U.

Departementsserien 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet. [1]

Kompletterande åtgärder till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA). [4]

Finansdepartementet

Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen. [2]

Justitiedepartementet

UTGÅR. [3]

Genomförande av EU:s direktiv om finansiell information. [5]

Insolvensdirektivet och reglerna om skuldsanering. [6]

Ändring av andelstal i gemensamhetsanläggningar. [8]

Anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem. [9]

EU:s nya gräns- och kustbevakningsförordning. Kompletterande reglering. [10]

Kulturdepartementet

Vissa statliga insatser på musikområdet. [11]

Ändringar i radio- och tv-lagen. [12]

Socialdepartementet

Barnets bästa när vård enligt LVU upphör. [7]

Utbildningsdepartementet

Nationell plan för trygghet och studiero. [13]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0111-5 ISSN 0284-6012