

REMISSYTTRANDE
2021-08-27

Utbildningsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Remissyttrande över promemorian Nationell plan för trygghet och studiero (DS 2021:13)

Stiftelsen Tryggare Sverige har under snart 14 år på olika sätt och i olika sammanhang arbetat med de frågeställningar som behandlas i promemorian. Vi välkomnar arbetet som mycket viktigt och konstaterar att utredningen på ett mycket förtjänstfullt sätt beskrivit situationen och utmaningarna i skolan inom de områden som vi kan kalla ”lag och ordning” respektive ”brott och straff”. Det handlar bl.a. om att skolan är en av de vanligaste brottsplatserna för barn och unga samt att många är otrygga i skolan. Vidare förefaller lärarna inte känna till sitt tillsynsansvar. På motsvarande sätt verkar rektorerna vara osäkra på sina befogenheter eller vill inte tillämpa dessa.

Trots en skolplikt har skolan alltså aldrig klarat den viktiga uppgiften att skydda eleverna mot brott eftersom säkerheten i landets skolor varit så dålig. Istället för att ta krafttag och göra skolan till den självklara brottsfria zon som den borde vara i en liberal demokrati har ansvariga politiker och tjänstemän istället kommit att kalla brotten för s.k. mobbning eller kränkningar. Säkerhet har kallats för trygghet, allt för att det inte ska se så hårt och allvarligt ut.

Vi uppfattar att det också fortsatt råder oklarhet i landets skolor och kommuner huruvida Brottsbalken och andra specialrättsliga författningar är tillämpliga i skolan. Under arbetet med denna remiss har vi under hand pratat med många insatta personer om hur rättstillämpningen går till i dagsläget. Flertalet har varit oklara på om svensk lag alltid tillämpas i våra skolor. Vanliga regler om brottsförebyggande verksamhet och brottsbekämpning har påståtts inte gälla. Makten över huruvida gärningar som i Brottsbalken benämns ”brott” har lagts i rektorernas händer. Det är alltså rektor som helt själv tillåts besluta huruvida brottsliga gärningar ska polisanmälas. Detta förhållande har i praktiken gjort att svensk lag inte behöver tillämpas i våra skolor om rektor inte vill.

Vi stödjer förstas ambitionerna att styra upp området för att därigenom försöka få slut på brotten i skolan och för att kunna återställa ordningen. Samtidigt har vi synpunkter på snart sagt varenda sida i promemorian, där vi inte förstår eller där vi menar att förslagen som beskrivs antingen inte räcker till eller är direkt felaktiga.

Vi ser de förslag som redovisas som helt otillräckliga för att tillskapa en nyordning på detta viktiga område. Den ”nationella plan” som så väl behövs kan därför inte ta sin utgångspunkt i det som föreslås i denna promemoria. Våra viktigaste synpunkter på promemorian kan sammanfattas enligt följande:

Portalparagrafen måste skrivas om

I 5 kap. skollagen finns bestämmelserna om ”trygghet och studiero”. I betänkandet uttrycks detta som att ”(d)et 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 (5:3). Av förarbetena framgår att en trygg och stimulerande lärandemiljö är en av de viktigaste förutsättningarna för att barn och elever ska kunna utveckla kunskaper och värden (prop. 2009/10:165 s. 319).

Det är denna ”portalparagraf” som ställer till det. Ordet ”trygghet” är inte definierat (se s.122 där man skriver att ”det verkar inte finnas någon oklarhet om vad begreppet trygghet innebär”. Däremot finns det olika uppfattningar om vad som avses med studiero”).
Ingenting kan vara mer felaktigt!

Det finns enligt Stiftelsen Tryggare Sverige inget ord eller begrepp som är så missuppfattat, missledande och luddigt som just ”trygghet”. I vårt land kan det i princip betyda vad som helst som är ”gott och bra”. Det har främst blivit ett ”politiskt” ord som är lätt att lova men som inte förpliktar; vi ska få trygghet på vår ålderdom med bra pensioner, det ska vara tryggt på landsbygden med bra EU-bidrag, det är tryggt med tandvård åt alla, Försäkringskassan ger trygghet, en statlig Arbetsförmedling är en trygghet för alla arbetsökande etcetera.

Vi menar att det förskräckliga tillståndet i många av våra skolor beror på att redan skollagens portalparagraf, den om ”(U)tbildningen ska utformas på sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero”, är felaktig.

Den ändring som nu föreslås gör ingen skillnad (s. 17). Lagtexten är felaktigt utformad enligt vår uppfattning, den är alldeles för vag och tvetydig. En utbildning kan rimligtvis inte ”präglas av trygghet”, det betyder ingenting. En utbildning ska vara säker, punkt slut! Skolan ska vara säker för både barn och elever så att föräldrar kan skicka sina barn till skolan, som genom skolplikt är obligatorisk för alla. Skolan ska också vara säker för lärare och annan personal så att de vågar arbeta där utan att behöva riskera att utsättas för brott på jobbet.

Gör jämförelsen med arbetsmiljön för vuxna och den skulle uttryckas på detta vaga sätt som formuleras i portalparagrafen, t.ex. att en flygplansbesättningens arbete skulle ”präglas av trygghet” istället för av ”säkerhet” eller att Malmö tingsrätt skulle ”präglas av trygghet” istället för att vara en säker arbetsplats när domarna sitter bakom säkerhetsglas.

Varför ska just barn och ungdomars ”arbetsplats”, skolan, vara mindre säker än föräldrarnas arbetsplatser. På dessa tvingas man sätta säkerheten och säkerhetsaspekterna i förgrunden p.g.a. den ökande grova brottsligheten. Detsamma måste gälla på våra skolor, varje dag året runt.

Stor skillnad mellan ”säkerhet” och ”trygghet”

Stiftelsen Tryggare Sverige har under senare år i flera sammanhang visat på att skillnaden mellan ”säkerhet” och ”trygghet” är enorm. Om man blandar ihop dessa begrepp kan det, precis som nu är fallet med våra skolor, ytterst handla om skillnaden mellan liv och död.

Utifrån aktuell forskning och beprövade erfarenheter kan begreppen bäst definieras enligt följande (se TS 2018:1):

- Säkerhet handlar om den faktiska risken att utsättas för brott och ordningsstörningar. Det innebär att om den faktiska risken att utsättas för brott och

ordningsstörningar är låg är säkerheten hög och om den faktiska risken att utsättas för brott och ordningsstörningar är hög är säkerheten låg.

- Trygghet handlar om individens upplevelse av sin egen säkerhet. En person som upplever risken för att utsättas för brott och ordningsstörning som låg är trygg, medan en person som upplever risken att utsättas för brott och ordningsstörning som hög är otrygg.

Utifrån ovanstående definition av begreppen säkerhet och trygghet kopplat till brott och ordningsstörningar kan säkerhet- och trygghetsarbetet beskrivas som uppdelat på dels brottsförebyggande arbete med fokus på att öka säkerheten, dels trygghetsskapande arbete med fokus på att öka tryggheten.

Det ska också noteras att det inte finns något kausalt samband mellan ökad säkerhet och ökad trygghet. Ett för stort fokus på säkerheten kan göra människor mer otrygga. Omvänt har forskningen visat att genom att främja tryggheten i för hög grad kan följden bli att individer väljer att ignorera vissa skyddsåtgärder, vilket i sin tur gör att risken att utsättas för brott ökar. Alltså måste de åtgärder som ska främja trygghet syfta till att förebygga endast *omotiverad rädsla*, inte att ta bort den *funktionella oron* eftersom det är ändamålsenligt att känna sig otrygg på en plats som inte är säker.

Stiftelsen Tryggare Sverige har i skolsammanhang uttrycket förhållandet mellan ”säkerhet” och ”trygghet” på följande sätt: ...”insatser som syftar till att öka säkerheten i skolan ibland innehåller en annan verktygslåda än insatser som syftar till att öka tryggheten. Vid prioriteringen av insatser är det viktigt att utgå från att det är sunt att vara otrygg på en osäker plats. I en skola där det finns en hög risk att eleverna utsätts för brott bör säkerheten prioriteras snarare än tryggheten. I skolor där risken för att eleverna ska utsättas för brott är låg, men eleverna ändå är otrygga, är det viktigt att prioritera trygghetsarbetet”.

Elever (och även lärare och annan personal) som vet att säkerheten är prioriterad i skolan kommer därmed också lättare att kunna koncentrera sig på själva undervisningen. Med högre säkerhet kommer studieron som ett brev på posten. Ett omvänt förhållande är omöjligt; att alltså med olika tricks försöka öka en elevs trygghet för att de ska få studiero i en farlig och osäker miljö, är förstås förödande och kommer att misslyckas. Det är omöjligt för en elev att koncentrera sig på undervisningen om hen vet att eleven intill brukar ha vapen på sig, eller kanske sprängämnen. Likaså om hen vet att nästa lektion är gymnastik och korridorerna till gymnastiksalen är farliga och hemska att passera för att man lätt drabbas av knuffar och slag (misshandel) eller av olika verbala påhopp (olaga hot eller kanske övergrepp i rättssak).

Därför blir den uppdelning som görs i promemorian mellan ”trygghet” och ”studiero” både felaktig, onödig och konstlad (se t.ex. s. 17 och 120). Den har blivit en följd av att begreppet ”trygghet” förväxlats med begreppet ”säkerhet”.

Sammanfattningsvis i denna del så föreslår vi att portalparagrafen i Skollagen 5:3 omformuleras på följande vis:

”Alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö som är säker och där undervisningen präglas av studiero”.

Med en sådan formulering av portalparagrafen följer också vissa ytterligare följdjusteringar i skollagen men som vi inte kommenterar här.

Skolan får inte vara en av de vanligaste platserna där ungdomar utsätts för brott

I en nationell plan för säkerhet och studiero i skolan får det inte råda minsta tveksamhet inför om svensk lag ska tillämpas eller ej i våra skolor. I betänkandet redovisas mycket ärligt hur illa ställt det är med säkerheten i våra skolor. Klassiska krav på ordning och reda verkar också försvunnit och personalen, även rektorerna, verkar mer eller mindre vilsna över uppgiften att göra skolan till en brottsfri zon, vilket måste vara det enda acceptabla målet.

Arbetsmiljöverket har också uppfattat dessa enorma brister när man 2017 anger att nio av tio skolor brister i sitt arbetsmiljöarbete (se s. 85). Där sägas att ”Vanliga problem med arbetsmiljön i skolan är bl.a. buller, dålig ventilation, ohälsosam arbetsbelastning”. Vidare att ”det finns brister i skolors arbete med förebyggande riskbedömningar om hot och våld i skolan samt att det behövs mer information och utbildning om hur skolans personal ska agera i hot- och våldssituationer”.

Vi menar att det inte går att peka ut en arbetsplats i värre ordalag. Jämför diskussionen ovan; tänk om föräldrarna när de lämnat sina barn i skolan skulle fortsätta till arbetsplatser som beskrivs i motsvarande termer. Det är förstas otänkbart, men i skolan är det alltså verklighet.

För att komma vidare måste därför diskussionen om hur svensk lag tillämpas i skolan komma upp i ljuset. Hur tillämpas Brottsbalken med sina gärningsbeskrivningar:

”Brott är en gärning som är beskriven i denna balk eller i annan lag eller författning och för vilken straff som sägs nedan är föreskrivet” (BrB 1:1).

”En gärning skall, om inte annat är föreskrivet, anses som brott endast om den begås uppsåtligen” (BrB 1:2, 1 st).

”För brott som någon begått innan han fyllt femton år får inte dömas till påföljd” (BrB 1:6).

Många av de gärningar som genom åren benämnts ”mobbing” eller ”kränkning” är, med Brottsbalkens beskrivning, i själva verket brott (knuffar kan vara misshandel, att ta en jacka kan vara stöld, att hota en kamrat kan vara olaga hot eller kanske övergrepp i rätts-sak osv, allt om de begås uppsåtligen). Om gärningspersonen är över femton år kan vederbörande dömas för brottet.

Utanför skolan är det rättsväsendet som hanterar dessa frågor. Det är strikt reglerat mellan poliser och åklagare hur man ska hantera påståenden om brott eller anmälningar om brott. Dessa får inte bara negligeras eller skrivas av hur som helst, och om detta sker så finns det alltid möjlighet till överprövning.

I skolans värld är det, så vitt vi kan förstå, rektor som hanterar alla dessa processer och beslut. Rektor kan helt ensam bestämma vad skolan tänker göra när det inträffat en uppsåtlig gärning som utanför skolsystemet är att betrakta som ett brott. Rektor är normalt inte utbildad för att hantera frågor av juridisk karaktär och har inte heller hjälp av rättsutbildade jurister typ de auditörer som biträder i den rättsskipning som Försvarsmakten kan bedriva.

I dagsläget är också brottsligheten på väg nedåt i åldrarna, T.o.m. barn runt tioårsåldern sägs vara med i gäng och bedriva sin brottsliga verksamhet även i skolmiljö, t.ex. hantering av vapen och droger. Även mycket allvarliga brott med hedersrelaterade inslag blir

mer och mer vanliga och de upptäcks ofta också i skolan. Likaså problemen/brottet att behöva åka utomlands för att bli bortgift under sommarlovet. Även klan- eller familjeorienterad brottslighet börjar uppmärksammas på allvar vilket på olika sätt kommer att påverka skolsystemet, med många nya problem som följd.

Det sägs också att det finns hundratusentals barn i skolan som bevittnat våld mellan sina föräldrar och som därför ska betraktas som brottsoffer med de krav som detta kommer att medföra. Likaså finns mängder med barn som kommer från familjer med skyddade identiteter och även barn och ungdomar som gjort sig skyldiga till terroristbrott. Vi kan också höra att en massa it-relaterade brott begås i skolmiljön, likaså fordonsbrott av olika slag på skolornas parkeringsplatser; hur ska skolan hantera dessa? Ska de stanna i skolmiljön eller ska de rapporteras vidare till polisen? Skolbarn gör sig också skyldiga till brott under skoltid i form av ringa stölder i närliggande butiker – vad ska skolan och rektor göra i dessa fall?

Vi ser alltså att hela bulken av rättssamhällets svåraste problem och grövsta brott numera finns samlade i våra skolor. Hur ska rektor hantera alla dessa barn och ungdomar som själva kanske både är offer och gärningspersoner? Ska all information om brott som finns i skolmiljön bara stanna där eller måste det i modern brottsbekämpning finnas möjlighet, eller skyldighet, för en rektor att föra denna information vidare till polis och åklagare?

Vår bedömning är att det på många skolor i dagsläget finns bl.a. sådan underrättelseinformation som samhället behöver för att kunna lösa de grövsta våldsbrotten; hur kan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten genom samarbete med skolorna komma åt sådan vital information som behövs i modern underrättelseverksamhet?

Måste samma krav gälla övrig personal på skolan? Deras tillsynsplikt måste väl i dagsläget innebära att de alltid måste ingripa när de ser att ett barn eller en elev utsätts för brott? De måste väl ha skyldighet att alltid rapportera vidare till rektor (eller kanske direkt till polisen om det är fara i dröjsmål) när de sett att ett barn eller en elev blivit utsatt för brott?

Skollagen måste kompletteras med ett nytt kapitel som kan rubriceras som ”Säkerheten i skolan”

När vi under beredningen av denna remiss försökt fråga yrkesverksamma om hur de hanterar frågeställningar som de som tagits upp ovan, så har vi fått blandade svar. Genomgående verkar det finnas få yrkesverksamma både inom skolan, inom kommunerna och inom polisen som har en kristallklar uppfattning om rättsläget. Även Skolverket har svävat på målet. I promemorian redovisas också ett motsvarande förhållande; osäkerheten om det egna mandatet verkar vara mycket vanlig både hos rektorer och lärare.

Eftersom skolan näst polisen är den viktigaste funktionen som måste fungera för att vi ska kunna ta tillbaka och återställa lag och ordning bl.a. det 60-tal utsatta områdena i landet så kan vi inte hantera dessa ”skolfrågeställningar” så lättvindigt. Många av de senaste årens mest spektakulära och våldsamma brott har begåtts av barn och ungdomar som finns i våra skolor. Kriminaliteten finns alltså närvarande på sätt som vi inte sett tidigare. Hur den ska hanteras inom skolans väggar kan därför inte bara vara rektors ansvar. Hur vi hanterar den kriminaliteten kommer att bli avgörande för om vi ska kunna ta tillbaka de utsatta områdena. Tiden är därför över när skolan kan säga att ”noli me tangere”; skolan sitter, rätt hanterad, på (en avgörande del av) svaret hur ”gängen ska kunna knäckas” som stats- och inrikesministrarna brukar säga.

Ett viktigt bidrag i den delen är att Skollagen snarast kompletteras med ett kapitel som beskriver hur säkerheten och de säkerhetsrelaterade frågeställningarna ska hanteras i skolan, på väg till skolan, på skolgården, i korridorerna, på toaletterna, i gymnastiksalarna, i datorerna m.m. Alltså precis på samma sätt som föräldrarna hanterar säkerhetsfrågorna på sina respektive arbetsplatser; med säkerhetschefer, med säkerhetssamordnare, med särskilt utbildade jurister, med kontinuerliga hot- och riskbedömningar, med personsäkerhetsexperter, med olika slags register, med väktare etcetera. Självklart med lokala/kommunala poliser med ansvar för "sina" skolor.

Detta yttrande avges av generalsekreterare Magnus Lindgren efter föredragning av kriminologen Marika Haug och juristen Karl-Åke Pettersson.

Vänliga hälsningar,

Magnus Lindgren
Generalsekreterare

Stiftelsen Tryggare Sverige
Carl-Gustaf Lindstedts gata 3
104 31 Stockholm
Telefon: 08-29 20 00
Hemsida: www.tryggaresverige.org