

REMISSVAR

2021-08-27

Dnr: BO 2021-0159

Utbildningsdepartementet

Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13)

(dnr U2021/02670)

Inledning

Barnombudsmannen yttrar sig med utgångspunkt i uppdraget att företräda barn och ungas rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och FN:s kommitté för barnets rättigheter (FN:s barnrättskommitté) allmänna kommentarer samt dess rekommendationer till Sverige.

Barns delaktighet och kopplingar till barnkonventionen

Barnombudsmannen önskar att utredaren hade inhämtat, och redogjort för, barn och ungas röster och perspektiv i en större utsträckning än vad som gjorts under arbetet med promemorian. Gällande ett par frågor redogör utredaren för elevers perspektiv utifrån de dialoger som förts med elevorganisationer. Enligt artikel 12 i barnkonventionen är det av stor vikt att barn görs delaktiga i utredningsarbete och att utredarens överväganden gällande barns delaktighet redovisas särskilt i betänkandet. Barn- och ungas erfarenheter och perspektiv är av stor betydelse bland annat vid bedömningen av om förslag är i enlighet med barnets bästa. I sammanhanget kan nämnas att barn kan göras delaktiga på olika sätt och att det i vissa fall kan vara tillräckligt att utredaren tar del av uppgifter som inhämtats av andra.

Utredaren hänvisar till barnkonventionen och enskilda artiklar gällande vissa delar av förslagen, och gör bedömningar gällande dessas förenlighet med konventionen, avseende förslagen om mobiltelefoner (kapitel 10) och förslaget om fysiska ingripanden (kapitel 11). Barnombudsmannen anser att detta är positivt, även om Barnombudsmannen avstyrker dessa förslag i sak (se nedan). I övrigt saknas dock hänvisningar till artiklar i barnkonventionen.

I propositionen till inkorporering av barnkonventionen tydliggörs att lagstiftaren ska beakta och synliggöra barnkonventionen genom att i förarbeten göra en tydlig koppling till rättigheterna i konventionen.¹ Samt att kopplingar görs till artiklar i barnkonventionen är ett viktigt led i implementeringen av konventionen eftersom rättstillämparen i stor utsträckning söker stöd i förarbeten.

¹ Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, bl.a. sid. 74, 94 och 97.

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

Barnombudsmannen tillstyrker förslagen. Barnombudsmannen delar utredarens bedömning att det behövs ett förtydligande i skollagen av huvudmannens ansvar för det förebyggande arbetet för både trygghet och studiero.

Det förebyggande arbetet bör innehålla både skyddande och stärkande (främjande) perspektiv som tar avstamp i barns rättigheter. Det är mycket positivt att utredaren pekar på att utgångspunkten för det förebyggande arbetet ska vara den analys som görs inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Som utredaren uttrycker det: *"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."* Här vill Barnombudsmannen understryka det finns ett stort behov av att stärka kunskap, kompetenser och kapacitet lokalt när det gäller att kunna göra väl avvägda bedömningar av vilka främjande och förebyggande insatser som är effektiva, när de ska sättas in, på vilket sätt, för vilka och i vilken kontext. Detta behov gäller även för skolhuvudmännens uppföljning och utvärdering av de genomförda insatserna.²

6.2 Regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet förtydligas

Barnombudsmannen tillstyrker förslagen i denna del.

Det finns idag för stora skillnader i likvärdighet gällande trygghet och studiero för elever. En möjlighet att genom förordning eller myndighetsföreskrifter förtydliga kraven om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas kan leda till ökad likvärdighet och skapa bättre förutsättningar för en effektiv tillsyn, vilket enligt Barnombudsmannen är positivt ur ett barnrättsperspektiv.

Barnombudsmannen delar inte utredarens bedömning att den administrativa bördan inte kommer öka. De föreslagna ändringarna kommer innebära en ökad komplexitet, och det kommer finnas behov av att huvudmän och skolor utvecklar både sin kapacitet och kompetens för att kunna göra väl avvägda analyser. Av denna anledning bör utökade resurser beaktas vid införande av förslagen.

Skolverkets möjligheter att ge stöd till de lokala verksamheterna gällande det systematiska kvalitetsarbetet kan behöva tydliggöras och förstärkas. Särskilt för de skolor och huvudmän som har störst behov för att kunna leva upp till denna nya reglering. I betänkandet *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)* har tidigare föreslagits att Skolverket etableras regionalt för att därigenom kunna fungera rådgivande och stödjande gentemot huvudmännen, i syfte att öka likvärdighet och höjd undervisningskvalitet. En sådan lokal organisation skulle enligt Barnombudsmannen kunna ge förbättrade förutsättningar för Skolverket att stödja skolhuvudmännen i dessa frågor.

Det är mycket positivt att utredaren lyfter nationellt beslutade delmål och indikatorer som en faktor som kan stärka dialogen och tydligheten mellan stat och huvudman. Det kan även övervägas att se över möjligheterna att utforma förslag på ytterligare delmål och indikatorer som är mer preciserade för att kunna användas lokalt på området trygghet och studiero. Ytterligare ett exempel på ett område som behöver stärkas i styrkedjan på både nationell och lokal nivå

² Se exempelvis Skolinspektionens rapporter *Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018-2019* (2020) och *Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet* (2017)

är rutiner och kapacitet för att genomföra barnkonsekvensanalyser löpande och kontinuerligt. I den nya regleringen vore det lämpligt att även beakta barnkonventionen som en bärande del för de analyser som ska genomföras.

7.2 Huvudmannen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshanteringen

Barnombudsmannen tillstyrker utredarens förslag i denna del. Ur ett barnrättsperspektiv är det angeläget att brister i utbildningen åtgärdas snabbt och så effektivt som möjligt. Det är enligt Barnombudsmannen positivt att huvudmannens ansvar för klagomålshanteringen stärks och att det särskilt ska anges att huvudmannen skyndsamt ska utreda, hantera och återkoppla klagomål.

Barn och unga vet ofta inte vart de ska anmäla brister eller lämna klagomål. Alla elever har rätt att veta vart de ska vända sig för att få stöd och hjälp om de upplever brister i utbildningen. Kännedom om huvudmannens klagomålshantering är en viktig del i detta.

Utredaren föreslår att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram informationsmaterial som skolor kan använda i sin kommunikation med vårdnadshavare om vilka rättigheter som skolan respektive vårdnadshavare har. Detta informationsmaterial bör enligt Barnombudsmannen även omfatta elevers rättigheter och skyldigheter. Elever företräds ofta av en vårdnadshavare i kontakter med skolan, och det är därför angeläget att vårdnadshavare har kunskap om elevers rättigheter och skyldigheter i skolan, för att kunna företräda och stödja sina barn på bästa sätt.

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

Barnombudsmannen tillstyrker utredarens förslag. En sådan förstärkning av stödet som föreslås är en nyckelfaktor för att det systematiska kvalitetsarbetet ska lyckas. Det finns mycket forskning och kunskap om hur ett effektivt främjande och förebyggande trygghetsarbete kan bedrivas. Denna kunskap bör samlas och tillgängliggöras för skolpersonal.

Det här stödet bör inte bara utformas utifrån en analys av de specifika behov av stöd som skolpersonalen har, utan det bör även utformas med de systematiska analyserna i åtanke. Det är mycket viktigt att de enskilda främjande och förebyggande aktiviteterna förhåller sig till den övergripande analysen i det systematiska kvalitetsarbetet.

8.3 Det ska tillhandahållas kompetensutveckling för elevassistenter och resurspersonal

Barnombudsmannen delar utredarens bedömning och tillstyrker utredarens förslag. Det är angeläget att det finns tillgång till en nationell kompetensutveckling för elevassistenter och annan resurspersonal och att denna är långsiktig och kontinuerlig.

Barnombudsmannen ser mycket positivt att kompetensutvecklingen föreslås omfatta kunskap om barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och deras behov. FN:s barnrättskommitté uttryckte i sin senaste granskning av

Sverige oro för att professionella som möter barn med funktionsnedsättningar i olika verksamheter saknar nödvändiga kunskaper.³

Barnombudsmannen har i flera olika sammanhang pratat med barn som berättar om utsatthet för kränkningar och trakasserier där de vuxna i skolan inte ser eller inte agerar, eller i vissa fall är de som utsätter barnen för kränkningar eller trakasserier.⁴ Det är därför av största vikt att kompetensutveckling för elevassistenter och resurspersonal också omfattar skolans värdegrund, barns rättigheter samt skolpersonalens ansvar vid kränkande behandling och diskriminering.

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

Barnombudsmannen delar utredarens bedömning och tillstyrker utredarens förslag. Det är positivt att utredaren föreslår att eleverna ska vara delaktiga både i utarbetandet och i uppföljningen av skolans ordningsregler samt att detta ska ske regelbundet. Detta är ett förslag som stärker barns rätt till delaktighet i enlighet med artikel 12 i barnkonventionen. Samsyn mellan elever och skolpersonal när det gäller ordningsregler är en viktig del av det främjande och förebyggande arbetet.

9.3 Vårdnadshavare ska få information om skolans ordningsregler

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget.

10.3 Mobiltelefoner ska endast användas efter lärarens instruktion när undervisning pågår och 10.4 Ökade möjligheter att omhänderta mobiltelefoner

Barnombudsmannen avstyrker förslagen av följande skäl.

Frågan om mobiltelefoner i skolan är en komplex fråga. Barnombudsmannen menar att utredaren inte har utrett denna fråga tillräckligt. De förslag i promemorian som gäller mobilförbud och omhändertagande samt förebyggande omhändertagande av telefoner är enligt Barnombudsmannen av sådan karaktär, och av betydelse för elever, att det borde vara en självklarhet att utredaren inom ramen för sitt uppdrag inhämtar synpunkter från barn och unga samt redogör för dessa synpunkter och beaktar dem i bedömningar och förslag. Även om dialog har förts med elevorganisationer är detta inte tillräckligt. Vad som framkommit vid dialogerna med elevorganisationerna om elevers perspektiv på förslagen måste framgå tydligt, och olika elevgruppers perspektiv kan behöva belysas särskilt. En mer omfattande involvering hade enligt Barnombudsmannen gett utredaren och remissinstanserna bättre förutsättningar att bedöma barnets bästa. Det är olyckligt att detta saknas i promemorian enligt Barnombudsmannen.

Det finns, som utredaren konstaterar, inte någon entydig bild av hur ett mobilförbud kan påverka kunskapsresultaten. Det finns också flera forskare

³ Barnrättskommittén, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, 2015, punkt 39–40.

⁴ Barnombudsmannens årsrapport (2015) Välkommen till verkligheten och kunskapssammanställningen Erfarenheter från unga transpersoner samt från barn och unga med intersexvariationer, Barnombudsmannen (2021)

som menar att mobiltelefoner i klassrummet inte bara är ett problem, utan också kan vara ett pedagogiskt verktyg och en viktig del i det digitala lärandet.⁵

Utredaren anger att barns rättigheter enligt barnkonventionen, däribland rätten till utbildning (artikel 28) och barnets bästa (artikel 3) motiverar en reglerad användning av mobiltelefoner vid undervisningen i skolan. Barnombudsmannen delar inte utredarens bedömning utifrån befintligt underlag. Bedömningen av barnets bästa måste ske med respekt för barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter, och barnets åsikter måste tillmätas betydelse i alla frågor som rör barnet. Det går enligt FN:s barnrättskommitté inte att tillämpa artikel 3 om barnets bästa korrekt om kraven i artikel 12 inte uppfylls.⁶

Enligt promemorian kan ett mobilförbud, utöver att skapa positiva effekter för studieron, även påverka elevers trygghet positivt då möjligheten att kränka elever med hjälp av mobiltelefoner begränsas. Barnombudsmannen vill dock påpeka att de absolut viktigaste trygghetsskapande åtgärderna i skolan är de främjande och förebyggande insatserna, tillitsfulla relationer samt närvarande vuxna som ser och agerar vid kränkningar. Självklart ska ingen elev kränkas i skolan vare sig via mobiltelefon eller på andra sätt, men det är litet svårt att följa hur utredaren har kommit till slutsatsen att just frånvaro av mobiltelefon i klassrummet ska minska kränkningar.

Något som också bör beaktas är att skolorna bör ha förutsättningar för dialog och samförstånd mellan elever och skolpersonal gällande mobilers användande i skolan. Barnombudsmannen menar att frågan om hur regleringen av mobiltelefoner ska hanteras behöver utredas mer och ha tydligare förankring i barn och ungas erfarenheter och perspektiv.

Om regeringen väljer att gå vidare med förslagen vill Barnombudsmannen ändå påpeka det positiva med att förslagen om mobilförbud innehåller undantag, som innefattar elever som behöver mobiltelefoner eller andra elektroniska kommunikationsmedel som ett hjälpmedel inom ramen för extra anpassningar eller särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen samt elever har behov på grund av andra särskilda skäl.

11.3 Skolpersonalens befogenheter att ingripa är inte tillräckligt tydliga

Barnombudsmannen delar inte utredarens bedömning att befogenheterna idag inte är tillräckligt tydliga. I utredarens dialoger med myndigheter och organisationer har det framförts att det inte är regleringen om hur lärare och rektorer får ingripa som är ett problem, utan att problemet är hur trygga de är att använda bestämmelserna. Bland annat har Skolverket påpekat att de inte har något underlag som pekar på att det behövs förändringar i skollagen. Även bland annat Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sveriges elevråd bekräftar denna bild. (se avsnitt 3.5.3)

Enligt utredaren förekommer det att skolpersonal upplever osäkerhet kring på vilka sätt de får ingripa när elever stör ordningen, och att lärare tvekar kring att ingripa på grund av rädsla att bli anmäld. Barnombudsmannen håller med om att det är viktigt att lärare och annan skolpersonal kan upprätthålla studiero. Det är också viktigt att skolpersonal ingriper vid stökiga situationer både för att skapa

⁵ Skolverkets webbplats, [Mobiltelefoner i klassrummet inte bara ett problem – Skolverket](#) (hämtad 2021-08-17)

⁶ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 12 (2012) Barnets rätt att bli hörd p. 70-74 samt FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 14 (2013) om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, p. 43.

trygghet och att upprätthålla tillitsfulla relationer med eleverna. Det är dock Barnombudsmannens uppfattning att det inte är förändringar i lagstiftningen som behövs för att komma tillrätta med dessa problem. Tillräckliga personalresurser, utbildning, stöd och förutsättningar för kollegiala samtal om svåra situationer som uppstår som är de avgörande faktorerna för att skapa trygga lärare som har rätt verktyg för att ingripa.

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

Barnombudsmannen avstyrker förslaget om att införa en uttrycklig befogenhet för all skolpersonal att ingripa fysiskt i skollagen, med beaktande av i första hand artikel 3, artikel 19, artikel 28 och artikel 37 i barnkonventionen.

Som framgår ovan delar Barnombudsmannen inte utredarens bedömning att regelverket inte är tillräckligt tydligt. Barnombudsmannen avstyrker förslaget även av följande skäl.

Barn har rätt att skyddas mot alla former av våld i enlighet med artikel 19 i barnkonventionen. I artikelns första punkt anges att staten 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 föräldrarnas, vårdnadshavarens eller annan persons vård."

Sverige är ett så kallat vägvisarland i det globala partnerskapet mot våld mot barn, vilket ställer stora krav på att den lagstiftning som införs motverkar alla former av våld mot barn. Den finns enligt Barnombudsmannen en risk att den föreslagna bestämmelsen missbrukas och överanvänds, när skolpersonal ska agera omgående i stressiga situationer. Förslaget att införa en bestämmelse som uttryckligen erkänner skolpersonals befogenhet att ingripa fysiskt måste enligt Barnombudsmannen ses som en åtgärd som, riskerar leda till en ökad användning av våld mot barn i strid med bestämmelsen i tillämpningen även om bestämmelsen inte är avsedd att tillåta våldsanvändning i strid med artikel 19 i barnkonventionen. Mot bakgrund av de åtgärder som staten ska vidta för att skydda barn mot våld är införandet av en sådan bestämmelse olämplig. Bestämmelsen riskerar också leda till att barn utsätts för ingripanden från skolpersonal som kan vara att betrakta som kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen.

Av artikel 28.2 framgår att upprätthållandet av disciplinen i skolan ska ske på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med konventionen. Även om disciplinära åtgärder och andra ingripanden enligt den allmänna befogenheten inte sker i bestraffande syfte är det viktigt att komma ihåg att barn kan uppfatta behandlingen på ett sådant sätt, och kan i vissa fall uppfattas som kränkande av en elev. Fysiska ingripanden som vidtas i disciplinära syften kan också innebära förnedrande behandling i strid med barnkonventionens artikel 37. I detta sammanhang vill Barnombudsmannen också lyfta att förslaget riskerar drabba elever med funktionsnedsättningar särskilt hårt. När Barnombudsmannen pratade med barn och unga inom ramen för vår årsrapport 2015 *Välkommen till verkligheten* berättade barn med funktionsnedsättningar om erfarenheter som tydde på en särskild utsatthet för kränkningar såsom våld från vuxna i skolan.⁷

⁷ Barnombudsmannens årsrapport (2015) *Välkommen till verkligheten*

I förslaget föreslås att *all skolpersonal* ska ha befogenhet att ingripa enligt den allmänna befogenheten i 5 kap. 6 § 1 st skollagen. Barnombudsmannen delar utredarens bedömning av att all skolpersonal kan behöva agera trygghets- och ordningsskapande. Barnombudsmannen delar inte utredarens bedömning att all skolpersonal ska omfattas av den föreslagna allmänna befogenheten. Icke-pedagogisk personal har redan befogenhet att ingripa utifrån nöd- och nödvärnsbestämmelser, samt utifrån vad som följer av tillsynsplikten. Ytterligare befogenhet bör vara begränsad till pedagogisk personal, som kan förväntas ha större kompetens att göra de bedömningar som krävs. Detta gäller särskilt för de fall ingripanden sker mot elever med funktionsnedsättning som kan ha särskilda behov av en viss typ av bemötande i situationer där eleven stör tryggheten eller studieron.

Utöver dessa invändningar mot förslaget vill Barnombudsmannen också göra följande påpekande. I promemorian anges följande (barnombudsmannens kursivering): "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." (s. 227) Barnombudsmannen menar att denna skrivning är olämplig och ger uttryck för att acceptera fler ingripanden än den befintliga formuleringen om att åtgärderna som vidtas ska vara *proportionerliga* i förhållande till syfte och övriga omständigheter. Barnombudsmannen ställer sig också frågande till hur detta påstående förhåller sig till skolpersonals agerande i situationer där en elevs funktionsnedsättning kan kräva att skolpersonalens agerar på ett specifikt sätt, som att exempelvis ha kunskap och kompetens att hantera utåtagerande barn. Vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa bedömas och i första hand beaktas, i enlighet med artikel 3 i barnkonventionen, och enligt artikel 28 ska disciplinen i skolan upprätthållas på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med barnkonventionen. En utgångspunkt bör enligt Barnombudsmannen därför vara att ett fysiskt ingripande, såväl enligt nuvarande reglering som den föreslagna, endast vidtas i undantagsfall när andra mindre ingripande insatser redan prövats och situationen kräver det, eller att situationen är så allvarlig att det framstår som den enda möjliga åtgärden.

11.5 Stöd till skolans personal att agera i svåra situationer

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget med följande kommentar. Det är viktigt att Skolverket i framtagandet av stödet särskilt beaktar de särskilda förutsättningar och behov som kan uppstå för barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar i svåra situationer när skolpersonal agerar.

12.4 Tillfälliga omplaceringar ska vara enklare att genomföra

Barnombudsmannen har inget att invända mot förslaget i sig, men vill göra följande kommentar. I alla beslut som rör barn ska barnets bästa bedömas och i första hand beaktas, i enlighet med barnkonventionens artikel 3. Barn har också rätt att komma till tals i alla frågor som rör barnet. Dessa principer är införda i 1 kap. 10 § skollagen och ska beaktas när rektorer beslutar om en disciplinär åtgärd såsom tillfälliga omplacering av en elev.

En tillfällig placering av en elev i en särskild undervisningsgrupp av andra skäl än att eleven har ett stödbehov som kräver en sådan placering kan också påverka andra elever i den särskilda undervisningsgruppen negativt, vilket också måste beaktas när ett sådant beslut övervägs.

12.5 Beslut om avstängning ska underlättas och förutsättningarna förtydligas

Barnombudsmannen tillstyrker förslagen.

Övriga synpunkter

I betänkandet finns ett avsnitt om vissa elever grupperns särskilda utsatthet (avsnitt 3.2.2). Det gäller exempelvis barn som riskerar utsatthet på grund av kön, etnicitet, funktionsnedsättning, sexuell läggning, och könsuttryck. Barnombudsmannen hade gärna sett att utredaren hade gjort mer utvecklande resonemang om vilka åtgärder som behövs för att öka de olika särskilt utsatta gruppernas trygghet i skolan. Barnombudsmannen saknar tydligare kopplingar i betänkandets olika delar till skolans arbete med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen.

Föredragande i ärendet har varit juristen Rebecka Pomeroy och utredaren Henrik Karlsson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även tf avdelningschef Tove Björnheden deltagit.



Elisabeth Dahlin
Barnombudsman

Barnombudsmannen
Box 22106
104 22 Stockholm
Norr Mälärstrand 6
Telefon 08-692 29 50
Fax 08-654 62 77
www.barnombudsmannen.se