

Till
Regeringen
Justitiedepartementet
SOU 2023:69

Idéburna skolors riksförbunds yttrande avseende SOU 2023: 69 – Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen

Idéburna skolors riksförbund (ISR) organiserar icke vinstutdelande fristående skolor och arbetar för att stärka möjligheterna för olika idéburna pedagogiska alternativ att bedriva förskola/skola inom det svenska utbildningsväsendet. ISR verkar för att försvara friskolereformens mångfaldssyfte och för en deltagande målstyrning där skolorna själva kan styra över hur verksamheten ska organiseras för att nå de nationella målen. På så vis främjas en reell pedagogisk mångfald, vilket är en förutsättning för en verklig valfrihet för elever och föräldrar.

Med idéburna skolor avses den definition som tagits fram av utredningen Idéburna aktörer i välfärden, SOU 2019:56

Sammanfattning

Idéburna Skolors Riksförbund (ISR) har getts möjlighet att yttra sig kring SOU 2023: 69 – Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen.

- ISR stödjer i huvudsak utredningens ambition och förslag att öppna sekretessen mellan brottsbekämpande myndigheter jämte samverkanspartners till dessa.
- ISR vill även föreslå att tydligare krav införs på ömsesidighet mellan polis och samverkanspartners såsom skolan. Ökad samverkan med skolan leder med all säkerhet till ömsesidigt större kunskap och förståelse för respektive verksamhet inom polis och skola.

ISR har tidigare besvarat detaljerade frågor från utredningens sekretariat. I detta yttrande återger ISR resonemang och bedömer / kommenterar utredningsförslagen i de delar som har särskild relevans för förskola och skola. Utöver detta framförs även några synpunkter av mer övergripande karaktär.

ISR:s viktigaste synpunkter:

- 1) ISR ställer sig i huvudsak positivt till en ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. ISR tillstyrker såväl krav på rektor att på eget initiativ lämna uppgifter till Polismyndigheten som att på en brottsbekämpande myndighets begäran, lämna uppgifter till denna.
- 2) ISR instämmer i utredarens uppfattning att denna skyldighet ska vara begränsad, genom den intresseavvägning som möjliggör undantag från skyldigheten efter en bedömning av rektor i ett enskilt fall.
- 3) ISR menar att det kan bli komplicerat för förskolans och skolans rektorer att exakt kunna avgöra i vilka fall uppgifter ska lämnas på eget initiativ, d.v.s. polisanmälas, respektive när polisanmälan kan avstås. Den föreslagna lagstiftningen blir i den delen mer komplicerad jämfört med den nuvarande.
- 4) ISR efterlyser därför bättre stöddokumentation för de bedömningar och gränsdragningar som rektor kommer åläggas att kunna göra. Polismyndigheten bör också samverka med skolväsendet för att synliggöra betydelse och positiva effekter av att relevanta polisanmälningar görs.
- 5) ISR tillstyrker att uppgiftsskyldigheten till brottsbekämpande myndigheter inte ska innefatta skolinformation som finns hos och kan lämnas av huvudmannen. Uppgiftsskyldigheten ska helt avgöras av skolornas rektorer såsom föreslås. För friskolor måste det självfallet på liknande sätt vara så att det inte är ägare, styrelse eller annan än rektor som ska ta ställning till uppgiftslämnandet.
- 6) ISR menar att det är olyckligt att utredningens fokus på skolväsendet undantar viktiga miljöer där barn och ungdomar vistas och som inte tillhör skolväsendet. Exempel på sådana är fritidsgårdar och folkhögskolor.
- 7) ISR tillstyrker även den del som avser att hälso- och sjukvården (för skolans del elevhälsans medicinska insats) genom lagändring i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) via bestämmelser i 10 kapitlet ges möjlighet att, i likhet med socialnämnden, lämna uppgift till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet kopplad till terroristbrottslagen eller brott mot rikets säkerhet. En sådan lagändring kommer mycket sällan vara aktuell att tillämpa för elevhälsans medicinska insatser i skolan. I övrigt står ju den medicinska elevhälsan utanför den uppgiftsskyldighet för skolan som föreslås.

Resonemang och kommentarer för ISRs ställningstaganden

1. Utredningen har övervägt ett val mellan nya sekretessbrytande bestämmelser och en ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Man valde den sistnämnda lösningen vilket var klokt. Den omfattande karta av bestämmelser för skolan som genombryter sekretessen är redan idag komplex och svårgripbar för skolans personal. Med en ny lag ges behovet av samverkan med brottsbekämpande myndigheter extra tyngd och det blir även tydligare att uppgiftslämnandet ska ha ett bestämt brottsbekämpande syfte. Av förslagen framgår även att uppgiftsskyldigheten för rektor ska ha vissa undantag av hänsyn till den personliga integriteten. Utredaren skriver: *” Som framgått i de allmänna övervägandena till den nya lagen föreslår vi att skyldigheterna inte bör vara absoluta, utan förenas med en intresseavvägning som möjliggör undantag från skyldigheten efter en avvägning i det enskilda fallet.”*(s. 422).

Några rättsligt viktiga hinder för skolans informationsutbyte med brottsbekämpande myndigheter finns enligt vår uppfattning inte idag. Men den nuvarande *möjligheten* att i de flesta fall polisanmäla brott föreslås i den föreslagna lagen att som huvudregel bli en *skyldighet*. ISR accepterar detta men är tveksamma till att denna skyldighet görs så bred och i princip omfattar alla slags brott inklusive de brott för vilka i normalfallet endast stadgas dagsböter. Sannolikt kan dock rektors, enligt den föreslagna lagen, intresseavvägning, i de flesta fall, medföra att brott med lågt straffvärde inte polisanmäls utan fortsatt kan hanteras inom skolans särskilda elevstödjande och elevhälsoverksamheter. En betydande risk finns alltid vid en polisanmälan att samverkan med den enskilde och dennes vårdnadshavare försvåras, inte minst när polisanmälan görs i tveksamma eller vaga fall.

2. ISR instämmer i utredarens förslag att såväl uppgiftsskyldigheten på eget initiativ som att på begäran från någon brottsförebyggande myndighet lämna uppgifter måste ges vissa undantag just för skolan. Även Polismyndigheten har den uppfattningen enligt utredaren: *”Polismyndigheten har också framhållit att det inte är lämpligt om skolan får en skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter om misstankar som rör bagatellartad brottslighet. I sådana fall framstår det som lämpligare att skolan kan göra en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.”* (s. 421) Det är därför viktigt att även uppgifter som är offentliga måste prövas av rektor innan de eventuellt lämnas ut. Övervägande skäl kan finnas för att de inte ska utlämnas. Skolan har ett eget elevstödjande och elevhälsoarbete att utföra och viss hänsyn kan behöva tas till detta när en polisanmälan på eget initiativ övervägs.
3. Även om lagen ger viss tydlighet för rektor vid bedömningen av om en uppgift ska lämnas till en brottsbekämpande myndighet så kommer det ändå många gånger vara svårt för denne att ta ställning. I dessa fall måste den brottsbekämpande myndighet som det gäller finnas tillgänglig för avidentifierad konsultation på samma sätt som när skolan eller förskolan överväger att göra en anmälan till socialnämnden vid oro för ett barn. Trots att skolans beredskap att polisanmäla har ökat de senaste åren finns en osäkerhet om huruvida en anmälan behövs.

4. ISR menar att samverkan mellan Polismyndigheten och skolan behöver förbättras. Det är sant att den lokalt fungerar bra idag via samverkansgrupper och polisiär närvaro i skolor. Men på många håll fungerar inte denna samverkan alls. Kunskap saknas hos polisen om skolans verksamhet och förutsättningar och skolan saknar på motsvarande sätt tillräcklig kunskap om vad som händer efter en polisanmälan. Denna brist speglas även till stora delar av motsvarande okunskap i skolan om socialnämndens arbete efter det att en orosanmälan gjorts av förskola eller skola. Dokumentation kan bidra till att klargöra polisens arbete liksom muntlig information via polisens besök på och information vid skolor. Det är synd att kommittén valt att inte behandla brottsbekämpande myndigheters information till skolan, den frågan hade vunnit på att belysas.
5. I den föreslagna lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna anges i paragraf 6 att kommuner och regioner har sådan skyldighet med undantag för i de fall där det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Det sägs även att kommuner och regioner inte ska bedöma eventuellt utlämnande av de uppgifter som efterfrågas vid deras förskolor och skolor. För friskolor måste det självfallet på liknande sätt vara så att det inte är ägare, styrelse eller annan än rektor som ska ta ställning till uppgiftslämnandet. Detta bör förtydligas.
6. Utredningens direktiv har gällt skolväsendets samverkan med och uppgiftslämnande till de brottsbekämpande myndigheterna. Skolväsendet är dock en begränsad del av de miljöer där barn och ungdomar vistas i aktiviteter och verksamhet av olika slag. Skolväsendets verksamhet begränsas av de skolformer och andra verksamheter som regleras i skollagen. Det innebär till exempel att fritidsgårdar på kvällstid, större delen av folkhögskolorna samt universitet och högskolor ligger utanför utredningens uppdrag. Det mest extrema exemplet på vilka konsekvenser detta får är att utredningen endast kunnat ta ställning till om folkhögskolor som bedriver undervisning i SFI ska omfattas av utredningsförslagen. Den absoluta majoriteten av folkhögskolorna bedriver dock inte sådan utbildning. Vid fritidsgårdar vistas ofta barn och unga med problematisk uppväxt och med risk för att dras in i kriminella aktiviteter av andra. Även om dessa barn och unga ligger utanför denna utrednings uppdrag är det viktigt att personalen där blir medveten om behovet av att samverka med de brottsbekämpande myndigheterna. Någon lagstadgad tystnadsplikt/sekretess gäller dessutom inte vid folkhögskolor drivna i enskild regi eller vid fritidsgårdar annat än de som bedriver skollagsreglerad öppen fritidsverksamhet för barn mellan 10-12 år, en verksamhet som innefattas i skollagen.
7. Elevhälsans medicinska insatser i skolan (EMI) föreslås stå utanför den föreslagna nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Det är positivt. Utredningens förslag är också att skolans uppgiftsskyldighet *"ska förenas med en intresseavvägning som i det enskilda fallet kan resultera i att skolan avstår från att lämna ut t.ex. uppgifter som förvaras inom elevhälsan och avser psykologiska, psykosociala eller specialpedagogiska insatser."* (sid 411)

ISR instämmer i att dessa uppgifter, tillhöriga skolans elevhälsa, med den strängare sekretess och tystnadsplikt som där gäller, har ett starkt skyddsvärde. Det utesluter självklart inte att det där kan finnas information som brottsbekämpande myndigheter kan behöva. Skolpsykologen omfattas dessutom i de delar denne utför hälso- och sjukvård, på samma sätt som en skolsköterska eller skolläkare, av bland annat hälso- och sjukvårdslagen, patientdatalagen samt patientsäkerhetslagen. Vittnesplikten i domstol är likaledes inskränkt på samma sätt som för en skolsköterska eller skolläkare. Skillnaden är att lagstiftaren valt att sekretessmässigt placera skolpsykologen som en i förhållande till övrig skolpersonal, med undantag för EMI, gemensam verksamhetsgren. I praktiken är skolpsykologens verksamhet minst lika integritetskänslig som EMI:s. Detta måste en rektor vid sin bedömning alltid ta ställning till innan en uppgift därifrån vidarebefordras till en brottsbekämpande myndighet.

För EMI finns redan idag en viss, om än begränsad möjlighet att polisanmäla brott. De viktigaste av dessa är att anmäla vissa brott mot barn enligt brottsbalken 3,4 och 6 samt enligt lagen om könsstympning mot kvinnor. En viktig bestämmelse i övrigt är möjligheten att enligt OSL 10:23 polisanmäla brott för vilka är stadgat lägst 1 års fängelse samt försöksbrott där lägsta straffvärde är 2 års fängelse.

Utredaren föreslår att möjligheten att polisanmäla brott sänks till straffminimum 6 månaders fängelse samt att straffminimum för försöksbrott likaså sänks men till 1 års fängelse. ISR har inget att erinra mot detta, främst av det skälet att EMI endast i extrema fall kommer att påverkas. De brott med relevans för EMI som de nya föreslagna bestämmelserna öppnar upp för omfattas redan idag av en möjlighet att polisanmäla när det gäller barn av bestämmelsen i OSL 10:21.

ISR ser inte heller något problem med att hälso- och sjukvården, på samma sätt som tidigare socialnämnden har haft, enligt OSL 10 kap. 18 b § får möjlighet att lämna uppgift till Polis- och Säkerhetspolismyndigheterna i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. ISR ser även positivt på att möjligheten att polisanmäla brott mot barn i BrB 3,4,6 kp samt i lagen om könsstympning mot kvinnor ska innefatta straffbart försök, straffbar förberedelse eller stämpling till brott som anges där i OSL 10 kap. 21 §.

I OSL 10 kap. 22 a § föreslås att hälso- och sjukvårdspersonal liksom tidigare socialnämndens, ges möjlighet att polisanmäla, under punkt 1, begångna brott enligt terroristlagen 4-10 §§ samt, under punkt 2, ett begånget försök eller en begången förberedelse eller stämpling till terroristbrott enligt 4 § samma lag. ISR har inget att erinra mot detta. Dock frågar vi oss om inte det som anges som möjlighet under punkt 2 samtidigt är en skyldighet enligt brottsbalkens bestämmelse om skyldighet att polisanmäla allvarliga brott å färde enligt brottsbalken 23:6. Därför bör denna punkt uttryckas som en skyldighet.

Några synpunkter i övrigt:

1. Det föreslås att det i slutet av OSL 10:23 och 10:24 ska tilläggas att en uppgift kan lämnas även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet. ISR uppfattar dock att det redan idag är möjligt för förskola och skola att polisanmäla till exempel brott mot person eller mot verksamheten utan att man då anmälan görs vet vem som är misstänkt.
2. I OSL 10:24 föreslås en ändring som innebär att det för polisanmälan från till exempel skolan inte längre krävs att man för en anmälan ska behöva ta ställning till om brottet kan leda till annan påföljd än böter. Dock fordras fortfarande att fängelse är stadgat för det brott anmälan avser. ISR stödjer det förslaget.
3. ISR instämmer med utredarens förslag att upplysningsbestämmelsen i en nya lagen bör placeras i anslutning till skollagens bestämmelser om tystnadsplikt i 29 kap. 14 §, kanske som en ny 15 §. En upplysning om anmälningsplikten till socialnämnden finns där i nära anknytning i paragraf 13.
4. I utredningen hävdas på flera ställen att de förslag som läggs kommer att underlätta ställningstaganden om till exempel polisanmälan via en lagstiftning som bättre tydliggör gränsdragningar och därmed möjligheter. Vi är inte så säkra på det. Dessa gränsdragningar mellan att lämna ut uppgifter till brottsbekämpande myndigheter eller att inte göra detta, uttrycks på sådant sätt som jurister behärskar, men knappast tjänstemän i kommun och region eller i skolan. För undantag för kommun, region och stat uttrycks i den föreslagna lagen som att detta kan ske *"om det står klart att det intresse ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut"*, en slags omvänd generalklausul jämfört med OSL 10:27. I lagförslagets paragraf 7 för skolan används gränsdragningen mellan ett utlämnande till brottsbekämpande myndigheter på två sätt. Enligt stycke 1 ska en uppgift inte lämnas ut *"om övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas ut."* Enligt stycke 2 ska en uppgift inte lämnas ut om det finns en sekretessbestämmelse eller bestämmelse om tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och *"övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut."*
Tolkningarna av dessa rekvisit kan enligt vår uppfattning bli svåra.
5. Vi kan inte se att frågan om ålder för polisanmälan har lyfts av utredningen. Därför bedömer ISR att en polisanmälan endast i undantagsfall ska göras när ett barn är under 12 år. JO har i minst ett fall uttalat sig kritiskt om detta, då en 7-årig pojke polisanmäldes av skolan i en skånsk kommun.
6. Förskolans och skolans uppdrag handlar i första hand inte om att polisanmäla brott eller samverka med brottsbekämpande myndigheter. Det är viktigt att trots allt betona detta. ISR inser att en sådan samverkan behövs, t ex i de fall då skolan inte klarar av att hantera sin oro för barn och ungdomar inom ramen för sin elevstödande- eller elevhälsoverksamhet.

Balansgången mellan skolans ansvar och brottsbekämpande myndigheters är inte lätt att definiera. Om bagatellartade eller enstaka brott av mindre allvarlig karaktär anmäls finns risken att skolans stödinsatser inte efterfrågas av eleven eller barnets vårdnadshavare. Å andra sidan får inte heller skolan vara en arena för brottslighet, där personalen av olika skäl undviker att agera. Därför behöver varje inskränkning i individens integritet nogt vägas mot andra starka intressen av att inskränka detta integritetsskydd, inte minst när dessa individer är unga.

Samarbete och samverkan mellan förskola/skola och framförallt Polismyndigheten är därför mycket viktig och bör utvecklas, på samma sätt som socialnämndens samverkan med skolan starkt har förbättrats på många håll i landet.

För Idéburna skolors riksförbund

Håkan Wiclander, ordförande

Staffan Olsson, styrelseledamot

Idéburna skolors riksförbund

Epost: info@ideburenskola.se

Hemsida: www.ideburenskola.se