

Samhället mot skolattacker

Delbetänkande av Skolsäkerhetsutredningen

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:28

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0629-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0630-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 22 juni 2022 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag till åtgärder för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet (dir. 2022:86). Syftet med utredningen är att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö. Jonas Trolle, chef för Center mot våldsbejakande extremism (CVE), förordnades samma dag som särskild utredare. Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 9 februari 2023 (dir. 2023:22).

Till sakkunniga att biträda utredningen förordnades från den 30 augusti 2022 departementssekreterare Lars Karlander, kansliråd Emma Lindahl Timmelstad, kansliråd Joel Mård-Larsson, departementssekreterare Malin Sedvallsson och kansliråd Marie Törn. Kansliråd Joel Mård-Larsson entledigades som sakkunnig från och med den 7 februari 2023, och ersattes av ämnesråd Elisabet Modée. Till sakkunniga att biträda utredningen förordnades från den 7 februari 2023 kansliråd Anders Persson och kansliråd Johanna Gokall.

Som experter att biträda utredningen förordnades från den 30 augusti 2022 enhetschef Stefan Anering, skolläkare Kristin Carlström Dahllöf, enhetschef Anders Duvkär, utredare Carl Gynne, polismästare Carin Götblad, handläggare Kristian Hansson, utredare Liselotte Persson Öhrn, utredare Johan Rydstedt och verksjurist Maria Sertcanli. Utredare Johan Rydstedt entledigades som expert från och med den 18 april 2023 och ersattes av verksamhetsutvecklare Lars Thornberg.

Revisionsdirektör Ulf Andersson anställdes från och med den 15 september 2022 som huvudsekreterare i utredningen. Hovrättsassessor Emilia Anders anställdes som sekreterare i utredningen från och med den 10 november 2022. Hovrättsassessor Jakob Gustafsson

anställdes som sekreterare i utredningen från och med den 2 januari 2023. Utredare Anne Gulati anställdes som sekreterare från och med den 7 februari 2023 för att arbeta med uppdragen enligt utredningens tilläggsdirektiv.

Utredningen har inhämtat synpunkter och erfarenheter från bland andra berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, enskilda kommuner, enskilda huvudmän, fackliga organisationer samt elev- och föräldraorganisationer.

Utredningen har antagit namnet Skolsäkerhetsutredningen. Härmed överlämnas delbetänkandet *Samhället mot skolattacker* (SOU 2023:28).

Stockholm i juni 2023

Jonas Trolle

/Ulf Andersson
Emilia Anders
Jakob Gustafsson

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	19
1 Författningsförslag.....	25
1.1 Förslag till lag (2023:000) om viss personuppgiftsbehandling vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism	25
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	29
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet	30
2 Uppdraget, genomförandet och delbetänkandets disposition	33
2.1 Utredningens uppdrag.....	33
2.2 Utredningens hittillsvarande arbete.....	34
2.3 Delbetänkandets disposition.....	36
3 Fenomenet skolattacker	39
3.1 Det finns olika definitioner av begreppet skolattacker.....	39
3.2 Det finns internationella erfarenheter av skolattacker	41
3.2.1 USA.....	41
3.2.2 Tyskland.....	45
3.2.3 Finland	45

3.3	Erfarenheter finns från genomförda och avvärjda skolattacker i Sverige.....	46
3.3.1	Trollhättan.....	47
3.3.2	Haninge	47
3.3.3	Varberg	48
3.3.4	Eslöv.....	50
3.3.5	Kristianstad.....	52
3.3.6	Malmö	53
3.3.7	Skogås	54
3.4	Skolattacker är ett komplext fenomen.....	55
3.5	Forskning pekar på hotbedömning som en framgångsrik preventiv strategi	60
3.6	Det finns vägledningar för hur en hotbedömning ska utföras	61
3.6.1	Hotbedömning ställer särskilda krav på samverkan	62
3.6.2	Det finns olika modeller för preventivt arbete som fokuserar på hotbedömning	64
4	Nationella insatser mot grövre våldsdåd i skolan	67
4.1	Det finns statliga organisationsstrukturer för arbetet mot extrema våldshandlingar och grova våldsdåd	67
4.2	Strategier har tagits fram för att motverka terrorism och våldsbejakande extremism	69
4.3	CVE bildades med uppgift att bland annat förebygga våldsbejakande extremism.....	70
4.4	Statskontoret har utvärderat insatserna 2014–2017 mot våldsbejakande extremism.....	71
4.5	CVE:s stödteam arbetar ofta med skolärenden.....	71
4.6	Polismyndigheten och Säkerhetspolisen samarbetar för att förhindra våldsdåd.....	72
4.7	Flera myndigheter arbetar med frågor om brott eller säkerhetsfrågor inom skolväsendet	74

5	Skolans förebyggande arbete	77
5.1	Elevhälsan ska vara förebyggande och hälsofrämjande.....	77
5.2	Skolan arbetar med trygghet och studiero och för att förebygga kränkande behandling.....	79
5.3	Skolor kan vidta disciplinära åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero.....	80
5.4	Det systematiska kvalitetsarbetet omfattar hela utbildningen.....	83
5.5	Aktuella frågor	84
5.5.1	Skolsociala team.....	84
5.5.2	Akutskolor	84
5.6	Polisen anser att skollagen bör kompletteras med ett avsnitt om säkerhet	85
6	Samverkan i individärenden som rör barn och unga	87
6.1	Samverkan mellan myndigheter är lagreglerad.....	87
6.2	Det finns modeller för samverkan i individärenden	89
6.2.1	Ett samarbete bedrivs mellan skolan, socialtjänsten, polisen och fritidssektorn.....	89
6.2.2	Samverkan sker inom sociala insatsgrupper.....	92
6.2.3	Ett utvecklingsarbete bedrivs för tidiga och samordnade insatser för barn och unga.....	95
6.2.4	Samverkan sker inom samordnade individuella planer	97
6.2.5	Polismyndigheten anser att samverkan behöver förbättras	99
6.2.6	Samtycke krävs för både informationsdelning och vårdinsatser	100
7	Organisering av samverkan för att förhindra skolattacker	101
7.1	Samverkan ger mervärde i brottsförebyggande arbete	101
7.2	Samverkan behövs vid oro för skolattacker	103

7.3	Hinder och utmaningar för samverkan har identifierats....	106
7.4	Det finns vissa utgångspunkter för en lämplig organisering av samverkan	107
7.4.1	Samverkan ersätter inte kontakt med Polismyndigheten	108
7.4.2	Samverkan måste kunna ske i individärenden	108
7.4.3	Samverkan ska skapa goda förutsättningar för informationsutbyte och gemensamma bedömningar.....	109
7.4.4	Det behövs en etablerad struktur för samverkan när oro uppstår kring en individ.....	110
7.4.5	Samverkansformen måste kunna anpassas efter behov och utifrån lokala förutsättningar	111
7.5	Etablerade samverkansformer kan vara lämpliga för hantering av oro för skolattacker	111
7.5.1	Det finns lämpliga samverkansmodeller som kan användas för att organisera samverkan rörande oro för skolattacker	111
7.5.2	Det är inte lämpligt att reglera en organisering av samverkan enbart med syftet att hantera oro för skolattacker.....	114
7.6	En central stödfunktion kan bidra på lokal nivå.....	117
7.6.1	Stödfunktionen kan bidra med expertkunskap och biträde vid hotbedömningar	118
7.6.2	Stödfunktionen kan bidra med erfarenhetsutbyte och kunskapsinsamling	119
7.6.3	CVE svarar mot behoven av en central stödfunktion.....	119
7.6.4	CVE:s möjligheter att ge operativt stöd i individärenden behöver förbättras	121
7.6.5	Uppdraget ska regleras i förordning	123
7.6.6	CVE bör bli en egen myndighet.....	125
7.7	Det finns behov av ett stöd för skolornas förebyggande arbete mot skolattacker.....	126

7.8	Tre myndigheter ska få i uppdrag att ta fram ett metodstöd för skolväsendets förebyggande arbete mot skolattacker	128
8	Sekretessreglering för verksamhet vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism.....	131
8.1	Offentlighet och sekretess	131
8.1.1	Allmänna utgångspunkter.....	131
8.1.2	Sekretessbestämmelser kan syfta till att skydda enskilda intressen	133
8.1.3	Sekretessbestämmelser kan även syfta till att skydda allmänna intressen.....	134
8.1.4	Det finns sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess	134
8.1.5	Som utgångspunkt överförs inte sekretess mellan myndigheter	136
8.1.6	Det finns särskilda bestämmelser inom enskild verksamhet	136
8.2	Samverkan mellan myndigheter påverkas av frågor om offentlighet och sekretess.....	137
8.3	Det behövs ny sekretessreglering för uppgifter inom CVE:s verksamhet	138
8.3.1	Informationshantering i individärenden medför ett behov av ny sekretessreglering till skydd för enskilda intressen	138
8.3.2	Hur ska den nya bestämmelsen om sekretess utformas?	142
8.4	Nödvändigt utlämnande av information till CVE kan ske inom ramen för befintlig lagstiftning.....	149
9	Personuppgiftsbehandling i verksamhet vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism...	153
9.1	Det finns olika rättsliga ramverk för behandling av personuppgifter.....	153
9.2	CVE behöver behandla personuppgifter i stödverksamheten	154

9.2.1	Personuppgiftsbehandling kommer att vara nödvändig inom CVE:s stödverksamhet.....	155
9.2.2	Generella regelverk för hantering av personuppgifter ska tillämpas.....	157
9.2.3	Personuppgiftshantering innebär integritetsrisker	158
9.2.4	Det kommer att finnas rättslig grund för CVE:s personuppgiftsbehandling	159
9.2.5	CVE har stöd för att behandla känsliga personuppgifter	160
9.2.6	CVE kommer att behandla uppgifter om brott ..	162
9.3	En ny lag om behandling av personuppgifter bör införas..	163
9.3.1	Det finns behov av en ny reglering	163
9.3.2	Lagens syfte ska framgå av författningstexten	164
9.3.3	Tillämpningsområdet ska avgränsas.....	165
9.3.4	Lagen ska komplettera den allmänna dataskyddsregleringen	166
9.3.5	Brottsförebyggande rådet ska vara personuppgiftsansvarig	167
9.3.6	Ändamålen med behandlingen ska avgränsas	168
9.3.7	Tillgången till personuppgifter ska begränsas	170
9.3.8	CVE:s behandling av känsliga personuppgifter samt uppgifter om brott och misstanke ska begränsas.....	171
9.3.9	Det ska vara förbjudet att utföra vissa sökningar	172
9.3.10	Tiden som personuppgifter får behandlas ska begränsas	173
9.3.11	Rätten att göra invändningar ska inte gälla.....	175
9.3.12	Rätten att meddela kompletterande föreskrifter ska framgå.....	178
9.3.13	Det saknas behov av en bestämmelse som begränsar skyldigheten att lämna information till den registrerade när personuppgifter samlas in från någon annan än den registrerade.....	179
9.4	Förslagen är proportionerliga och nödvändiga.....	181

10	Ikraftträdande av förslagen	185
11	Konsekvensanalys.....	187
11.1	Krav på konsekvensanalysen	187
11.2	Utredningens förslag i korthet.....	188
11.3	Förslaget får begränsade ekonomiska konsekvenser för staten.....	189
11.3.1	CVE:s nya roll leder till en viss kostnadsökning, som kan finansieras inom ramen för befintliga anslag	189
11.3.2	Finansiering av utredningens förslag får ske inom ramen för befintliga anslag	191
11.4	Förslagen får inga betydande konsekvenser för Brottsförebyggande rådet.....	191
11.5	Förslagen har inga ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner	191
11.6	Förslagen förbättrar möjligheterna att förebygga och förhindra skolattacker.....	192
11.7	Förslagen innebär ett visst intrång i den personliga integriteten	194
11.8	Konsekvenser för barn och barns rättigheter.....	194
11.9	Konsekvenser utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.....	196
11.10	Inga nämnvärda konsekvenser i övrigt	197
12	Författningskommentar	199
12.1	Förslaget till lag (2023:000) om viss personuppgiftsbehandling vid det nationella centrumet mot våldsbekämpande extremism	199
12.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	207
	Referenser	209

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:86.....	219
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:22.....	235

Sammanfattning

Kort om utredningens uppdrag

Ett antal fall av grövre våld har inträffat i grund- och gymnasieskolor under senare tid, i vissa fall med dödlig utgång. Regeringen bedömer att säkerhetsläget och hotbilden inom skolväsendet har förändrats i negativ riktning. Utredningen tillsattes med syftet att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö (dir. 2022:86).

I detta delbetänkande behandlar vi frågan om lämplig organisering av lokala eller regionala operativa organ för samverkan i individärenden som rör oro för skolattacker. I betänkandet redovisas exempel på befintliga lokala samverkansformer och beskrivningar av hur dessa fungerar. Vi redogör även för erfarenheter och lärdomar efter inträffade skolattacker i Sverige och andra länder. Ytterligare en fråga som berörs är hur det förebyggande arbetet mot våldsdåd i skolväsendet kan stärkas.

Genom ett tilläggsdirektiv (dir. 2023:22) utvidgades utredningens uppdrag med nya frågor om att förebygga, förhindra eller försvåra brott i allmänhet inom skolväsendet, och inte enbart grövre våldsdåd eller skolattacker. I tilläggsdirektivet finns också nya deluppdrag som berör säkerhetsfrågor i skolan. Utredningen kommer i enlighet med direktiven att redovisa flera deluppdrag från det ursprungliga direktivet och samtliga deluppdrag från tilläggsdirektivet i slutbetänkandet, senast den 29 februari 2024.

Uppdraget att förhindra och försvåra våldssituationer i skolväsendet

Utredningen föreslår att Center mot våldsbejakande extremism (CVE) ska utgöra en central stödfunktion med uppdrag att bidra med kunskapsstöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack. Vi bedömer att en central kunskapsstödjande funktion kommer att utgöra ett väsentligt bidrag till att stärka den lokala operativa samverkan som sker i individärenden om oro för skolattacker.

Vi föreslår vidare ny sekretessreglering för uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden samt ny personuppgiftsreglering, med koppling till CVE:s hantering av uppdraget att ge stöd i individärenden om oro för en skolattack.

Samverkan är en viktig komponent i såväl det bredare brottsförebyggande arbetet som i arbetet att förhindra och försvåra skolattacker. I individärenden om oro för skolattacker kan samverkan behöva ske mellan till exempel skolan, socialtjänsten, polisen och hälso- och sjukvården. För att samverkan ska fungera behövs styrning, struktur och samsyn. Det finns etablerade samverkansformer för brottsförebyggande arbete i många av landets kommuner, men samverkan sker på många olika sätt och enligt olika modeller. I detta betänkande identifierar vi olika typer av hinder och utmaningar för samverkan. Vi anger också ett antal utgångspunkter för en lämplig organisering av samverkansorgan för att förhindra skolattacker.

Vi konstaterar att det inte är ändamålsenligt att inrätta nya operativa samverkansorgan som täcker samtliga av landets kommuner enbart med syfte att samverka i individärenden om oro för skolattacker, eftersom dessa ärenden är ovanliga i många kommuner. Vår bedömning är att de nackdelar det skulle innebära att skapa ett nationellt system med nya organ för samverkan i individärenden som enbart gäller oro för skolattacker inte uppvägs av de fördelar som det kan innebära. Vi har för avsikt att återkomma till överväganden om behovet av organisering av samverkan i slutbetänkandet, med ett bredare brottsförebyggande perspektiv.

Enligt vår bedömning är en central stödfunktion ett ändamålsenligt sätt att tillgodose behovet av expertkunskap och praktiska erfarenheter i ett individärende rörande oro för en skolattack, vilket

i sin tur kan förbättra förutsättningarna för samverkan på lokal och regional nivå. Vi föreslår att kunskapsstödet ska ges av CVE eftersom centret har den kompetens som krävs för att stötta lokala och regionala aktörer i frågor som rör oro för skolattacker. CVE arbetar redan i dag med att ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism. Inom ramen för det uppdraget arbetar CVE med stöd i ärenden om oro för skolattacker. Det stöd som i dag ges begränsas emellertid av att det endast kan ges i avidentifierade ärenden. Med vårt förslag kommer CVE att få ett tydligt uppdrag att ge stöd i individärenden i frågor som rör oro för skolattacker, utan att ärendena behöver avidentifieras, och oavsett om det finns kopplingar till våldsbejakande extremism eller inte. Uppdraget att ge stöd i individärenden aktualiserar frågor om sekretess och personuppgiftshantering. Individärenden om oro för skolattacker kan typiskt sett innehålla känsliga personuppgifter. Vi har bedömt att befintlig sekretesslagstiftning är otillräcklig för att tillgodose individens intresse av att känsliga uppgifter inte röjs. Vi föreslår därför att sekretess som utgångspunkt ska gälla i CVE:s stödverksamhet i dessa ärenden. Vi föreslår även en ny lag om personuppgiftsbehandling hos CVE som ska gälla för den personuppgiftsbehandling som till följd av det nya uppdraget kommer att ske hos CVE.

Uppdraget att lämna förslag på hur det förebyggande arbetet mot hot och våld i skolväsendet kan förbättras

Utredningen föreslår att CVE tillsammans med Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ska få i uppdrag att ta fram ett metodstöd för skolväsendets förebyggande arbete mot skolattacker. CVE föreslås få en samordnade roll för uppdraget. Arbetet ska inriktas mot metoder för att tidigt upptäcka elever som uppvisar oroväckande beteenden som inte är begränsade till akademiska eller disciplinära svårigheter eller specifikt våldsamt beteende och för att hantera oro på ett strukturerat sätt. Metoder och arbetssätt kan tas fram efter kartläggning och analys av metoder som används i andra länder.

Vi föreslår att uppdraget ges till CVE eftersom centret enligt vårt förslag ska utgöra ett kunskapsstöd i skolattacksärenden. För att se

till att åtgärder och metoder i möjligaste mån integreras på ett naturligt sätt i skolornas organisatoriska struktur och anpassas till de övriga förutsättningar som styr skolornas verksamhet föreslås att uppdraget ska utföras tillsammans med Skolverket och SPSM. Därigenom säkerställs också att metodstödet når ut till hela skolväsendet. Förslaget syftar till att stärka det förebyggande arbetet mot våldsdåd i skolväsendet.

Forskning om skolattacker i andra länder pekar på att hotbedömning är en framgångsrik strategi för att förhindra skolattacker. I flera länder har vägledning tagits fram för att fånga upp och hantera varningssignaler.

Skolan intar en särställning i det förebyggande arbetet mot skolattacker, eftersom skolan har en unik daglig kontakt med eleverna. Skolan har därför också en särskild möjlighet att se tidiga och subtila varningssignaler. Skolpersonal ställs inte sällan inför situationer där en elevs beteende ger upphov till oro eller ”dålig magkänsla”. I vissa situationer kan skolpersonal behöva göra någon form av hot- eller riskbedömning. Det finns därför skäl att överväga åtgärder som syftar till att bättre rusta skolor och skolpersonal att känna igen och hantera varningssignaler.

Konsekvenser

Utredningens förslag får ekonomiska konsekvenser för staten, i huvudsak genom att CVE behöver förstärka sin bemanning med motsvarande två årsarbetskrafter för att kunna fullgöra det föreslagna uppdraget. Enligt vår uppskattning uppgår denna kostnad till 4 miljoner kronor år 2025. Uppdraget för CVE, Skolverket och SPSM att ta fram ett metodstöd kommer uppskattningsvis att kosta 2 miljoner kronor år 2024.

Utredningens förslag om att CVE ska ge stöd i individärenden om oro för skolattacker och i samband därmed hantera personuppgifter innebär ett intrång i den registrerades personliga integritet. Men vi bedömer att förslaget utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i syfte att säkerställa att aktörer som hanterar oro för en skolattack kan få ett ändamålsenligt och effektivt stöd i arbetet för att förebygga och förhindra sådana våldsdåd. Att så sker är ett generellt allmänt intresse.

Ikraftträdande

Vi föreslår att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Summary

The inquiry remit in brief

There have been a number of incidents of serious violence in compulsory and upper secondary schools in recent times, some with fatal consequences. The Government considers that the security situation and threat level in schools have changed for the worse. The Inquiry was appointed with a view to ensuring that children, pupils, teachers, head teachers and other school staff will have a safe and secure learning and working environment (ToR 2022:86).

In this interim report, we consider the appropriate organisation of local or regional operational bodies for collaboration in individual cases of concerns about school attacks. The report gives examples of existing forms of local collaboration and describes how they work. We also recount experiences and lessons learned following school attacks in Sweden and other countries. How to strengthen efforts to prevent acts of violence in schools is also considered.

The Inquiry's remit was widened through supplementary terms of reference (ToR 2023:22) to include new questions of preventing, averting and impeding general crime in schools, not just acts of serious violence or school attacks. The supplementary terms of reference also include new remits concerning security in schools. In accordance with the terms of reference, the Inquiry will present its findings on parts of the original remit and all of its supplementary remit in its final report, which is due no later than 29 February 2024.

Assignment to avert and impede violent situations in schools

The Inquiry proposes that the Swedish Center for Preventing Violent Extremism (CVE) act as a central support function, tasked with providing knowledge support in individual cases to municipalities, government agencies and other actors whose activities involve handling concerns that one or more individuals may carry out a school attack. In our assessment, a central knowledge support function will contribute considerably to strengthening the local operational collaboration that takes place in individual cases of concerns about a school attack.

Furthermore, we propose new secrecy regulations for information concerning the personal or financial circumstances of individuals and new personal data regulations, linked to CVE's handling of the assignment to provide support in individual cases of concerns about a school attack.

Collaboration is an important component of both wider crime prevention efforts and efforts to avert and impede school attacks. In individual cases of concerns about a school attack, there may be a need for collaboration between the school, social services, police and health care professionals, for example. Governance, structure and a collective approach are necessary if collaboration is to be effective. There are established forms of crime prevention partnerships in many municipalities around the country, but the methods and models vary. In this report, we identify a range of obstacles and challenges to collaboration. We also outline a number of premises for appropriately organising collaborative bodies to avert school attacks.

We note that, since school attacks are unusual in many municipalities, it would not be effective to establish new operational collaborative bodies to cover all of the municipalities in the country for the sole purpose of collaborating in individual cases of concerns about such attacks. In our assessment, any potential advantages of creating a national system of new bodies for collaboration in individual cases solely regarding concerns about school attacks do not outweigh the disadvantages. We will return to reflecting on the need for organised collaboration in the final report, with a wider crime prevention perspective.

In our assessment, a central support function is an effective way to meet the need for expert knowledge and practical experience in individual cases of concerns about school attacks, which in turn can enhance the conditions for collaboration at local and regional level. We propose that knowledge support be provided by CVE because it has the necessary competence to support local and regional actors in matters relating to concerns about school attacks. CVE already provides needs-based support to municipalities, government agencies and other actors whose activities involve the prevention of violent extremism. As part of that mandate, CVE provides support in cases of concerns about school attacks. However, this support is limited in the sense that it can only be provided in anonymised cases. Under our proposal, CVE will have a clear mandate to provide support in individual cases to do with concerns about school attacks without the need for the cases to be anonymised and regardless of whether there are links to violent extremism. A mandate to provide support in individual cases raises issues of secrecy and personal data. Individual cases of concerns about school attacks may typically entail sensitive personal data. In our assessment, the existing secrecy legislation is not sufficient to meet the individual's interest in sensitive data not being disclosed. We therefore propose that secrecy should apply as a basic premise in CVE's support activities in these cases. We also propose a new act on personal data processing at CVE, which would apply to the personal data processing by CVE that would result from its new mandate.

Mandate to propose how efforts to prevent threats and violence in schools can be improved

The Inquiry proposes that CVE, together with the National Agency for Education and the National Agency for Special Needs Education and Schools, be tasked with producing methodological support for schools' efforts to prevent attacks. This assignment should focus on early identification of pupils who display behaviour of concern that is not limited to academic or disciplinary difficulties or specific violent behaviour, and on addressing concerns in a structured manner. Methods and working practices can be produced following survey and analysis of methods used in other countries.

We propose that the assignment be given to CVE because, under our proposals, it will provide knowledge support in school attack cases. To ensure that measures and methods can, as far as possible, be naturally integrated into schools' organisational structures and adapted to other conditions governing schools' activities, it is proposed that the assignment be undertaken together with the National Agency for Education and the National Agency for Special Needs Education and Schools. This will also ensure that the methodological support reaches all parts of the school system. The proposal aims to strengthen efforts to prevent acts of violence in schools.

Research into school attacks in other countries suggests that threat assessment is a successful strategy for averting school attacks. A number of countries have produced guidance documents on identifying and addressing warning signs.

Schools themselves are in a special position in efforts to prevent school attacks because of their unique day-to-day contact with pupils. Schools are therefore also uniquely placed to detect early and subtle warning signs. School staff not infrequently face situations where a pupil's behaviour gives cause for concern or triggers 'gut feelings'. In certain situations, school staff may need to undertake some form of threat or risk assessment. There is therefore reason to consider measures to better equip schools and school staff to recognise and respond to warning signs.

Consequences

The Inquiry's proposals will have economic consequences at central government level, primarily because CVE will need to reinforce its staffing by the equivalent of two labour units to be able to undertake the proposed assignment. We estimate that this would cost SEK 4 million in 2025. The assignment for CVE and the National Agency for Education and the National Agency for Special Needs Education and Schools to produce methodological support would cost an estimated SEK 2 million in 2024.

The Inquiry's proposal that CVE should provide support in individual cases of concerns about school attacks and thereby process personal data will entail breaches of data subjects' privacy. However, we consider that the proposal is a necessary and proportionate measure

with a view to ensuring that actors handling concerns about school attacks can receive appropriate and effective support in their efforts to prevent and avert such acts of violence. Ensuring that this happens is in the public interest.

Entry into force

We propose that the new provisions enter into force on 1 January 2025.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2023:000) om viss personuppgiftsbehandling vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är dels att ge det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för uppdraget att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism inom ramen för uppdraget att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Förhållande till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

4 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvar

5 § Brottsförebyggande rådet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför inom ramen för det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism uppdrag att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

6 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism ska kunna utföra sitt uppdrag att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack.

7 § Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Personuppgifterna får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Tillgången till personuppgifter

8 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som varje anställd eller uppdragstagare behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser och känsliga personuppgifter

9 § Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism får inom ramen för sitt uppdrag att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack behandla personuppgifter som avses i artikel 9.1 (känsliga personuppgifter) och artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott) samt uppgifter om misstanke om brott, endast om uppgifterna är nödvändiga för fullgörandet av uppdraget.

Sökbegränsningar

10 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör fällande domar i brottmål, lagöverträdelser som innefattar brott och misstanke om brott.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

11 § Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 6 § får inte behandlas under längre tid än ett år efter utgången av det kalenderår då uppgifterna behandlades första gången. Om nya uppgifter angående oro för en skolattack rörande samma person behandlas före utgången av tidsfristen, får de personuppgifter som redan finns om personen fortsätta att behandlas så länge någon av uppgifterna får behandlas.

Bestämmelsen i första stycket hindrar inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Rätten att göra invändningar

12 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Rätt att meddela föreskrifter

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som kompletterar denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det ska införas en ny paragraf 40 kap. 7 d § och närmast före paragrafen en ny rubrik av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 kap.

Stödverksamhet vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism

7 d §

Sekretess gäller i det nationella centrumet mot våldsbejakande extremisms verksamhet att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet

Härigenom förskrivs i fråga om förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet

dels att nuvarande 7 a § ska betecknas 7 c §,

dels att 7 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 7 a § ska sättas närmast före 7 c §,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 a och 7 b §§, med följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Inom myndigheten finns ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism. *Centrumet ska från i huvudsak kriminalpolitiska utgångspunkter stärka och utveckla*

Inom myndigheten finns ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism.

det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism genom att

1. främja utvecklingen av förebyggande arbete på nationell, regional och lokal nivå,

2. verka för en högre grad av samordning och effektivitet i det förebyggande arbetet,

3. ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism, och

4. samla och sprida kunskap om förebyggande av våldsbejakande extremism baserad på forskning och

beprövad erfarenhet samt verka för en kunskapsbaserad praktik.

7 a §

Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism ska från i huvudsak kriminalpolitiska utgångspunkter stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism genom att

1. främja utvecklingen av förebyggande arbete på nationell, regional och lokal nivå,

2. verka för en högre grad av samordning och effektivitet i det förebyggande arbetet,

3. ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism, och

4. samla och sprida kunskap om förebyggande av våldsbejakande extremism baserad på forskning och beprövad erfarenhet samt verka för en kunskapsbaserad praktik.

7 b §

Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism ska ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Uppdraget, genomförandet och delbetänkandets disposition

Nedan redogörs kort för utredningens uppdrag. Därefter beskrivs hur det hittillsvarande arbetet har bedrivits. Avslutningsvis redovisas betänkandets disposition.

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen startade som en utredning om att förebygga, förhindra och försvåra skolattacker. Det ursprungliga direktivet ger utredningen i uppdrag att utreda och lämna förslag till åtgärder för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet. Syftet med utredningen är att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö (dir. 2022:86).

Enligt direktivet ska utredningen bland annat:

- lämna förslag på hur det förebyggande arbetet mot våldsdåd i skolväsendet kan stärkas genom såväl nationella som lokala åtgärder
- föreslå en lämplig organisering av lokala eller regionala operativa samverkansorgan
- analysera och ta ställning till om det behöver finnas en möjlighet för personalen vid en skola, förskola eller fritidshem att i vissa situationer få genomföra kroppsvisitation av barn, elever och andra personer
- lämna förslag på åtgärder för att stärka beredskap och kompetens att hantera våldssituationer.

Genom ett tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget till att även omfatta vissa frågor om att förebygga, förhindra eller anmäla brott i vidare mening, det vill säga i princip alla typer av brott. I tilläggsdirektivet finns också nya deluppdrag som berör säkerhetsfrågor i skolan. Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen:

- föreslå hur ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas för skolväsendet
- lämna förslag på hur en anmälningsskyldighet bör utformas för de obligatoriska skolformerna, fritidshemmet, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen (komvux) för att polisanmälan som huvudregel ska göras vid kännedom eller misstanke om att en elev har begått ett brott, inom eller i anslutning till skolans eller fritidshemmets verksamhet
- lämna förslag som tydliggör principen att skolor, förskolor, fritidshem och områden som tillhör dessa verksamheter ska vara stängda för obehöriga.

I bilaga 1 finns utredningens ursprungliga direktiv i sin helhet och i bilaga 2 tilläggsdirektivet. I detta delbetänkande berörs bland annat frågan om operativa samverkansorgan på regional eller lokal nivå, för samverkan i individärenden om oro för skolattacker. Därutöver redovisas analyser och redogörelser för erfarenheter och lärdomar efter inträffade våldsdåd i skolmiljö i Sverige och andra länder. I betänkandet berörs även frågan om hur det förebyggande arbetet mot våldsdåd i skolväsendet kan stärkas.

I enlighet med utredningens direktiv kommer ett slutbetänkande att lämnas senast den 29 februari 2024. I slutbetänkandet kommer utredningen, i enlighet med direktiven, att beröra flera frågor som anknyter till skolans bredare arbete med att förebygga och förhindra olika former av brott. Utredningen kommer även, i enlighet med direktiven, att återkomma till vissa säkerhetsfrågor.

2.2 Utredningens hittillsvarande arbete

Skolsäkerhetsutredningen samlades för ett första sammanträde den 15 februari 2023 och har inom ramen för arbetet med delbetänkandet haft ytterligare två sammanträden.

I utredningen ingår sex sakkunniga, som är tjänstepersoner anställda vid Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet. I utredningen ingår också nio experter, som är tjänstepersoner anställda vid Arbetsmiljöverket, Brottsförebyggande rådet (Brå) Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Polismyndigheten, Skolinspektionen, Skolverket, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Säkerhetspolisen.

Utredningen har inhämtat synpunkter med anledning av utredningens uppdrag från Barnombudsmannen, Elevernas Riksförbund, Friskolornas riksförbund, Föräldraalliansen Sverige, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges lärare, och Sveriges skolledarförbund (före den sammanslagning som skedde vid årsskiftet av Läraryrket Skolledare och Sveriges skolledarförbund).

Utredningens sekretariat har haft två digitala möten med sekretariatet till utredningen Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37).

Utredaren och/eller sekretariatet har haft flera enskilda möten med utredningens experter och med tjänstepersoner som arbetar vid samma myndighet som respektive expert.

Sekretariatet har även deltagit i två möten vid Center mot våldsbekämpande extremism (CVE) tillsammans med övriga berörda myndigheter och SKR gällande samordning och arbetssätt i individärenden där aktörerna känner oro för en skolattack.

Utredningens sekretariat har deltagit i två möten vid CVE tillsammans med MSB, för att få information om MSB:s pågående arbete med en vägledning om skolans arbete mot våldshandlingar med stora konsekvenser.

Sekretariatet har vidare träffat CVE:s mobila stödteam för att få information om hur CVE arbetar med stöd i ärenden om oro för skolattacker.

Utredaren och/eller sekretariatet har gjort fem studiebesök på skolor i olika skolformer.

Utredaren har vid några tillfällen intervjuats om utredningen i olika medier.

Under april månad 2023 skickade utredningen ut en enkät till ett urval rektorer i olika skolformer, med hjälp av adresser till skolenheter i Skolenhetsregistret. Utredningen tog hjälp av konsultföre-

taget Sweco med att administrera enkäten. I enkäten ställdes frågor om bland annat förekomsten av brott på skolorna, polisanmälningar, skalskydd eller tillträdesbegränsningar, samverkan i brottsförebyggande frågor samt krisberedskap. Utredningen kommer att redovisa resultatet av enkäten i slutbetänkandet.

Under april månad 2023 deltog sekretariatet i ett möte med SKR:s Nätverk för kommunalt brottsförebyggande och i ett möte med Brå:s nätverk för regionala samordnare.

Den 5 maj 2023 arrangerade utredningen en forskardialog om skolans roll och ansvar i samhällets brottsförebyggande arbete. I dialogen deltog följande forskare.

- Torbjörn Forkby, professor i socialt arbete med inriktning mot barn, unga och familj, Linnéuniversitetet,
- Martin Karlberg, universitetslektor vid Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, Uppsala universitet
- Julia Sandahl, forskare vid Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet
- Marie Torstensson Levander, seniorprofessor i Hälsa & Samhälle med inriktning mot kriminologi, Malmö universitet.
- Mara Westling Allodi, professor i specialpedagogik, Stockholms universitet.

Resultatet från forskardialogen kommer att utgöra ett av underlagen till utredningens slutbetänkande.

Den 10–12 maj 2023 genomförde utredningen ett länsbesök i Västerbottens län. Vid besöket diskuterade utredningen bland annat skolans roll och ansvar i samhällets brottsförebyggande arbete med lokala aktörer från flera kommuner i Västerbotten och Norrbotten och från Polismyndigheten.

2.3 Delbetänkandets disposition

I *kapitel 1* redovisas författningsförslag. Därefter kommer detta kapitels inledande redogörelse för utredningens uppdrag och genomförande, varefter betänkandet är disponerat på följande vis.

Kapitel 3 inleds med en redogörelse för olika definitioner av begreppet skolattack. I kapitlet analyseras också de erfarenheter och lärdomar som dragits efter inträffade våldsdåd i skolmiljö i Sverige och i andra länder. I påföljande avsnitt behandlas de försök som har gjorts att förklara och förstå fenomenet skolattacker. Slutligen redogörs för metoder som kan användas för att förebygga att en skolattack inträffar.

I *kapitel 4* redogörs översiktligt för olika insatser på nationell nivå för att förebygga, förhindra eller försvåra grövre våldsdåd. I kapitlet beskrivs översiktligt hur regeringen och ett flertal myndigheter arbetar fortlopande för att förhindra olika former av grovt våld i samhället och i skolan. Det handlar delvis om generella brottsförebyggande åtgärder, men också om åtgärder med fokus på att motverka våldsbejakande extremism, och om riktade åtgärder i syfte att förebygga och förhindra skolattacker.

I *kapitel 5* redogörs bland annat för elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete. Vidare redogörs för skolhuvudmännens ansvar för trygghet och studiero. Därutöver berörs bland annat hur skolan ska följa upp målen för utbildningen inom ramen för ett systematiskt kvalitetsarbete.

Kapitel 6 innehåller en beskrivning av befintlig samverkan och befintliga samverkansformer mellan olika aktörer i brottsförebyggande syfte, främst på lokal nivå. Samverkan i individärenden är ett viktigt instrument när det gäller att förebygga och förhindra olika typer av brott. I kapitlet redovisas även bland annat Polismyndighetens syn på behovet av samverkan och nya sekretessbrytande bestämmelser.

I *Kapitel 7* föreslås att CVE ska få till uppgift att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack. Detta förutsätter att CVE:s möjligheter att behandla personuppgifter ses över och att det finns tillämpliga sekretessbestämmelser. I kapitlet lämnas även ett förslag om att CVE tillsammans med Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten ska få i uppdrag att ta fram ett metodstöd för skolväsendets förebyggande arbete mot skolattacker.

I *kapitel 8* föreslås en ny sekretessreglering som innebär att sekretess ska gälla för uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden inom CVE:s verksamhet när CVE bistår aktörer i individärenden som rör oro för skolattacker.

I *kapitel 9* föreslås en ny lag om personuppgiftsbehandling som ska vara tillämplig när CVE utför uppdraget att ge stöd i individärenden rörande oro för skolattacker. Syftet är dels att ge CVE möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

I *kapitel 10* behandlas ikraftträdandet av utredningens förslag. *Kapitel 11* utgörs av en konsekvensanalys. Slutligen utgörs *kapitel 12* av författningskommentarer.

3 Fenomenet skolattacker

Detta kapitel inleds med olika definitioner av begreppet skolattack. Vidare analyseras de erfarenheter och lärdomar som dragits efter inträffade våldsdåd i skolmiljö i Sverige och i andra länder. Därefter behandlas de försök som har gjorts att förklara och förstå fenomenet skolattacker. Slutligen redogörs för metoder som kan användas för att förebygga risken för att en skolattack inträffar.

3.1 Det finns olika definitioner av begreppet skolattack

Generellt används begreppet skolattack som beteckning på en särskild form av våldsdåd i skolmiljön. I Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport från 2009 Grövre våld i skolan (Brå 2009), hänvisas till amerikansk forskning som skiljer på en "äldre" variant av skjutningar som först och främst drabbat skolor i utsatta innerstadsområden i USA:s storstäder, och som dominerade fram till mitten av 1990-talet, och en "ny" variant av skolvåld som tog sig uttryck i en serie skolskjutningar i amerikanska förortsskolor och skolor på landsbygden. Där den "äldre" varianten av skjutningar ansågs kunna förstås utifrån välkända förklaringsfaktorer för grovt våld, såsom fattigdom, etnisk segregering och narkotikahandelns dynamik, stämde inte de "nya" skolskjutningarna in på sådana förklaringsfaktorer för dödligt skolvåld. Bland annat befann sig de drabbade skolorna ofta i ekonomiskt framgångsrika medelklassområden, med högt socialt kapital och låga nivåer av våld och kriminalitet. Där den "äldre" formen av skjutningar ofta handlade om specifika dispyter mellan individer och där gärningspersonerna kännetecknades av erkända riskfaktorer för våld, begicks den "nya" formen av skjutningar ofta mot flera offer utan någon tydlig och konkret bakomliggande dispyt. Gärnings-

personerna stämde inte in på den vedertagna bilden av vilka ungdomar som förväntas begå grova våldshandlingar. Ofta kom de från stabila familjeförhållanden och hade varit framgångsrika i skolan. Även om många av gärningspersonerna upptäcktes lida av psykiska problem efter att de begått våldsdåden, hade dessa problem i endast relativt få fall både uppmärksammats och lett till åtgärder innan skjutningarna ägde rum. Distinktionen mellan äldre och nyare skjutningar är uppenbarligen en förenkling, men belyser att skolattacker är en form av våldsdåd som på flera sätt skiljer sig från annat våld som kan förekomma i skolmiljön.

I litteraturen förekommer olika definitioner av skolattacker. Dessa definitioner avgränsar på olika sätt denna ”nya” form av skolattacker från annat våld i skolmiljön. I en rapport från amerikanska National Threat Assessment Center, US Secret Service, används begreppet ”targeted violence” för att beteckna alla incidenter av våld där gärningspersonen riktar sig mot ett specifikt mål. ”Targeted school violence” definieras därvid som

En incident där (i) en nuvarande eller tidigare elev (ii) medvetet använder ett vapen (iii) för att fysiskt skada eller döda åtminstone en elev eller skolpersonal (iv) på eller i omedelbar anslutning till skolans lokaler (v) och därvid på förhand riktat sig mot en eller flera specifika och/eller slumpmässigt utvalda elev(er) och/eller skolpersonal (National Threat Assessment Center 2019, s. 3, vår översättning).

En annan definition som förekommer är *planerade våldsamma angrepp i skolan av nuvarande eller tidigare elever som har för avsikt att döda åtminstone någon person som är associerad med skolan* (Leuschner 2017, vår översättning). Även begreppet *allvarligt riktat skolvåld* (severe targeted school violence) har använts (Fiedler 2020). I en rapport karakteriseras skolattacker som attacker där skolan medvetet valts som plats för attacken och där måltavlan för attacken kan vara en eller flera specifika individer, en viss kategori av individer eller skolan som sådan (Vossekuil et al. 2002).

Centralt för dessa definitioner är alltså att skolattacker är riktade våldsdåd som avsiktligt utförs i skolmiljön. I detta ligger att det finns något mått av planering, att attacken i skolmiljön inte är ett resultat av en plötslig impuls eller att skolmiljön på något annat sätt på grund av tillfälligheter blir platsen för attacken. En skjutning som utförs på skolan för att måltavlan råkar befinna sig där vid tidpunkten faller således utanför definitionen.

Katherine Newman använder sig i sitt verk *Rampage* av begreppet "rampage school shootings" vilket definieras som skjutningar som

- tar plats på en skolrelaterad allmän arena inför åskådare,
- involverar flera offer, varav vissa skjuts enbart på grund av sin symboliska betydelse eller slumpmässigt, och
- involverar en eller flera skyttar som är elever eller tidigare elever på skolan (Newman 2004, vår översättning).

Så kallade rampage school shootings är således en särskild undergrupp av skolattacker som avgränsas av kravet på att gärningspersonen attackerar personer slumpmässigt eller på grund av deras symboliska betydelse. Denna definition utesluter därmed, till skillnad från de andra definitionerna, fall av skolvåld där en gärningsperson attackerar en eller flera specifika personer på skolan. Liksom övriga definitioner tas emellertid fasta på att skolan medvetet valts som "scen" för attacken.

Som framgått ovan innefattar en majoritet av definitionerna också förutsättningen att gärningspersonen är en nuvarande eller tidigare elev på skolan. Detta förefaller vara det absolut vanligaste scenariot. Det kan emellertid finnas skäl att i diskussionen om skolattacker också beakta sådana attacker som utförs av utomstående. Exempelvis hade gärningspersonen bakom attacken vid Trollhättan aldrig varit elev på den attackerade skolan (Erlandsson & Meloy 2018).

Vilken definition som är mest lämplig blir beroende på syftet med framställningen. Vid den vidare genomgången av internationella erfarenheter och lärdomar av skolattacker är det dock av vikt att poängtera att olika studier utgår ifrån olika definitioner.

3.2 Det finns internationella erfarenheter av skolattacker

3.2.1 USA

Vid en internationell jämförelse framgår att flest skolattacker har skett i USA. Columbinemassakern 1999, där två elever vid skolan mördade 13 personer och attacken vid Virginia Tech den 16 april 2007, där 32 personer mördades av en elev har rönt stor uppmärksamhet.

samhet. Andra uppmärksammade skolattacker i USA är attacken vid Sandy Hook Elementary School den 14 december 2012, där en 20-årig gärningsperson mördade 20 grundskoleelever och sex vuxna, attacken den 14 februari 2018 vid Marjory Stoneman Douglas High School, där en 19-årig gärningsperson dödade 17 personer samt attacken den 18 maj 2018 vid Santa Fe High School där en 17-årig gärningsperson sköt 23 personer, varav tio avled.

Efter attacken i Columbine lanserade amerikanska Secret Service och Department of Education ett gemensamt projekt benämnt the Safe School Initiative med syfte att studera beteendet hos gärningspersonerna bakom skolattacker. I studien, (Vossekuil et al. 2002), identifierades 37 fall av "targeted school violence" under perioden 1974 till och med maj 2000. I rapporten drogs bland annat följande slutsatser. Samtliga gärningspersoner var pojkar i åldrarna 11 till 21 år. 85 procent var i spannet 13–18 år gamla. 95 procent av gärningspersonerna var elever vid den attackerade skolan och resterande var tidigare elever. I 81 procent av fallen genomförde gärningspersonen attacken ensam, i 11 procent av fallen hade gärningspersonen fått hjälp i planeringen och i 8 procent av fallen utfördes attacken av två eller flera gärningspersoner tillsammans. De flesta attackerna utfördes med skjutvapen.

Gärningspersonerna kom från olika familjebakgrunder. Där information fanns tillgänglig förelåg det en betydande variation i gärningspersonernas skolresultat. Den största gruppen (41 procent) presterade väl i skolan vid tidpunkten för attacken. Våldigt få (5 procent) hade misslyckats i skolan. Den största gruppen av gärningspersoner föreföll vara socialiserade med andra elever, men en tredjedel karakteriserades av andra eller av sig själva som enstöringar (loners). Majoriteten av gärningspersonerna (63 procent) hade inte varit föremål för disciplinära åtgärder från skolan. En stor del av gärningspersonerna (71 procent) hade upplevt sig mobbade, trakasserade eller på annat sätt angripna i tiden innan attacken.

I flera fall hade gärningspersonerna upplevt en långvarig och allvarlig mobbning samt trakasserier och i vissa fall föreföll denna upplevelse ha haft en betydande inverkan på gärningspersonerna och ha varit en faktor bakom beslutet att utföra attacken. Det var inte vanligt förekommande att gärningspersonerna innan attacken varit föremål för någon utredning kring psykisk ohälsa. Endast 17 procent hade innan attacken fått en diagnos relaterad till psykisk ohälsa (mental

health or behaviour disorder) Det var inte heller vanligt med drogmissbruk. Däremot hade en majoritet av gärningspersonerna en historik av självmordsförsök, självmordstankar eller känslor av depression eller desperation. Ett intresse för våld, genom exempelvis filmer, tv-spel, böcker eller andra media kunde påvisas hos hälften av gärningspersonerna. Det fanns emellertid ingen gemensam typ av våldsintrasse utan gärningspersonernas intresse för våld tog sig olika uttryck. De flesta hade inte heller någon historik av tidigare våldsamt eller kriminellt beteende.

Hela 98 procent av gärningspersonerna hade innan attacken upplevt någon form av personlig förlust eller ett misslyckande. Detta kunde vara en upplevd förlust av status, en förlust av en nära anhörig eller förlust av en betydelsefull relation. Det kunde vidare vara en allvarlig sjukdom hos gärningspersonen eller hos någon för denne betydelsefull person. Gärningspersonernas beteende innan attacken indikerade att de hade svårigheter att hantera dessa motgångar. Skolattackerna var ytterst sällan impulsiva handlingar. I 93 procent av fallen hade gärningspersonerna planerat attacken i någon utsträckning, till exempel genom att införskaffa eller modifiera vapen. Tiden som planeringsstadiet pågick kunde dock variera stort. I vissa fall planerades utförandet samma dag eller någon dag innan attacken utfördes. I vissa fall hade planeringen pågått i över ett halvår.

I rapporten från National Threat Assessment Center undersöktes 41 skolattacker (enligt den definition som redovisats ovan) som skett i USA under perioden januari 2008 till och med december 2017. I 83 procent av fallen var gärningspersonerna pojkar, och i 17 procent flickor. Gärningspersonerna var mellan 12 och 18 år gamla, med en genomsnittsalder på 15 år. 90 procent av gärningspersonerna var elever på skolan, medan resterande attackerade skolor där de tidigare varit elever.

I rapporten redogörs för olika motivbilder som kunde identifieras hos gärningspersonerna. Ofta förelåg flera olika motiv samtidigt. De flesta gärningspersonerna motiverades av en vilja till vedergällning för någon form av missnöje (grievance) gentemot kamrater, skolpersonal, relaterat till romantiska förhållanden eller andra personliga problem. Det näst vanligaste motivet var vad som beskrivs som "a desire to kill". Detta kännetecknas enligt rapporten av ett sadistiskt intresse för våld, ett begär att ta makt över sina offer eller en förväntan att få nöje eller njutning av att orsaka andra skada. 41 procent

av gärningspersonerna var motiverade av en vilja att ta sitt eget liv. Det var dock ovanligt att detta var det enda eller primära motivet bakom attackerna. En vilja att begå självmord förelåg således ofta tillsammans med och sekundärt i förhållande till andra motiv. I 10 procent av fallen var gärningspersonerna motiverade av en önskan att nå berömmelse. Var och en av dessa gärningspersoner uttryckte en önskan att efterlikna tidigare skolskjutare, inklusive gärningspersonerna bakom attackerna vid Columbine High School, Virginia Tech och Sandy Hook Elementary School. Fem gärningspersoner föreföll vara motiverade av psykotiska symtom, såsom rösthallucinationer som instruerade dem att skada andra, tvångsmässiga suicidala tankar eller liknande.

Över hälften av gärningspersonerna utförde planeringsåtgärder innan attackerna som gick längre än att endast ge uttryck för en avsikt att utföra attacken. Sådana planeringsåtgärder kunde bland annat bestå i att eftersöka och välja ut vapen, dokumentera planer, undersöka brottsplatsen i förväg (till exempel genom att notera placeringen av kameraövervakning), efterforska tidigare skolattacker, öva med vapen och försöka rekrytera andra till attacken. Av de undersökta gärningspersonerna hade 40 procent en diagnos som relaterade till psykisk ohälsa vid tidpunkten för attackerna. Det anges inte i rapporten närmare vilka diagnoser det varit fråga om. Däremot redogörs för att gärningspersonerna under tiden innan attackerna i stor utsträckning visade tecken på depression, suicidala tankar eller låg impuls kontroll. I rapporten konstateras att gärningspersonerna använde skjutvapen i 61 procent av fallen, medan det vid resterande 39 procent av fallen användes knivar eller andra stickvapen. De undersökta attackerna skedde vid olika tillfällen men vanligast var att attackerna skedde vid skolårets start i september eller i januari efter vinteruppehåll. 41 procent av attackerna skedde inom en vecka efter ett uppehåll beroende på skollov, avstängning eller frånvaro på grund av sjukdom. 24 procent av attackerna skedde första dagen efter att gärningspersonen återvände till skolan efter ett uppehåll (National Threat Assessment Center 2019).

3.2.2 Tyskland

Tyskland är det land som efter USA har haft flest skolskjutningar. I en artikel från år 2017 nämns 14 incidenter sedan 1999 (Leuschner 2017). Två av de mest uppmärksammade attackerna skedde i Erfurt år 2002 och i Winnenden 2009. Attacken i Erfurt skedde den 26 april 2002. Gärningspersonen var en 19-årig tidigare elev. Tolv lärare, två elever, en sekreterare och en polisman mördades. Gärningspersonen tog sitt eget liv (www.svt.se). Gärningspersonen hade stängts av från skolan en tid innan dådet, vilket han dolde för sin familj. Avstängningen har förts fram som en möjlig utlösande faktor till våldsdådet (www.rtl.de).

Attacken i Winnenden skedde den 11 mars 2009. Den 17-åriga gärningspersonen var en tidigare elev på skolan. 15 personer dödades. Gärningspersonen led av depression och hade varit inlagd på sjukhus fem gånger för psykiatrisk behandling mellan april och september 2008 (www.bz-berlin.de).

En annan uppmärksammat skolskjutning i Tyskland skedde i Emsdetten den 20 november 2006. Den 18-åriga gärningspersonen sköt och skadade fem personer och utlöste ett antal rökbomber i skolan. Gärningspersonen tog sitt liv i samband med attacken. Gärningspersonen hade redan i juni 2004 publicerat ett meddelande på internet där han angav att han hade för avsikt att begå en masskjutning. I ett avskedsbrev förklarade han sitt handlande med ett missnöje med samhället och beskrev dådet som en hämnd (www.spiegel.de).

3.2.3 Finland

I Finland skedde skolskjutningar i Jokela år 2007, där en 18-årig man sköt sex elever och två lärare till döds, och i Kauhajoki år 2008, där en 22-årig man dödade nio studenter och en lärare. Båda gärningspersonerna tog sina egna liv i samband med attackerna. Båda efterlämnade också manifest där de uttryckte ett intensivt hat mot sin omgivning och uttryckte beundran för amerikanska föregångare, särskilt gärningspersonerna bakom attackerna i Columbine High School och Virginia Tech (Oksanen et al. 2010).

Gärningspersonen bakom attacken i Jokela led av psykisk ohälsa och var utsatt för mobbning under skolåren. Hans intresse för skolskjutningar hade uppmärksammats av skolkamrater och två månader

innan attacken hade kamrater berättat för lärare om sin oro över gärningspersonens fascination för Columbinemassakern. Gärningspersonen har beskrivits som den första skolskjutaren i online-eran på så sätt att han var aktiv i att konstruera en internetprofil och därigenom hittade en publik som sympatiserade med hans åsikter. Hans idolisering av tidigare massmördare sträckte sig längre än till skolskjutningar och omfattade diverse höger- och vänsterextremistiska våldsdåd (Oksanen et al. 2013). Flera personer var medvetna om gärningspersonens problem, hade hört honom tala om skjutningar och sett honom rita bilder av skolattacker och andra våldsdåd. Det har lyfts fram att skolskjutningar innan attacken i Jokela ansågs osannolika i Finland och att detta kan utgöra en möjlig förklaring till varför så många varningstecken ignorerades (ibid.).

Den 1 oktober 2019 skedde ytterligare en skolattack, denna gång på ett yrkesinstitut i Kuopio. Gärningspersonen var 25 år och studerade själv vid yrkesinstitutet. En person dog och nio personer skadades i attacken. Gärningspersonen gick till angrepp med ett svärd. Enligt åklagaren hade attacken planerats i ett års tid och gärningspersonen hade bekantat sig med tidigare skolskjutningar, bland annat dem i Jokela och Kauhajoki, samt Columbine och Sandy Hook i USA (svenska.yle.fi).

3.3 Erfarenheter finns från genomförda och avväjda skolattacker i Sverige

Det saknas officiell statistik över antalet genomförda respektive avväjda skolattacker i Sverige och den följande redogörelsen gör av detta skäl inte anspråk på att vara heltäckande. Avsikten är heller inte att redogöra för gällande rättspraxis på området. Genomgången i avsnittet baseras på de skolattacker som har fått allmän uppmärksamhet under senare tid och information hämtad från hovrätts- och tingsrättsdomar som meddelats. Det kan också särskilt nämnas att Polismyndigheten får in nya tips varje vecka och att flera nya potentiella attacker har stoppats sedan skolattacken på Malmö latinskola (sverigesradio.se).

3.3.1 Trollhättan

År 2015 gick en ensam 21-årig man in på Kronans skola i Trollhättan och högg ner personer som befann sig på skolan. En elevassistent avled direkt och en elev samt gärningspersonen, som skjutits av polis, dog senare samma dag på sjukhus. Några veckor efter händelsen avled en lärare, som vårdats på sjukhus för allvarliga skador efter händelsen. Gärningspersonen hade inte tidigare varit elev vid skolan.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bedömde i sin utvärdering av kommunens hantering av händelsen i Trollhättan att den kommunala förmågan att hantera väpnat våld i skolmiljö behöver utvecklas. MSB poängterade att flera myndigheter tillhandahåller olika former av stöd utifrån sina respektive ansvarsområden och att det är viktigt att uppmärksamma och sprida det stöd som redan erbjuds och se till att det kommer till användning i större utsträckning. Det konstaterades vidare att ingen aktör ensam har ansvaret för krisberedskapen i skolan och att det ställs särskilda krav på samverkan mellan berörda aktörer. Polismyndigheten framhöll i MSB:s utvärdering vikten av att väpnat våld i skolmiljö inte hanteras i ett separat spår utan integreras i övrigt arbete mot hot och våld samt trygghet och studiero i skolan. Polismyndigheten menade vidare att det i det förebyggande arbetet är avgörande att det finns en fungerande samverkan mellan polisen och skolan på lokal nivå och att skolan tydligt tar avstånd från brott i skolmiljö, genom att till exempel polisanmäla brott. Av utvärderingen framgår vidare att även Skolverket framhållit fördelen med att hålla ihop arbetet med trygghet och studiero och en god arbetsmiljö, med arbetet mot väpnat våld i skolmiljö (MSB 2016).

3.3.2 Haninge

En 21-årig gärningsperson införskaffade under våren 2019 bland annat motorbensin, tryckbehållare med propan/butangas och fyrverkeriboxar. I gärningspersonens boende hittades även en militärjacka med Tysklands flagga på ärmen. Jackan innehöll pappersark med information som polisen tolkade som en form av "stridsplan". Även böcker med skisser och anteckningar på engelska om att spränga och anlägga en brand på Fredrika Bremergymnasiet i Haninge hittades. Han tillverkade också hemmagjorda så kallade rörbomber. Åklagaren

påstod att gärningspersonens agerande syftade till att åstadkomma såväl explosion som brand på Fredrika Bremergymnasiet i Haninge. Planen kom aldrig att genomföras eftersom några grannars iakttagelser av mannens agerande ledde till att polis larmades.

Av tingsrättens dom framgår att mannen tidigare hade varit elev vid den aktuella gymnasieskolan och att han till och från under tonåren mått dåligt och även haft självmordstankar. Han hade även ett alkoholberoende och tog lugnande tabletter. Mannen själv upplevde att den omständigheten att hans dåvarande flickvän avslutade förhållandet var det som fick honom att definitivt bestämma sig för att genomföra det som han sedan en tid tillbaka hade tänkt på, nämligen att ta livet av sig och att göra det i samband med ett attentat mot den aktuella gymnasieskolan. Han valde den skola som han kände till, utan att ha något emot den gymnasieskolan. Tingsrätten konstaterade vidare i sin dom att mannen redan sommaren 2018 hade börjat skriva ner vad han tänkte göra i en anteckningsbok. Hans tanke var att genomföra brottet på tjugoen dagen efter skolmassakern på Columbine High School. Mannen hade tänkt att avsluta händelsen genom att konfrontera polisen med vapenattrapper, vilket skulle få polisen att skjuta ihjäl honom. Om det inte lyckades var planen att svälja en dödlig dos sprit och lugnande tabletter.

Tingsrätten dömde mannen för förberedelse till grov mordbrand. Det var dock inte bevisat att mannen hade för avsikt att åstadkomma en explosion i sådan omfattning som krävs för att explosionen ska bedömas som allmänfarlig ödeläggelse. Materialet var inte heller särskilt ägnat att användas som hjälpmedel för en sådan explosion och det fanns ingen fara för att brottet allmänfarlig ödeläggelse skulle fullbordas. Mannen frikändes därför från åtalet om förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott (Attunda tingsrätts dom den 18 februari 2020 i mål B 3690-19).

3.3.3 Varberg

I januari 2021 begav sig en 25-årig tidigare elev till Peder Skrivares gymnasium i Varberg med bland annat tre så kallade molotovcocktails, knivar, två yxor och en egengjord spränganordning bestående av bland annat två sprayflaskor. På skolan maskerade och beväpnade han sig för att sedan röra sig runt på skolan och där

passera flera personer. Maskeringen bestod av en egengjord ansiktsmask, buff och svetshjälm. Han spelade även skrämmande musik. Agerandet anspelade på andra personers våldshandlingar som tidigare har skett i bland annat skolmiljö och gärningspersonen berättade själv för polis i samband med gripandet att tanken var att det skulle bli som i Trollhättan. Gärningspersonen försökte tända eld på en molotovcocktail och på den egengjorda spränganordningen på eller vid toaletten i skolan. I skolans cafédél slog han med en av yxorna i väggen. Han uttalade sedan upprepade gånger till två personer att de skulle sticka därifrån. I samband med att en av personerna skulle ta sin flaska som stod på ett bord högg eller svepte gärningspersonen med sin yxa och den träffade personen. Gärningspersonen rörde sig sedan vidare på skolan och knackade med yxan på fönsterrutor in till två olika grupperum och höjde även en av yxorna mot en person han passerade.

Under utredningen som följde händelsen framkom att gärningspersonen mådde psykiskt dåligt och led av en allvarlig psykisk störning i samband med händelsen. Han uppgav själv att syftet med handlingen var att skrämmas och skapa kaos som ett rop på hjälp. I personens lägenhet fanns det bland annat anteckningar som hade lydelsen *”metod yxa bomb elda kniv”* och *”mitt mål är att sprida kaos för att jag har fått lida nu ska ni andra få känna min vrede”*. Strax innan händelsen hade gärningspersonen också laddat ner bilder i mobiltelefonen, föreställande gärningspersoner från amerikanska våldsdåd och gärningspersonen som utförde skolattacken på Kronan i Trollhättan. På morgonen samma dag som händelsen hade gärningspersonen också lagt upp en länk till ett YouTubeklipp angående skolattacken i Trollhättan samt låten *”Goodbye Cruel World”*. Inläggen gjordes på gärningspersonens Facebooksida.

Hovrätten dömde gärningspersonen för misshandel, elva fall av grovt olaga hot och försök till mordbrand till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 8 april 2022 i mål B 1689-22).

3.3.4 Eslöv

Efter en händelse på Källebergsskolan, en högstadieskola i Eslöv, i augusti 2021 dömdes en 15-årig elev för ett fall av försök till mord och tretton fall av grovt olaga hot. Samtliga brott var riktade mot personer som befann sig i skolan. Eleven dömdes också för brott mot knivlagen, grovt brott, efter att han burit tre kastknivar i ett hölster när han befann sig på skolan i maj. Det hade gjorts en polis-anmälan gällande hets mot folkgrupp sedan eleven i januari samma år hade haft på sig en armbindel med ett hakkors. Eftersom eleven då var under femton år ledde inte händelsen till åtal. Eleven hade också uppmärksamats ett par veckor före händelsen för att han på ett chattforum på internet hade uttryckt att han skulle utföra ett attentat och döda människor på en skola i Australien. Eftersom det bedömdes som helt osannolikt att hotet skulle verkställas så lades även den förundersökningen ner. Efter händelsen hittades ett manifest på elevens dator och i hans mobiltelefon fanns filmklipp på attacken i Christchurch och skolmassakern på Columbine High School. Eleven hade också gjort ett stort antal sökningar på vapen, nazism och kameror med möjlighet till så kallad livestream (direkt-sändning, vår översättning). Enligt eleven själv drevs han av ett hat mot judar, muslimer och homosexuella och han ville få uppmärksamhet och nå ut med sitt budskap (se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 16 mars 2022 i mål B 206-22 samt bilaga A till domen).

Utredningen har tagit del av Polismyndighetens genomlysning av polisens proaktiva arbete och samverkan med aktuella aktörer, i dess maskade version, med anledning av händelserna i Eslöv och Kristianstad (se nästkommande avsnitt). Av utvärderingen (Polismyndigheten 2022a) framgår att såväl socialtjänst och skola som polis hade varit involverade i ärendet kring eleven i Eslöv sedan en längre tid tillbaka. Polispersonal som varit i kontakt med eleven hade berättat att han uppvisade ett beteende som avvek från den ungdomsproblematis som polisen normalt hanterar. Såväl polispersonal som skolpersonal uttryckte också att eleven kunde komma att utgöra ett hot mot andra människor i en nära framtid. Denna oro hade också delgetts mottagare i enlighet med polisens rutiner och regelverk. Ett samtal var inplanerat med eleven i Eslöv men det kom aldrig till stånd eftersom semesterperioden påbörjades, med personalfrånvaro som en

naturlig följd. Enligt utvärderingen kunde Polismyndigheten identifiera följande framgångsfaktorer:

- Ett tidigt upprättande av en handlings-/åtgärdsplan i nära dialog och samverkan
- En noggrann och tydlig loggföring av åtgärder och kommunikation
- Ett systematiskt arbete som bedrivs med uthållighet
- Ett högt mått av relevant och uppdaterad informationsöverföring av bearbetad information ut i organisationen
- Ett engagerat och drivet mottagande och hanterande i utförandedelen av personal på lokalpolisområdesnivå
- Fungerande återrapportering
- Fungerande informationsöverföring från polisen lokalt via kommunpolis till övriga ansvariga myndigheter och samverkande parter.

Enligt utvärderingen kunde Polismyndigheten bland annat identifiera följande utmaningar:

- En förbättrad och strukturerad kommunikation mellan berörda myndigheter vid identifierade brister av rutiner och samverkan skulle exempelvis kunna resultera i lokala utbildnings- och informationsinsatser.
- En identifierad brist inom polisen är att arkivsystemen inte är kompletta. Som exempel kan nämnas orosanmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen som inte är registrerade korrekt och därmed inte sökbara, vilket blev tydligt under förundersökningen i Eslövsärendet.
- Det fanns kopplingar mellan gärningspersonen i Eslöv och gärningspersonen i Kristianstad, men detta ”föll bort” mellan aktuella polisområden – med resultatet att ytterligare åtgärder som kunnat resultera i ökad vaksamhet eller andra preventiva åtgärder riktade mot gärningspersonen i Kristianstad uteblev.
- Gärningspersonen i Eslöv placerades på SiS-hem med fortsatta möjligheter att kunna kommunicera med gärningspersonen i

Kristianstad. Eftersom gärningspersonen i Eslöv bedömdes vara en ideologiskt motiverad våldsbejakande extremist borde enligt Polismyndigheten begränsande rutiner ha övervägts. Gärningspersonen i Kristianstad var den enda kontakt som gärningspersonen i Eslöv hade satt upp som önskad. Det framkom att gärningspersonen i Eslöv haft obevakad tillgång till internet från SiS-hemmet. På grund av detta gavs han i princip möjlighet att upprätta kontakt med vem han önskade, oaktat godkända kontakter.

- I underrättelsearbetet arbetar man med sannolikheter, och ett så kallat "Copycat"-modus är ett relativt unikt fenomen. Detta gäller även i ett internationellt perspektiv – i synnerhet när det gäller unga gärningspersoner.

3.3.5 Kristianstad

I januari 2022 hade en elev på NTI-gymnasiet i Kristianstad med sig fyra knivar hemifrån. Efter att lektionerna hade börjat gick han in i sitt klassrum och högg sin lärare och sedan även mot två klasskamrater, varav en av dem träffades av två knivhugg. Eleven dömdes för tre fall av försök till mord och två fall av grovt olaga hot sedan han gått mot ytterligare två elever och riktat knivspetsen mot dessa. Eleven hade innan händelsen pratat med klasskamraterna om tidigare skolattacker och att han kände eleven som utförde skolattacken i Eslöv. Under hösten 2021 pratade eleven om att han själv skulle vilja utföra en skolattack. Eleven själv berättade att han hade varit isolerad en tid och att han bestämde sig för att utföra attacken för att han skulle få vård och han var beredd på att gå långt för att få vård. Han kände eleven i Eslöv och hade märkt att den vård som den eleven hade fått efter domen verkade göra den eleven gladare. Han kunde inte heller komma på något annat sätt att få hjälp på än att utföra skolattacken. Det framkom även att eleven hade varit föremål för psykiatrisk vård under en lång tid (se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 22 augusti 2022 i mål B 2547-22 samt bilaga A till domen).

Som framgår av avsnitt 3.3.4 framkom det av Polismyndighetens genomlysning att eleven hade haft kontakt med gärningspersonen i Eslöv innan skolattacken, vilket enligt Polismyndigheten borde ha

förhindrats. När genomlysningen gjordes var dock förundersökningen efter skolattacken i Kristianstad fortfarande pågående.

3.3.6 Malmö

I mars 2022 dödade en 18-årig elev på gymnasieskolan Malmö latinskola två lärare genom att utöva våld med en kniv och en yxa. Han dömdes senare för två fall av mord till livstids fängelse. Det framkom att eleven hade en neuropsykiatrisk problematik som diagnostiskt benämns autismspektrumsyndrom. Han bedömdes dock inte ha begått gärningarna under påverkan av en allvarlig psykisk störning (se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 19 december 2022 i mål B 3455-22). Polismyndigheten har utvärderat sitt eget arbete i anslutning till händelsen på Malmö latinskola (Polismyndigheten 2022b). I utvärderingen framhålls svårigheten att upptäcka potentiella ensamagerande på förhand. Polismyndigheten hade inte någon kännedom om eleven innan han utförde skolattacken. Det konstaterades att Polismyndigheten bör säkerställa långsiktiga samverkansstrukturer som involverar skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård för att möta oro kring en individ. Det krävs både strategisk och operativ samverkan. Frågan om att ta fram ett metodstöd för skolor togs också upp. Metodstödet ska inkludera hur skolor bör agera vid en händelse om pågående dödligt våld, en så kallad PDV-händelse. Metodstödet behöver också ange var skolan kan vända sig vid oro för en elev.

Vidare framkom bedömningen att det är viktigt att det finns upparbetade kontaktvägar innan en akut händelse, vilket inte var fallet för Malmö stads kommunikatör i beredskap. Vid en akut händelse bör en nivåspecifik och funktionsvis samverkan med andra samhällsaktörer upprättas. Den inre staben och fältstaberna hos polisen samverkade i detta fall primärt med gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen. Slutsatsen drogs också att Malmö stads organisering vid en större händelse bör vara väl känd inom polisen för att aktörerna ska kunna samverka effektivt. Av utvärderingen framgår vidare att skolledningen uppgett att skolan medverkat på SSPF-möten (samverkansformen skola, social polis och fritid) vid två tillfällen, men att dessa inte varit relevanta för skolans problem eller behov. Ett önskemål om att Polismyndigheten ska se till att kvalitetssäkra

utbildningar och övningar inom området PDV framfördes också från skolledningen. Malmö stads tjänsteperson i beredskap hade också uppfattningen att det skapar oro och osäkerhet när polisen i olika regioner engagerar sig i informations-, utbildnings- eller övningsinsatser i olika grad.

3.3.7 Skogås

I nära anslutning till skolattacken i Malmö avväjdes en skolattack i Skogås. Några dagar efter skolattacken i Malmö skickade en sjutton-årig elev i Skogås ett meddelande till en skolkamrat via Snapchat. I meddelandet hänvisade eleven till skolattacken i Malmö och angav att det bara var en tidsfråga innan något liknande skulle hända i Stockholm. Sedan skolledningen fått kännedom om detta gjordes en polisanmälan. Eleven anhölls och häktades och vid husrannsakan påträffades anteckningar, kläder, en kniv och en hammare. När polisen gick igenom elevens mobiltelefon hittades redigerade videor med skolmassakrer. I videorna hade eleven placerat sig själv i bild och lagt till musik. Eleven hade också skickat videor till andra personer. I tingsrättens dom konstaterades att eleven hade visat ett oerhört, nästan maniskt intresse för våldsdåd och då främst för attacker i skolmiljö. Han hade också försökt få kontakt med ett par våldsverkare. I polisförhör uppgav eleven att han ville döda två personer på sin gamla skola. Han hade också skickat ett videoklipp om massakern på Columbine High School till alla elever och lärare vid hans gamla skola. Syftet med detta ansåg tingsrätten bottna i elevens ilska och frustration över att ha blivit omplacerad.

Under tingsrättens huvudförhandling hördes Katie Asplund Cohen, analytiker vid Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI), som vittne. Hon har varit delaktig i att skriva forskningsrapporten "Ensamagerande våldsverkare, profiler, riskbedömningar och digitala spår". Hon berättade att det inte finns någon tydlig gärningsmannaprofil för personer som begår skolattacker. Den största riskfaktorn är dock ensamhet, där gärningspersonen har sitt sociala umgänge på internet. Det handlar om personer som är intresserade av våld, attacker och vapen som glorifierar gärningspersoner och klär sig som dem. De har svårt med sociala kontakter i vardagen och i relationer. Katie Asplund Cohen berättade vidare att det sker en

stegvis radikalisering och gärningsmannen poserar med bilder på sig själv och försöker ta efter eller inspireras av kända gärningspersoner. Det kallas för "copy cat". En utlösande faktor för att begå gärningen kan vara en förlust i tillvaron, som att personen exempelvis inte kommer in på en utbildning. Att utföra en attack kan vara ett uttryck för en vilja att bli sedd och beundrad. Det kan förekomma att en gärningsperson inför en attack dämpar sin ångest med droger och alkohol. Personer med autismspektrumtillstånd, grad 1, är överrepresenterade bland ensamagerande gärningspersoner (autismspektrumtillstånd förekommer i tre grader, där grad 3 är den högsta svårighetsgraden, vår anmärkning). Det rör sig om personer som kan ha blivit fixerade vid orättvisor, att något har blivit fel och att de vill hämnas.

Hovrätten konstaterade att gärningspersonen uppvisat många av de riskfaktorer som forskningen identifierat hos personer som begått så kallade skoldåd. Mannens intresse för skoldåd utgjorde inte endast ett allmänt intresse för genren "true crime" och gärningspersoners psykologi, utan han hade ett mycket stort intresse för grova våldsdåd och uttryckte sig positivt och visade beundran för personer som utfört sådana dåd. Han försökte också efterlikna sådana personer genom bland annat inköp av kläder. Händelserna som föregick meddelandet på Snapchat var vidare av negativ karaktär för eleven. Han hade blivit avvisad av den tjej han ville bli tillsammans med. Han fick negativ feedback från lärare på sitt utvecklingssamtal, vilket förde honom tillbaka till känslor från högstadietiden. Under veckorna före det första polisförhören försökte han också besöka rektorn och en lärare på sin gamla högstadieskola men blev avvisad. Han hade mer och längre frånvaro från skolan än tidigare och han drack alkohol. Hans beteende och mående orsakade en stegrande oro hos bland annat kurator och mentor (se Svea hovrätts dom den 10 mars 2023 i mål B 315-23, samt bilaga A till domen).

3.4 Skolattacker är ett komplext fenomen

Det har som framgått gjorts olika försök att beskriva och analysera fenomenet skolattacker. Ett inflytelserikt verk är Katherine Newmans verk *Rampage* (Newman 2004). Newman utgår som tidigare redovisats från begreppet *Rampage school shootings*, och anger fem

nödvändiga, men inte tillräckliga, villkor som måste vara uppfyllda för att en sådan attack ska inträffa. Villkoren kan sammanfattas som marginalisering, sårbarhet, tillgång till kulturellt manus (till exempel våldsglorifierande filmer), icke-upptäckt av varningstecken, och tillgång till vapen. Som framgått ovan arbetar Newman med en definition av skolattacker som är snävare än exempelvis den som används i rapporten från the Safe school initiative. Det är därmed möjligt att teorin har sämre tillämplighet på andra typer av skolattacker, där våldet inte är symboliskt eller slumpmässigt på det sätt som förutsätts enligt definitionen som Newman använder. Det teoretiska ramverket kan emellertid alltjämt vara värdefullt för att försöka beskriva och analysera fenomenet.

Det första villkoret innebär att gärningspersonen uppfattar sig själv som extremt marginaliserad i den sociala sfär som är av betydelse för honom eller henne. Mobbning och trakasserier och andra former av social utestängning leder till isolering och marginalisering, vilket i sin tur föder känslor av desperation och frustration. Att gärningspersonerna bakom skolskjutningar ofta varit utsatta för eller upplevt sig utsatta för mobbning eller trakasserier återkommer i flera undersökningar. I en artikel som undersökte skolskjutningar i USA under åren 1982–2001 pekar författarna på att samtliga gärningspersonerna var pojkar, och att samtliga varit utsatta för mobbning och trakasserier. Artikelförfattarna pekar vidare på förekomsten av så kallad "gay-baiting" det vill säga anklagelser eller antydningar om att vara homosexuell, som centralt för att förstå skolattacker (Kimmel & Mahler 2003). Även Newman pekar på att skolskjutningar ofta förekommit i miljöer där det rått en utbredd homofobi och att gärningspersonerna ofta misslyckats med att leva upp till ett visst manlighetsideal.

Det andra villkoret är att gärningspersonen lider av psykosociala problem som skapar en sårbarhet för och förstärker effekten av marginaliseringen. Psykisk ohälsa eller liknande sårbarheter kan minska möjligheterna för en individ att hantera en utsatthet och göra att denne upplever sig själv som mer utsatt, marginaliserad eller ensam än vad som egentligen är fallet. När det gäller förekomsten av psykisk ohälsa specifikt hos gärningspersoner bakom skolskjutningar råder en viss osäkerhet. Som framgått ovan hade endast 17 procent av gärningspersonerna som undersöktes i rapporten från the Safe School initiative fått en diagnos relaterad till psykisk hälsa

innan attacken, medan motsvarande siffra i National Threat Assessment Centers rapport var 40 procent. Symtom på psykisk ohälsa, såsom bland annat depressiva eller suicidala tendenser, förefaller emellertid enligt båda rapporterna vara vanligt förekommande hos gärningspersonerna. I Lindgren och Thodelius undersökning av 14 skolskjutningar i sju olika länder uttalades att

även om det fanns tecken på psykisk ohälsa (mental disorder) hos de flesta gärningspersonerna i studien varierade symtomen och faktiska diagnoser betydligt, från neuropsykiatriska och depressiva symtom till indikationer på schizofreni i kombination med hallucinationer och paranoia. Ingen sådan variation förelåg emellertid i fråga om suicidalitet. Sju av gärningspersonerna (...) begick självmord i samband med attacken, med två ytterligare fall som möjligen involverade försök till *suicide-by-cop* (...). I sex fall (...) hade det funnits tidigare självmordshot och fyra gärningspersoner (...) kopplade explicit sina suicidala intentioner till sina planerade skolskjutningar (Lindgren & Thodelius 2017, s. 365, vår översättning).

I sammanhanget kan göras en jämförelse med studier som undersökt sambandet mellan psykisk ohälsa och andra typer av ensamagerande gärningspersoner. I en studie som jämförde ensamagerande terrorister med terroristgruppsmedlemmar var sannolikheten för någon form av psykisk ohälsa 13 gånger större hos de ensamagerande (Corner & Gill 2014). I en forskningsöversikt bedömdes förekomsten av psykisk sjukdom (mental illness) i gruppen ensamagerande terrorister vara cirka 40 procent (Kenyon et al. 2021). I detta sammanhang bör emellertid påpekas, som Newman gör, att det kan vara svårare att upptäcka vissa tecken på psykisk ohälsa, såsom depression eller schizofreni, hos unga personer där typiska symtom ännu inte manifesterat sig på samma sätt som hos vuxna.

Det tredje villkoret är att det finns ett så kallat "kulturellt manus" som framställer det våldsamma angreppet som en lösning på gärningspersonens (upplevda) problem. I detta sammanhang har pekats på exempelvis filmer och liknande där våldshandlingen fungerar som ett sätt för en karaktär att lösa sina problem och där manlighetsideal och erkännande länkas samman med våld. Ett sådant kulturellt manus kan förklara varför gärningspersoner riktar sin ilska och hopplöshet utåt i stället för inåt. Lindgren och Thodelius pekar i sin undersökning på hur ett kulturellt manus kan omvandla upplevd marginalisering och vaga tankar på hämnd till konkreta handlingar. Det ger därvid både ett rättfärdigande av attacken och en modell för ett utförande. De

pekar vidare ut fem olika kategorier av sådana kulturella manus: nihilism/misantropi, intresse för våld och vapen, identifikation och samhörighet med anti-hjälte ideal, performativa element samt ett behov av att sända ett budskap (Lindgren & Thodelius 2017, jfr Kaati et al. 2019).

Kimmel och Mahler menar att en manlighetsnorm som legitimerar våldsutövning kan vara en central faktor och att gärningspersonerna bakom skolskjutningarna ur detta perspektiv inte är ”psykopatologiska avvikare, utan snarare överkonformister i förhållande till en speciell normativ konstruktion av maskulinitet, en konstruktion som definierar våld som ett legitimt svar på en upplevd förödmjukelse” (Kimmel & Mahler 2003, s. 1440, vår översättning). En våldsam manlighetsnorm kan alltså ses som ett sådant kulturellt manus som identifierar våldshandlingen som ett sätt att nå upprättelse. Om marginaliseringen fungerar som en push-faktor kan det kulturella manuset fungera som en pull-faktor som leder personen till våldshandlingen som svar på marginaliseringen (Lindgren & Thodelius 2017).

Efter Columbinemassakern har det uppstått något som kan beskrivas som en subkultur kring skolskjutningar. Det finns olika internetforum som är dedikerade till Columbine och gärningspersonerna bakom attacken. Skribenterna, som kallas för Columbiners, utgörs framför allt av unga personer som har våldsfantasier, självmordstankar och en fascination för massmördare. Det är inte bara själva dådet som fascinerar, utan också gärningspersonernas klädstil, kulturella referenser med mera (Kaati et al. 2019). Gärningspersonerna bakom attacken vid Columbine försökte medvetet att kommunicera sina tankar och handlingar till omgivningen. De lämnade videor, fotografier och dagböcker efter sig och skapade därigenom en modell för framtida skolskjutningar (Kiilakoski & Oksanen 2011). Subkulturen kring skolattacker kan alltså ses som ett specifikt kulturellt manus som både rättfärdigar attackerna och instruerar en framtida gärningsperson i hur en sådan attack ska utföras. Ett stort antal gärningspersoner bakom senare skolattacker har refererat till gärningspersonerna bakom Columbine. Gärningspersonen som utförde attacken vid Virginia Tech den 16 april 2007 skickade i anslutning till skolattacken ett paket till en nyhetsorganisation innehållande bland annat 20 videor där han till exempel kunde ses posera med vapen och framställa sig själv som en hämnare för de illabehandlade (Report of the Virginia Tech Review

Panel 2007). I filmmaterialet hänvisar han till gärningspersonerna bakom Columbinemassakern som martyrer (Begley 2007). Som tidigare angetts var gärningspersonerna vid attackerna i Jokela år 2007 och Kauhajoki år 2008 inspirerade av gärningspersonerna bakom attackerna i Columbine och Virginia Tech (Oksanen et al. 2010).

I en studie pekas på förekomsten av existentiella tankar och bekymmer hos gärningspersoner bakom skolattacker som en potentiellt viktig faktor. I studien analyserades biografiska dokument från sju skolattacker utifrån hur gärningspersonerna gav uttryck för existentiella frågor kring döden, isolering, identitet, frihet och mening. Enligt studien gav gärningspersonerna framför allt uttryck för existentiella bekymmer kring dödlighet, isolering och identitet. Enligt studien kan gärningspersonernas uttryck för fanatism och grymhet ses som försvarsmekanismer för att hantera existentiella frågor som till exempel rädsla för döden. Vidare kan oförmågan att svara på existentiella frågor ha lett gärningspersonerna till känslor av desperation och ilska och till slutsatsen att det inte finns några andra handlingsalternativ (Pfeifer & Ganzevoort 2014).

Det fjärde villkoret är att strukturer och system varigenom samhället upptäcker barn och unga med problem har misslyckats med att identifiera gärningspersonen innan dennes problem eskalerat. Gärningspersonerna bakom skolattacker har ofta passerat ”under radarn” eftersom de inte tenderar att uppvisa sådana beteenden som typiskt sett associeras med potentiellt våldsamma individer.

Det femte villkoret är att gärningspersonen måste ha tillgång till vapen, i fallet skolskjutningar särskilt skjutvapen. Frågan om tillgången till skjutvapen aktualiseras ofta i debatten kring skolskjutningar i USA.

Eftersom vart och ett av villkoren enligt teorin är nödvändigt följer det att åtgärder som riktas mot något av dem kan ha en förebyggande effekt. Teorin kan således användas för att motivera åtgärder som syftar till att motverka mobbning och marginalisering, åtgärder för att skapa ett skolklimat fritt från kränkningar, åtgärder för att upptäcka barn och unga som mår dåligt och åtgärder som begränsar tillgången till vapen. Var och en av dessa åtgärder bör enligt teorin ha en positiv effekt för att förhindra framtida skolskjutningar.

3.5 Forskning pekar på hotbedömning som en framgångsrik preventiv strategi

I USA har frågan om hur skolskjutningar kan förebyggas varit föremål för ett betydande antal undersökningar. Två av de mest inflytelserika genomfördes av FBI år 2000 samt av Secret Service och U.S. Department of Education 2002. I rapporterna påpekades att gärningspersonerna i ett stort antal av de undersökta fallen hade kommunicerat sin avsikt att genomföra dådet till någon annan person. Samma slutsatser har dragits efter undersökningar av skolskjutningar i Tyskland där man slog fast att sådant ”läckage” förekommit innan varje undersökt fall av skolattacker i Tyskland. Läckage förekom genom att elever meddelade sina avsikter till kamrater eller vuxna, genom publiceringar på internet och andra liknande uttrycksätt (Fiedler et al. 2019).

I rapporterna från FBI och Secret Service kom fokus därför att läggas på metoder för att uppmärksamma hot eller varningsbeteende. Man frångick försök att utveckla en generell gärningsmannaprofil för att i stället fokusera på det som kommit att kallas för ”threat assessment” (Borum et al. 2010).

”Threat assessment”, eller hotbedömningar, skiljer sig från profilering i det att undersökningen rör en individs hotfulla eller oroväckande beteende, snarare än någon bredare kombination av individuella egenskaper. Det handlar alltså inte om ett försök att matcha en individ mot en viss uppsättning egenskaper i en gärningsmannaprofil utan att undersöka om den person som uppvisat ett hotfullt eller oroväckande beteende utgör ett reellt hot.

Det är vidare möjligt att göra en distinktion mellan hotbedömning i denna mening och det som vanligen benämns riskbedömning. Riskbedömning av individer går ut på att samla data om en individ i syfte att göra en bedömning av sannolikheten för ett visst beteende. Det finns många olika riskbedömningsinstrument som används för att bedöma risken för olika typer av brottslighet. De flesta riskbedömningsinstrumenten har utvecklats för bedömningar som sker på sjukhus, behandlingshem, fängelser och andra institutioner, och är ofta bara tillämpliga just i den miljön. Det vill säga, även om det finns vetenskapligt stöd för att ett visst riskbedömningsinstrument fungerar till exempel inom psykiatri, är möjligheten att förutsäga en våldsrisk ute i samhället begränsad (Kaati et al. 2019).

Riskbedömningar görs typiskt sett med ledning av empirisk forskning kring förekomsten av våldsamt beteende i specifika populationer och av individuella riskfaktorer. Det görs alltså en bedömning av den allmänna förekomsten av våldsamt beteende hos den specifika populationen som en individ tillhör, till exempel förekomsten av våldsamt beteende hos unga män. Denna grundrisk justeras sedan utifrån förekomsten eller frånvaron av empiriskt belagda specifika riskfaktorer hos individen. ”Threat assessment”, eller hotbedömning, är i stället en bedömning som görs utifrån individens beteende. Processen är deduktiv i den meningen att den utgår från faktiska omständigheter i form av personens kommunikation och bedömer vilka slutsatser som utifrån detta kan dras rörande personens idéer, planer och kapacitet att skada (Modzeleski & Randazzo, 2018). Även om det kan vara av vikt att poängtera denna distinktion mellan hotbedömning och riskbedömning kan konstateras att begreppen inte alltid används i denna specifika betydelse. Ofta används begreppet riskbedömning i en mer generell betydelse som kan förstås omfatta såväl hotbedömning som riskbedömning i den betydelse som redovisats ovan.

3.6 Det finns vägledningar för hur en hotbedömning ska utföras

Det finns olika vägledningar för hur en hotbedömning ska utföras. I den rapport som upprättades av US Secret Service och US Department of Education som en del av the Safe School Initiative anges elva ”nyckelfrågor” som kan besvaras inom ramen för en hotbedömning:

1. Vad är elevens motiv och mål?
2. Har det kommunicerats något som antyder en tanke eller avsikt att utföra en attack?
3. Har eleven visat olämpligt intresse för skolattacker, vapen och/eller våldsdåd?
4. Har eleven utfört något attack-relaterat agerande?
5. Har eleven kapacitet att utföra ett riktat våldsdåd?

6. Upplever eleven känslor av hopplöshet, desperation och/eller förtvivlan?
7. Har eleven en tillitsfull relation med åtminstone en ansvarstagande vuxen?
8. Ser eleven våld som en acceptabel/önskvärd metod för att lösa problem?
9. Är elevens egna uppgifter förenliga med hans eller hennes handlingar?
10. Är andra personer oroad över elevens våldskapacitet?
11. Vilka omständigheter kan påverka sannolikheten för en attack? (Vossekuil et al. 2002).

Ett annat instrument som tagits fram för att bedöma risker för ensamagerande förstagångsförbrytare är the Terrorist Radicalization Assessment Protocol (TRAP-18). Instrumentet går ut på att identifiera beteendemönster som ensamagerande uppvisar den närmaste tiden innan en attack. Det finns forskning som pekar på att instrumentet kan vara effektivt, men det har inte testats tillräckligt för att kunna användas ensamt. TRAP-18 identifierar åtta riskbeteenden (warning behaviours) som är vanliga hos ensamagerande våldsverkare under den tid som närmast föregått deras attacker: Förberedelse, fixering, identifikation, test av egen förmåga, ökad aktivitet, viss kommunikation till omgivningen, direkt och explicit kommunikation och enda möjliga utväg (Kaati et al. 2019). Instrumentet har tagits fram för att bedöma ensamagerande våldsverkare generellt och inte specifikt för skolattacker. I en artikel gjordes emellertid ett försök att tillämpa TRAP-18 på omständigheterna kring skolattacken i Trollhättan. Artikelförfattarna bedömde att gärningsmannen hade uppfyllt kriterierna för sju av åtta riskbeteenden (Erlandsson & Meloy 2018).

3.6.1 Hotbedömning ställer särskilda krav på samverkan

Eftersom hotbedömning förutsätter utvärdering och bedömning av iakttagelser av en individs beteende är det centralt för ett fungerande preventivt arbete att sådana iakttagelser når fram till den instans som ska göra bedömningen. Det är därför av stor vikt att identifiera even-

tuella strukturella hinder som försvårar arbetet med att identifiera, bedöma och hantera ett varningsbeteende hos en elev.

Ett sådant hinder som pekas ut i litteraturen är tendensen i en större organisation – som en skola – att främst reagera på beteenden som på ett påtagligt sätt stör den dagliga verksamheten. Det kan alltså finnas en benägenhet att främst reagera på utåtagerande eller våldsamt beteende. Detta kan vara ett problem eftersom forskningen om skolattacker visar att gärningspersonerna inte i stor utsträckning dragit uppmärksamhet till sig på detta sätt. Ett annat hinder kan vara den informationsfragmentering som följer av att information om en elevs varningsbeteenden inte delas mellan skolpersonal eller mellan skolpersonal och externa aktörer. Även brist på dokumentation kan leda till att information om omständigheter kring en elevs bakgrund försvinner, till exempel vid ett byte av skola (Fiedler et al. 2020).

I forskningen har också pekats på att det i en majoritet av de undersökta fallen var kamrater, och inte vuxna, som var först att uppmärksamma förändringar i en framtida gärningspersons beteende. Det pekas även på att det var vanligt att kamrater hade kännedom om en planerad attack men på grund av en "tystnadskod" valde att inte delge information om detta till någon vuxen. Detta förklaras i sin tur av att kamrater generellt underskattade allvaret i ett hot eller gärningspersonens kapacitet att faktiskt utföra attacken. I detta sammanhang pekas på att elevers benägenhet att söka hjälp hos en vuxen när de konfronterats med ett hot om våld ökade i ett stödjande skolklimat och en positiv attityd inför skolan (ibid.).

Mot bakgrund av detta har föreslagits att en strategi för att förhindra skolattacker måste fokusera på att tillse

- att skolpersonal tränas i att uppmärksamma elever som befinner sig i kris på basis av indikatorer som inte är begränsade till akademiska eller disciplinära svårigheter eller specifikt våldsamt beteende
- att personer som får en "dålig magkänsla" kring en elev delar sin oro med åtminstone någon annan person, även vid osäkerhet om oron är berättigad
- att skolor tillämpar en formaliserad procedur för att bedöma allvaret i varningsbeteenden
- att skolor etablerar en procedur för att hantera ärenden och involverar externa aktörer i ett tillräckligt tidigt skede.

Det bör vidare vidtas åtgärder för att uppmuntra skolkamrater att bryta tystnadskoden och hellre dela för mycket än för litet information vid oro eller osäkerhet kring en kamrat. I detta sammanhang pekas på vikten av ett öppet skolklimat eller en möjlighet att lämna information anonymt (ibid.).

3.6.2 Det finns olika modeller för preventivt arbete som fokuserar på hotbedömning

Det finns olika modeller för preventivt arbete mot skolskjutningar som fokuserar på hotbedömningar.

I den vägledning som togs fram av U.S. Secret Service och U.S. Department of Education rekommenderas följande åtgärder:

- Skolorna ska etablera ett multidisciplinärt team som har att hantera anmälningar om hot och annat oroande eller potentiellt farligt beteende. Teamet ska inkludera medlemmar som representerar skoladministrationen, polis och personer med kompetens inom psykisk hälsa och ska ha tillgång till juridisk expertis eller vägledning.
- Teamet ska tränas i metoder för hotbedömning.
- Det ska finnas processer som teamet kan följa när det uppmärksammat ett potentiellt hot.
- Det ska finnas metoder för dokumentation av information, bedömningar och insatsplaner.
- Det ska etableras mekanismer för att uppmuntra elever, skolpersonal, föräldrar och andra att rapportera hotfullt beteende eller andra anledningar till oro till teamet (Modzeleski & Randazzo, 2018).

Utifrån riktlinjerna har forskare på University of Virginia utvecklat en uppsättning riktlinjer för att agera mot ett upplevt hot. Modellen går sedan 2018 under namnet The Comprehensive School Threat Assessment Guidelines (CSTAG) och innefattar bland annat en beslutsprocess i fem steg som syftar till att dels bedöma allvaret i ett hotfullt agerande, dels avgöra vilka åtgärder som ska sättas in med anledning av ett hot som bedömts vara allvarligt menat (Cornell 2020).

I Tyskland utvecklades en preventiv modell under namnet NETWASS. Modellen delar många drag med CSTAG, men med några viktiga skillnader. Bland annat saknades i tyska skolor tillgång till personal för att etablera sådana multidisciplinära team som förutsetts i CSTAG-modellen. Huvudfokus lades därför i stället på att träna lärare att göra hotbedömningar. Det övergripande målet är att tillse att skolpersonal har kunskap och kompetens för att uppmärksamma en elev som genomgår en psykosocial kris, bedöma varningsbeteendet och sätta in stödjande insatser. Modellen består av fyra instanser eller steg.

1. Skolpersonal tränas i att uppmärksamma varningsbeteenden.
2. Om sådana varningsbeteenden uppmärksammas förs informationen vidare till en särskilt utsedd person i personalen, en *Crisis Prevention Appointee* (CPA) för en fördjupad bedömning av elevens situation. En CPA utses av varje skola. Dennes uppgift är att samla ytterligare information om elevens situation från andra källor (föräldrar, annan skolpersonal, offentliga dokument) och sammanställa informationen som underlag för bedömning.
3. CPA:n kan sedan föra vidare ärendet till ett *Crisis Prevention Team* (CPT) som genomför en gemensam riskbedömning och utvecklar en "intervention plan" för att ge eleven stöd. Teamet bör bestå av CPA:n, skolans rektor, särskilt tränad skolpersonal, skolkurator och klassföreståndaren/mentorn (homeroom teacher) för den aktuella eleven.
4. Det fjärde steget "*case monitoring*" innebär att skolpersonal som ansvarar för att hantera ärendet återrapporterar till teamet när åtgärder har påbörjats, avbrutits eller avslutats eller om andra viktiga händelser medför ett behov av en förnyad bedömning av teamet (Fiedler et al. 2019).

I en studie fann man att implementeringen av NETWASS-programmet hade lett till en ökad expertis och förmåga att utvärdera varningssignaler samt positiva sekundära effekter som ökat förtroende för skolans organisation och tillit till externa aktörer, förbättrad interaktion mellan lärare och elever och sammanhållning bland skolpersonal samt en ökad känsla av säkerhet. Man fann också positiva effekter på skolpersonalens förmåga att identifiera och hjälpa studenter som

upplevde en kris. Resultaten gav således stöd åt rekommendationen att använda hotbedömning som ett effektivt sätt att förebygga skolattacker (Leuschner et al. 2017).

Efter skolattackerna i Finland vidtogs åtgärder för att etablera en modell för att hantera hot om grövre våld i skolmiljön, innefattande hur hotbedömningar skulle utföras och vilka som skulle delta. Rektorn pekades ut som ansvarig att leda hotbedömningen tillsammans med ett antal nyckelpersoner på skolan. Det vanligaste var att också att kontakt togs med polisen. Polisen genomförde insatser för att undervisa skolorna i hur man genomför en hotbedömning (Skolverket 2009).

4 Nationella insatser mot grovre våldsdåd i skolan

I detta kapitel redogörs översiktligt för olika insatser på nationell nivå för att förebygga, förhindra eller försvåra grova våldsdåd i skolan. Flertalet av de insatser som beskrivs nedan har ett bredare fokus än enbart skolattacker, men bidrar ändå till att motverka sådana.

4.1 Det finns statliga organisationsstrukturer för arbetet mot extrema våldshandlingar och grova våldsdåd

Statens insatser för att förebygga och förhindra skolattacker består till en del av generella insatser för att förebygga och förhindra olika typer av brottslighet. Myndigheterna genomför även riktade insatser för att förebygga, förhindra eller försvåra skolattacker (se vidare nedan). Därutöver bedrivs särskilda insatser mot våldsbejakande extremism respektive terrorism. Våldsbejakande extremism är ett samlingsbegrepp för rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål (dir. 2014:103). Terrorism är en extrem form av våldsbejakande extremism. I arbetet med att förebygga och förhindra brott samverkar staten med kommunerna, ideella organisationer och privata företag.

Som framgått i kapitel 3 är individer som planerar eller genomför skolattacker ofta inspirerade av tidigare genomförda våldsdåd av olika slag. Ibland finns ett ideologiskt motiv, men i andra fall är det andra faktorer som motiverar gärningspersonen. En skolattack behöver alltså inte vara uttryck för våldsbejakande extremism.

Regeringen har inrättat nationella stöd- och samordningsstrukturer för att förbättra förutsättningarna för samverkan mellan be-

rörda aktörer i det brottsförebyggande arbetet. Brottsförebyggande rådet (Brå) har till uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt att främja brottsförebyggande arbete. Brå stöder det lokala arbetet genom bland annat olika skrifter och handböcker. Brå har också i uppdrag att utveckla det nationella stödet till och samordningen av brottsförebyggande arbete.

Länsstyrelserna har i uppgift att stödja och bidra till regional samordning av brottsförebyggande arbete (förordningen [2016:1258] om regional samordning inom det brottsförebyggande området). Länsstyrelserna bidrar även med praktiskt stöd till kommuner och andra aktörer på regional och lokal nivå.

Polismyndigheten är verksam på nationell, regional och lokal nivå, och samarbetar med bland andra länsstyrelserna och kommunerna i olika former av brottsförebyggande arbete, och därmed även i arbetet med att förebygga och förhindra olika former av grövre våldsdåd, som till exempel skolattacker. Områdespolis och kommunpolis är viktiga funktioner för att säkerställa lokal närvaro, förebygga brott, skapa trygghet och för att underlätta samverkan med andra lokala aktörer. Säkerhetspolisen har huvudansvaret för den svenska terrorismbekämpningen och bekämpningen av annan brottslighet som hotar rikets säkerhet.

Kommunerna har nyligen fått ett brottsförebyggande ansvar (prop. 2022/23:43, bet. 2022/23:JuU9, rskr. 2022/23:161). Enligt den nya lagen ska kommunerna ta fram en lägesbild över brottsligheten och utifrån denna ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Kommunerna ska också ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och inrätta en samordningsfunktion. Den nya lagen träder i kraft den 1 juli 2023.

I slutbetänkandet kommer denna utredning i enlighet med direktiven att föreslå hur ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas för skolväsendet. Regeringen har även aviserat att socialtjänstens övergripande brottsförebyggande uppdrag ska regleras i lag (prop. 2022/23:1).

4.2 Strategier har tagits fram för att motverka terrorism och våldsbejakande extremism

Den 26 juni 2014 beslutade regeringen om kommittédirektiv till en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (2014:103). Det övergripande syftet var att skapa förutsättningar för ett effektivare förebyggande arbete genom att engagera, involvera och stödja berörda aktörer på nationell och lokal nivå samt att få till stånd rutiner för informations- och kunskapsutbyte om metoder för att förebygga våldsbejakande extremism och att genomföra utbildningar.

Regeringen beslutade om tre tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren (2015:27, 2015:86 och 2016:43). Uppdraget var även en del av arbetet med att möta hotet från terrorism. Samordnaren hade bland annat i uppdrag att utveckla och stärka arbetet på lokal nivå och säkerställa samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer inklusive trossamfund. Regeringen har gett flera myndigheter kartläggnings- eller utvecklingsuppdrag i anslutning till samordnarens arbete.

Den 13 augusti 2015 redovisade regeringen i en skrivelse till riksdagen åtgärder som regeringen hade vidtagit för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Åtgärderna syftar till att öka kunskapen om våldsbejakande extremism och att utveckla förebyggande insatser och metoder. Myndigheter, kommuner och det civila samhällets organisationer inklusive trossamfund ska genom dessa åtgärder mer samordnat och effektivt kunna bidra till att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (skr. 2014/15:144).

Hösten 2015 beslutades en svensk strategi mot terrorism: Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146). Målet för all terrorismbekämpning är enligt strategin att undvika att terroristattentat genomförs och arbetet mot terrorism delas i strategin in i tre områden – förebygga, förhindra och försvåra. Ett särskilt fokus ligger på området förebygga som syftar till att motverka radikaliserings- och rekryteringsarbete till extremist- och terroristgrupper och att påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristbrottslighet. Området förhindra handlar om att motverka och minska förmåga och möjlighet att begå terroristattentat. Området försvåra innebär att skapa och upprätthålla skydd för individer och minska samhällets sårbarhet för terroristattentat. I stra-

tegin betonas behovet av samverkan och samordning mellan berörda aktörer. Samverkan anges vara en förutsättning för att arbetet mot terrorism ska bli framgångsrikt och det understryks att tillgång till och utbyte av information är en grundläggande förutsättning för att förhindra terrorism.

Den 1 juni 2022 trädde en ny samlad terrorismlagstiftning i kraft. Syftet är en mer ändamålsenlig, effektiv och överskådlig lagstiftning (prop. 2021/22:133, bet 2021/22:JuU31, rskr. 2021/22:324). Genom en lagändring kommer deltagande i terroristorganisation blir ett nytt brott i terroristbrottslagen. Ändringen träder i kraft den 1 juni 2023 (prop. 2022/23:73, bet 2022/23:JuU20, rskr 2022/23:178).

4.3 CVE bildades med uppgift att bland annat förebygga våldsbejakande extremism

Under 2016 bedömde regeringen att det skulle krävas en nationell samordning av olika insatser mot våldsbejakande extremism även efter att samordnarens uppdrag tog slut (dir. 2016:43).

Regeringen beslutade den 21 september 2017 att uppdra åt Brottsförebyggande rådet (Brå) att vidta förberedelser inför inrättandet av ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism vid Brå den 1 januari 2018 (Regeringsbeslut Ju2017/07399/KRIM). Centrumet, som har tagit namnet Center mot våldsbejakande extremism (CVE), har fyra huvuduppgifter (förordning [2016:1201] med instruktion för Brottsförebyggande rådet):

- Främja utvecklingen av förebyggande arbete på nationell, regional och lokal nivå.
- Verka för en högre grad av samordning och effektivitet i det förebyggande arbetet.
- Ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism.
- Samla och sprida kunskap om förebyggande av våldsbejakande extremism baserad på forskning och beprövad erfarenhet samt verka för en kunskapsbaserad praktik.

CVE ska samverka med relevanta nationella, regionala och lokala aktörer som arbetar med att förebygga våldsbejakande extremism. Centret leds av en chef som är utsedd av regeringen.

4.4 Statskontoret har utvärderat insatserna 2014–2017 mot våldsbejakande extremism

Statskontoret bedömde i en utvärdering 2018 att regeringens åtgärder mot våldsbejakande extremism 2014–2017 hade bidragit till att öka samhällets motståndskraft mot våldsbejakande extremism (Statskontoret 2018). Samordnarens arbete hade bland mycket annat bidragit till samverkan i nätverk mellan kommunerna och till olika utbildningsinsatser om våldsbejakande extremism. Men Statskontoret pekade även på utmaningar i arbetet.

Statskontoret menade att problemets storlek skiljde sig åt starkt mellan olika kommuner, och att det borde påverka hur staten utformar sitt stöd till kommunerna. Enligt Statskontoret upplevde drygt 70 procent av kommunerna små problem eller inga problem överhuvudtaget när det gäller våldsbejakande extremism (ibid.).

Statskontoret konstaterade att många kommuner har engagerats och involverats, men att en del kommuner inte sett att de haft någon roll i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Statskontoret bedömde att det behövs exempel på hur förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism kan vara en integrerad del av det lokala förebyggande arbetet mot brott och våld, men också i det mer övergripande arbetet för social hållbarhet. Det är oftare enklare att förstå vad som kan göras för att förebygga våldsbejakande extremism om arbetet placeras i ett bredare sammanhang, menade Statskontoret (ibid.).

4.5 CVE:s stödteam arbetar ofta med skolärenden

CVE har inrättat ett stödteam som erbjuder handledning och behovsanpassat stöd till aktörer som hanterar frågor om våldsbejakande extremism. Stödet efterfrågas bland annat av olika kommunala verksamheter. CVE:s stödteam arbetar ofta med ärenden som har anknytning till skolan.

Det stöd som CVE erbjuder är baserat på kunskap, erfarenhet och beprövad praktik. Stödet kan förutom sakkunskap om våldsbejakande extremism även gälla organisatoriska frågor, till exempel om vilka kontaktvägar som finns och vart man vänder sig med vilken information. Ärenden om oro för skolattacker nödvändiggör ofta samverkan mellan till exempel skolan inklusive elevhälsan, socialtjänsten och polisen. Stödteamet kan hjälpa till lokalt på den plats där stödet efterfrågas. CVE:s stödteam består för närvarande av fem medarbetare, med erfarenheter från skilda samhällssektorer.

Under perioden augusti 2022 till mars 2023 har CVE medverkat i 60-talet ärenden som rör skolan (uppgiften härrör från en intervju med CVE den 16 mars 2023). Ärenden kommer oftast in via CVE:s stödtelefonen eller via e-post. Ärendena är i vissa fall förhållandevis enkla, som till exempel frågor om hur en viss symbol ska förstås. I andra fall kan ärendena vara mera omfattande, till exempel avse hjälp med att ta fram en strategisk lägesbild. Ärendena kan även utgöras av anonymiserade individärenden. Sådana ärenden avser ofta någon typ av oro för en attack på skolan. Stöd efterfrågas från skolor i alla typer av kommuner i hela landet.

Det är vanligt att stödteamet handleder aktörer i arbetet med att skapa en struktur för hantering av ärenden av liknande slag och alltså inte bara i att lösa den akuta situationen. I vissa fall handlar stödet om att hitta en samverkansstruktur. Befintliga samverkansmodeller, som samverkan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF) och sociala insatsgrupper (SIG), utnyttjas om de finns att tillgå.

I anonymiserade individärenden om oro för skolattacker är det vanligt att rektorn tar kontakt med CVE. I denna typ av ärenden deltar stödteamet ofta i samverkan mellan skolan, socialtjänsten och polisen.

4.6 Polismyndigheten och Säkerhetspolisen samarbetar för att förhindra våldsdåd

Polismyndigheten arbetar i enlighet med en strategisk verksamhetsplan (Polismyndigheten 2021). I den plan som gäller från och med den 1 januari 2020 anges bland annat att Polismyndigheten under perioden 2020–2024 ska genomföra aktiviteter som ökar förmågan att bekämpa terrorism och våldsbejakande extremism.

Följande nyckelaktiviteter ska genomföras under perioden:

- Utveckla förmågan att hämma radikaliserings.
- Öka förmågan att upptäcka, utreda och samordna arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Tillämpa Redex-modellen fullt ut i hela organisationen (modellen beskrivs nedan).

I Säkerhetspolisens uppdrag ingår att skydda demokratin, bland annat genom att motverka våldsbejakande extremism. Säkerhetspolisen ser en utveckling där olika drivkrafter kombineras till en sorts personlig ideologi. Det kan handla om trosuppfattning, rasism och främlingsfientlighet, men även om misogyni och konspirationsteorier. Teorierna hämtar ofta näring från olika källor på internet (www.sakerhetspolisen.se).

I februari 2019 beslutade chefen för Polismyndighetens nationella operativa avdelning om en gemensam samarbetsmodell med Säkerhetspolisen, den så kallade Redex-modellen. Beslutet innebär att det ska finnas en roll med systemansvar för att samtliga polisregioners samarbete avseende våldsbejakande extremism fungerar. Funktionen ska inrikta, övervaka och följa upp det nationella arbetet mot våldsbejakande extremism, bland annat genom att formulera inriktningen för det nationella samarbetet inom området. I juni 2019 beslutades även att uppdraget innefattar att genomföra regelbundna möten med de regionalt ansvariga vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen för att hålla en nationell lägesbild och följa upp resultatet av myndigheternas operativa arbete utifrån de regionala underlättelsebilderna (Polismyndigheten 2019).

Redex-modellen innebär ett fördjupat underrättelsesamarbete mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten för att skapa en bättre lokal lägesbild, som i sin tur ligger till grund för planering av åtgärder, genomförande av åtgärder samt uppföljning av åtgärdernas effekter. Arbetet ska ske i för ändamålet upprättade funktioner, bemannade av personal från båda myndigheterna. Redex-modellen består av två delar: en underrättelsekomponent och en åtgärdskomponent. Komponenterna har olika uppdrag som tillsammans, med sin samlade kompetens, utgör ett forum för prioritering och bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas (Polismyndigheten 2019).

CVE ingår som en samarbetspart i Redex. Samverkan mellan Redex och CVE förekommer bland annat i ärenden om oro för skolattacker. I ett enskilt ärende kan således såväl Redexfunktionen som CVE:s mobila stödteam vara aktiva. CVE bedriver som framgått till skillnad från polisen ingen myndighetsutövning i de enskilda ärendena, utan ger endast ett konsultativt stöd på efterfrågan.

4.7 Flera myndigheter arbetar med frågor om brott eller säkerhetsfrågor inom skolväsendet

Av förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk framgår att Skolverket har i uppdrag att inom ramen för sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap. Skolverket har bland annat ett stödmaterial på sin webbplats. Skolverket framhåller att skolhuvudmannens ansvar för krisberedskap inte framgår tydligt i skollagen, men att det utgår från vissa allmänna bestämmelser i skolans författningar och annan lagstiftning. Vidare framhåller Skolverket bland annat att arbetet med säkerhet och krisberedskap blir framgångsrikt när det sker systematiskt och är en del av den ordinarie verksamheten. På Skolverkets webbplats finns även länkar till material från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Arbetsmiljöverket, gällande frågor om säkerhet och krisberedskap (www.skolverket.se).

MSB har tagit fram en vägledning som syftar till att ge läsaren stöd för att planera och förbereda organisationen inför en så kallad PDV-händelse. PDV betyder händelse som innebär pågående dödligt våld i publik miljö (www.msb.se). Därutöver är MSB i slutfasen av ett arbete med en vägledning om skolans arbete mot våldshandlingar med stora konsekvenser. Vägledningen vänder sig till skolledningar, skolpersonal och säkerhetsansvariga. Syftet med vägledningen är att ge stöd för att höja medvetenhet och kunskap om åtgärder före, under och efter en händelse. Vägledningen kommer enligt uppgift från MSB att publiceras inom kort.

Arbetsmiljöverket ger ut föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete, som gäller för alla arbetsgivare (AFS 2001:1). Systematiskt arbetsmiljöarbete innebär att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten för att förebygga olyckor och ohälsa (www.av.se). Arbetsmiljöverket ger också ut en checklista för skolans syste-

matiska arbetsmiljöarbete. Checklistan fokuserar på skolans systematiska arbetsmiljöarbete och lyfter frågor kring arbetsbelastning, våld och hot samt buller, ventilation och lokaler (www.av.se).

Våren 2023 påbörjar Arbetsmiljöverket inspektioner av grund- och gymnasieskolor. Fokus för inspektionerna är skolornas förebyggande arbete för att minska riskerna för hot och våld. Inspektionerna pågår till och med juni 2024 (www.av.se).

Socialstyrelsen ger riktad stöd till de som arbetar inom socialtjänsten, och som kan komma i kontakt med personer som är, har varit eller riskerar att bli involverade i våldsbejakande extremism. Fokus i detta stöd ligger på socialtjänstens möjligheter att ge stöd och förebygga att människor dras in i destruktiva miljöer (www.socialstyrelsen.se).

Brå har fått i uppdrag från regeringen att ta fram ett metodstöd för att hantera och utreda oro för våldsbejakande extremism samt ett informationsmaterial om våldsbejakande extremism och radikaliserings- och rekryteringsprocesser (Regeringsbeslut Ju2022/02222). Metodstödet och informationsmaterialet ska vara särskilt anpassat för att kunna användas inom skolväsendet. Uppdraget ska genomföras inom ramen för verksamheten vid CVE. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 1 december 2023.

Brå arbetar för närvarande med ett uppdrag från regeringen med en kartläggning av omfattningen och utvecklingen av grövre våldsbrott i skolan. Kartläggningen ska också omfatta en beskrivning av våldet i skolan, exempelvis vem som begår det, hur det yttrar sig och vem det riktar sig mot. Syftet är att öka kunskapen om våld i skolan och hur det tar sig uttryck, för att ytterligare kunna stärka det brottsförebyggande arbetet. Uppdraget ska redovisas senast den 27 mars 2024 (Regeringsbeslut Ju2022/02223).

I direktivet till denna utredning (2022:86) framhåller regeringen att samverkan är viktigt när flera myndigheter arbetar inom samma område, men att det finns en risk för såväl överlappning som glapp i utförandet av uppdragen och därmed otydlighet för de berörda verksamheterna.

5 Skolans förebyggande arbete

I detta kapitel redogörs bland annat för elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete. Vidare redogörs för skolhuvudmännens ansvar för trygghet och studiero. Därutöver berörs bland annat hur skolan ska följa upp målen för utbildningen inom ramen för ett systematiskt kvalitetsarbete.

5.1 Elevhälsan ska vara förebyggande och hälsofrämjande

Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot målen ska stödjas (prop. 2009/10:165 s. 274).

I förarbeten har uttalats att elevhälsan i det individuellt inriktade arbetet har ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling, medan de mer generellt inriktade uppgifterna rör elevernas arbetsmiljö, skolans värdegrund som till exempel arbetet mot kränkande behandling och undervisningen om tobak, alkohol och andra droger, jämställdhet samt sex- och samlevnadsundervisning med mera. Det har vidare uttalats att elevhälsan har ett särskilt ansvar för att bevaka att skolan bidrar till att skapa goda och trygga uppväxtvillkor (prop. 2009/10:165 s. 276).

Elevhälsan består av olika delar. En viktig skillnad görs mellan de medicinska insatserna och övriga verksamheter i elevhälsan. I elevhälsans medicinska gren måste skolhuvudmannen i egenskap av vårdgivare samt hälso- och sjukvårdspersonalen ta hänsyn till lagstiftningen som gäller för hälso- och sjukvården. Den medicinska grenen är vidare från sekretessynpunkt en särskild verksamhetsgren i skolan, medan de andra verksamheterna i elevhälsan utgör den

andra verksamhetsgrenen tillsammans med skolans pedagogiska verksamhet och övriga verksamheter (Johnsson 2019).

Skollagen ställer krav på att elever ska erbjudas ett antal hälsobesök som innefattar allmänna hälsokontroller. Därutöver ska eleverna också kunna få hjälp med enkla sjukvårdsinsatser, med vilket avses till exempel omplåstring eller preliminära bedömningar vid smärre olyckor under utbildningsmoment (prop. 2009/10:165 s. 658).

I Socialstyrelsens och Skolverkets publikation *Vägledning för elevhälsan* (Socialstyrelsen 2016) beskrivs elevhälsans hälsofrämjande, förebyggande och åtgärdande arbete. Arbetet bedrivs på såväl organisatorisk nivå som på grupp- och individnivå. I det hälsofrämjande arbetet kan ingå att samarbeta med rektorn och övrig personal vid utbildningsinsatser, organisationsplanering och organisationsutredningar. Elevhälsan kan också bidra med sin kompetens i arbetet med att skapa en god lärandemiljö och ett gott skolklimat och bidra i arbetet med att ta fram planer mot diskriminering och kränkande behandling. Skolsköterskans hälsosamtal i samband med hälsobesöken är ett annat exempel på elevhälsans hälsofrämjande arbete. I det förebyggande arbetet kan elevhälsan hjälpa till att kartlägga verksamheten för att identifiera riskområden, exempelvis att många elever på skolan upplever att de är stressade, utsatta för kränkande behandling eller diskriminering.

Elevhälsan kan också ta fram övergripande rutiner för tidig upptäckt av elever som behöver stöd i skolarbetet. På individnivå kan man arbeta förebyggande genom att uppmärksamma grupper av eller enskilda elever som till följd av förutsättningar eller erfarenheter är särskilt sårbara för olika typer av belastningar. Det kan vara elever med långvarig sjukdom, kroniska sjukdomar eller med neuropsykiatriska eller andra funktionsnedsättningar. Andra sårbara grupper är elever som upplevt trauma eller upprepade separationer, till exempel asylsökande barn och placerade barn. Elevhälsan kan ha en viktig roll i att handleda och utbilda arbetslag för att öka deras förmåga att reflektera och agera kring elevgrupper, enskilda elever, gemensamma normer och lärprocesser. Exempel på detta är handledning på individnivå som syftar till att stärka den enskilde läraren i sin ledarroll samt i dennes kommunikation med elever, föräldrar och kollegor. Exempel på det åtgärdande arbetet kan vara olika typer av stödjande samtal med enskilda elever som genomförs av skolsköterska, kurator eller psykolog under en begränsad period. Det kan vara motivations- och

krissamtal eller utredande, rådgivande och bearbetande samtal. Elevhälsan har ett särskilt ansvar när det gäller att utreda och kartlägga elevers svårigheter att nå målen.

Riksdagen har beslutat om ändringar i skollagen som syftar till att stärka elevhälsan och utbildningen för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Ändringarna innebär bland annat att elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå och i samverkan med lärare och övrig personal. Elevhälsan ska vara en del av skolans systematiska kvalitetsarbete och det förtydligas i skollagen att den ska samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten när det behövs. Det införs också krav på att det ska finnas tillgång till specialpedagog eller speciallärare för elevhälsans specialpedagogiska insatser (prop. 2021/22:162, bet. 2021/22:UbU31, rskr. 2021/22:340).

5.2 Skolan arbetar med trygghet och studiero och för att förebygga kränkande behandling

De insatser som görs i skolan för att minska förekomsten av mindre grova våldshandlingar och mobbning spelar en central roll för möjligheterna att minska risken för alla former av skolvåld (Brå 2009). Det finns därför skäl att redogöra för det rättsliga ramverket för skolans generella arbete för trygghet och studiero och arbetet mot kränkande behandling.

Enligt 5 kap. 3 § skollagen (2010:800) ska alla elever tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero. Skollagen skiljer alltså på studiero och trygghet. Studiero avser att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen. Begreppet har i lagstiftningen knutits till undervisningen, vilket förstås som sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden. Begreppet trygghet har kopplats till utbildningen, vilket omfattar i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och som vanligtvis äger rum under skoldagen (prop. 2021/22:160 s. 228–229). Arbetet med trygghet i skolan innefattar såväl att skapa en säker miljö som att förebygga

och motverka kränkningar och arbeta främjande med normer och värden (prop. 2021/22:160 s. 42).

Arbetet med trygghet har bland annat sammankopplats med hur skolan ser till att förebygga och motverka kränkningar och det främjande arbetet med normer och värden (prop. 2021/22:160 s. 41–42). Enligt lagstiftningen har huvudmannen ett ansvar att säkerställa att det på skolenheten bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero. Kravet innebär bland annat att skolor och huvudmän ska följa upp elevernas trygghet och studiero, analysera vilka hinder som finns för att elever ska vara trygga och ha studiero och aktivt verka för att dessa hinder undanröjs. Detta har exemplifierats med att skolan förebygger ordningsstörningar genom väl förankrade ordningsregler, ett gemensamt förhållningssätt bland personalen och utveckling av det pedagogiska ledarskapet i klassrummet. Det förebyggande arbetet omfattar även ett aktivt arbete med att främja de normer och värden som ska präglade utbildningen, bland annat 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 (prop. 2021/22:160 s. 229–230).

Av det sagda följer alltså att skolans ansvar för att arbeta för att skapa trygghet och studiero är nära sammankopplat med ansvaret att arbeta mot kränkande behandling. Huvudmannen har ett särskilt lagstadgat ansvar för att det inom ramen för varje verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever och ska därvid se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för sådan behandling. Varje år ska det upprättas en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra sådan behandling (se 6 kap. 6–8 §§ skollagen).

5.3 Skolor kan vidta disciplinära åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero

I 5 kap. skollagen finns en uppsättning disciplinära åtgärder som skolor kan vidta mot elever. Åtgärderna har bland annat motiverats av ett intresse att tillförsäkra andra elevers säkerhet eller trygghet och studiero. Inledningsvis finns en befogenhet för personal att

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. Åtgärderna ska vara proportionerliga (se 5 kap. 6 § skollagen). Därutöver finns bestämmelser om bland annat utvisning ur undervisningslokalen och kvarsittning (5 kap. 7–8 §§ skollagen). Rektorn har en skyldighet att starta en utredning om en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan vid upprepade tillfällen stört ordningen eller uppträtt olämpligt eller om eleven gjort sig skyldig till en allvarligare förseelse (från och med den 2 juli 2023 byter grundsärskolan och gymnasiesärskolan namn till anpassad grundskola respektive anpassad gymnasieskola [prop. 2021/22:162, bet. 2021/22:UbU27, rskr. 2021/22:429]). Samråd ska då ske med elevens vårdnadshavare. Med utgångspunkt i vad som framkommer vid en sådan utredning ska rektorn se till att åtgärder genomförs för att eleven ska ändra sitt beteende och vid behov meddela eleven en skriftlig varning (5 kap. 9–11 §§ skollagen). Om åtgärder som vidtagits efter en utredning inte varit tillräckliga eller om det annars är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero 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. Placering kan under vissa förutsättningar även ske vid en annan skolenhet eller på en annan plats inom huvudmannens organisation. En sådan åtgärd får inte gälla för en längre tid än fyra veckor (5 kap. 12–13 §§ skollagen).

När det gäller avstängning av elever från utbildningen skiljer skollagen på situationen i de frivilliga skolformerna och de obligatoriska.

I de obligatoriska skolformerna grundskolan, specialskolan och sameskolan får rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om eleven agerar på ett sådant sätt att andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad. Ett sådant beslut får även fattas om en tillfällig placering utanför skolenheten inte är tillräckligt ingripande eller möjlig att genomföra eller om det finns särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende och det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (5 kap. 14 § skollagen). Eleven ska erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen, till exempel genom undervisning i hemmet eller extra undervisning när situationen har lösts.

Avstängningen får inte pågå under längre tid än vad som behövs för en skyndsam utredning av vilka andra åtgärder som kan behövas och som längst en vecka. Avstängning av en elev får inte heller ske vid fler än två tillfällen per kalenderhalvår (5 kap. 15 § skollagen).

I de frivilliga skolformerna gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning får huvudmannen eller rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om

1. eleven agerar på ett sådant sätt att andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad,
2. eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse och kunskaper,
3. eleven stör eller hindrar utbildningens bedrivande,
4. eleven utsätter någon annan elev eller av utbildningen berörd person för kränkande behandling,
5. eleven kan antas ha begått en brottslig handling inom skolans område, eller
6. elevens uppförande på annat sätt inverkar negativt på övriga elevers trygghet och studiero.

En förutsättning för avstängning enligt första stycket 3, 4 eller 6 är att syftet med andra åtgärder inte har uppnåtts (5 kap. 17 § skollagen). Ett beslut om avstängning i de frivilliga skolformerna får som regel inte avse längre tid än två veckor under ett kalenderhalvår. Huvudmannen får dock 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 får dock inte avse längre tid än återstoden av pågående kalenderhalvår och tre ytterligare kalenderhalvår (5 kap. 18 § skollagen).

Innan ett beslut om avstängning ska eleven och dess vårdnadshavare beredas tillfälle att yttra sig. Om eleven är under 18 år ska socialnämnden informeras om ett beslut om avstängning som inte överstiger två veckor, och samråd ska ske med socialnämnden innan ett beslut fattas som innebär att den sammanlagda tiden för avstängning överstiger två veckor under ett kalenderhalvår (5 kap. 21 § skollagen).

Från och med den 2 juli 2023 byter flera skolformer namn. Grundskolan och gymnasieskolan byter som nämnts ovan namn till anpassad grundskola respektive anpassad gymnasieskola. Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå respektive gymnasial nivå ersätts med namnen kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på grundläggande nivå respektive på gymnasial nivå (prop. 2021/22:162, bet. 2021/22:UbU27, rskr. 2021/22:429).

5.4 Det systematiska kvalitetsarbetet omfattar hela utbildningen

I 4 kap. 2–8 §§ skollagen finns bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls. Det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas och dokumenteras på både huvudmanna- och skolenhetsnivå. Lagstiftningen är relativt öppen och det har inte i detalj reglerats hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas och vad som mer konkret krävs av en huvudman i detta avseende (jfr rättsfallet HFD 2020 ref 28). Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 augusti 2022 har införts ett bemyndigande i skollagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas (se 4 kap. 6 a § skollagen). Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att meddela föreskrifter inom området senast den 15 mars 2024 (beslut om ändring i regleringsbrev U2023/00931). De mål för utbildningen som avses finns i skollagen, läroplanerna, ämnes- och kursplanerna och andra författningar som styr verksamheten. Ytterst handlar det om att alla barn och elever ska erbjudas en likvärdig utbildning av hög kvalitet oberoende av bostadsort, kön och social eller ekonomisk bakgrund. Kvalitetsarbetet omfattar såväl målen för verksamhetens genomförande som målen för barns och elevers lärande och utveckling. Det gäller såväl undervisningen som exempelvis studie- och yrkesvägledning eller elevhälsan (Skolverket 2015).

Det systematiska kvalitetsarbetet ska således omfatta samtliga nationella mål för utbildningen och innebär ett krav på ett arbete som är strukturerat och uthålligt med fokus på en långsiktig utveckling. Huvudmän, förskole- och skolenheter ska systematiskt

och kontinuerligt följa upp verksamheten, analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen. I det systematiska kvalitetsarbetet ingår även ett krav på att följa upp, analysera och bedöma verksamhetens resultat i förhållande till vad vetenskap och beprövad erfarenhet lyfter fram som betydelsefullt i genomförandet (ibid.).

5.5 Aktuella frågor

5.5.1 Skolsociala team

Regeringen har nyligen gett Skolverket och Socialstyrelsen i uppdrag att stödja skolhuvudmän och socialtjänst i att inrätta och organisera så kallade skolsociala team i grundskolan och gymnasieskolan (Regeringsbeslut U2023/01277). Skolsociala team bygger på samverkan mellan skola och socialtjänst, både på strukturell och operativ nivå. Det skolsociala teamet ska bestå av medarbetare från skolan, exempelvis kurator och/eller specialpedagog från elevhälsan samt medarbetare från socialtjänstens öppenvårdsverksamhet, ofta kallade skolsocio-
nomer (www.socialstyrelsen.se).

Regeringen anger som skäl för beslutet bland annat att en av de viktigaste förutsättningarna för att kunna inhämta och utveckla kunskaper och värden är att skolmiljön präglas av trygghet och studiero. En annan viktig förutsättning för att eleverna ska nå utbildningens mål är elevernas närvaro. Regeringen menar att en del elever behöver insatser från olika aktörer för att klara sin skolgång och utvecklas gynnsamt i övrigt. Detta kan bland annat ske genom att det inrättas skolsociala team där skolan och socialtjänsten samverkar för att hjälpa eleverna (Regeringsbeslut U2023/01277).

5.5.2 Akutskolor

Regeringen har nyligen beslutat om att ge statsbidrag till personalkostnader för akutskolor, speciallärare och elevhälsan (förordning [2023:146] om ändring i förordningen [2023:117] om statsbidrag för personalkostnader för akutskolor, speciallärare och elevhälsan). Syftet är bland annat att öka tryggheten och studieron i skolan och stärka arbetet med stöd och anpassningar så att fler elever når

utbildningens mål. Huvudmän ska kunna inrätta akutskolor, där elever som stör undervisningen eller hotar andra elever och lärare kan placeras tillfälligt enligt skollagens bestämmelser. Akutskolorna bidrar därmed till att säkra kontinuiteten i utbildningen för alla elever (www.regeringen.se).

5.6 Polisen anser att skollagen bör kompletteras med ett avsnitt om säkerhet

Polismyndigheten anser att skollagen bör kompletteras med ett avsnitt om hur säkerheten i skolan ska säkerställas (Polismyndigheten 2022c). Polismyndigheten menar att ett säkerhetsarbete vid skolorna bör prioriteras som innefattar såväl den fysiska säkerheten som det förebyggande arbetet för att upptäcka och förhindra att våldsdåd sker.

Det bör noteras att begreppen trygghet respektive säkerhet används på ett annat sätt inom skolans område än vad som är gängse inom det brottsförebyggande området. Inom sistnämnda område är det vanligt att säkerhet definieras som den faktiska risken att utsättas för brott och ordningsstörningar medan trygghet definieras som individens upplevelse av risken (se till exempel Stiftelsen Tryggare Sverige 2018). I skollagstiftningen däremot täcks som framgått frågorna om säkerhet av det bredare begreppet trygghet.

I enlighet med utredningens direktiv avser vi att återkomma till flera säkerhetsfrågor inom skolväsendet i slutbetänkandet.

6 Samverkan i individärenden som rör barn och unga

I detta kapitel redogörs först för den lagreglerade samverkan mellan myndigheter som aktualiseras vid bland annat arbetet med individärenden som rör oro för skolattacker. Därefter redogörs för några av de samverkansformer som kan bli aktuella vid samverkan i individärenden om oro för skolattacker. Vidare redovisas bland annat Polismyndighetens syn på behovet av samverkan och nya sekretessbrytande bestämmelser.

6.1 Samverkan mellan myndigheter är lagreglerad

Av 8 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet ska samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde. Att myndigheter samverkar med varandra är viktigt dels utifrån intresset av en effektiv förvaltning, dels mot bakgrund av myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten, på så sätt att en enskild inte ska behöva vända sig till flera olika myndigheter (jfr prop. 1985/86:80 s. 23). Utöver denna allmänna skyldighet att samverka har det införts särskilda bestämmelser i skollagen, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen som anger att myndigheterna på socialnämndens initiativ ska samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Bestämmelserna finns i 29 kap. 13 § skollagen (2010:800), 5 kap. 1 a § socialtjänstlagen (2001:453) och 5 kap. 8 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Från och med den 2 juli 2023 föreskrivs dessutom att elevhälsan vid behov ska samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten (se 2 kap. 25 § skollagen).

Med att barn far illa eller riskerar att fara illa avses enligt propositionen situationer där barnet utsätts för fysiskt eller psykiskt våld,

sexuella övergrepp, kränkningar eller när den som vårdar barnet försummar att tillgodose barnets grundläggande behov (prop. 2002/03:53 s. 46). En vid formulering har valts för att markera att samverkan ska ske kring alla barn och ungdomar som på ett eller annat sätt kan vara i behov av insatser från socialnämndens sida, oavsett om ärendet rör barnmisshandel, ungdomar som missbrukar eller någon annan fråga. (prop. 2002/03:53, s. 107). Socialnämnden har i detta sammanhang ett förstahandsansvar för att samverkan kommer till stånd (5 kap. 1 a § socialtjänstlagen). I 6 § polislagen (1984:387) stadgas vidare att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten och att andra myndigheter i sin tur ska ge polisen stöd i dess arbete.

Lagstiftningen ger alltså skola, socialtjänst, polis och hälso- och sjukvård ett tydligt uppdrag att samverka både i allmänhet och i det specifika fallet att ett barn far illa eller riskerar att fara illa.

Från och med den 1 juli 2023 har kommunerna ett lagstadgat ansvar för samordning av det brottsförebyggande arbetet (prop. 2022/23:43, bet. 2022/23:JuU9, rskr. 2022/23:161). Lagen innebär bland annat att kommunen ska ta ett visst ansvar för samordningen av det brottsförebyggande arbetet och verka för att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer. Avsikten är att sådana överenskommelser ska kunna avse både strategiska frågor och operativ samverkan på individnivå (prop. 2022/23:43 s. 22).

Samverkan mellan myndigheter och andra aktörer kan ske på en övergripande strategisk nivå, på områdes- eller gruppnivå samt på individnivå. Fokus för redogörelsen nedan är modeller för operativ samverkan gällande individärenden. Avgränsningen motiveras av att det är sådan samverkan som utredningen bedömer vara av störst relevans för arbetet att förebygga eller förhindra skolattacker. Avsikten är framför allt att beskriva hur samverkan mellan olika aktörer organiseras inom de olika modellerna. Fokus ligger således på organisatoriska aspekter, medan eventuella underliggande teoribildningar som styr det faktiska arbetet inom en viss modell inte behandlas närmare.

I situationer där det uppstår en akut oro för en förestående skolattack är Polismyndigheten en central aktör. Polisen kan behöva agera snabbt. Det är förstås inte alltid lämpligt eller möjligt att samverka i ett individärende om oro för skolattacker. Men det finns

individärenden om oro för skolattacker där samverkan är önskvärd eller nödvändig under vissa faser i ärendets gång. De situationer där samverkan aktualiseras beskrivs närmare i kapitel 7.

En generell problematik kring att beskriva modeller för samverkan som tillämpas lokalt är att tillämpningen regelmässigt ser olika ut i olika lokala kontexter. Med undantag för den samverkan som sker inom samordnade individuella planer (SIP) regleras inte samverkansformerna av någon specifik lagstiftning. Som framgår nedan kompletteras vidare arbetet med SIP ofta av olika lokala eller regionala överenskommelser som möjliggör samverkan med andra aktörer än de som omfattas av lagstiftningen. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att beskrivningarna av samverkansformerna sker utifrån idealtypiska modeller av hur arbetet är tänkt att fungera.

Det är också viktigt att notera att det i kommuner kan finnas etablerade samverkansformer som liknar de beskrivna modellerna men som har getts andra beteckningar. Det finns också kommuner som saknar etablerade samverkansformer för samverkan i individärenden. Det behöver dock inte betyda att samverkan helt saknas, samverkan kan även ske i tillfälliga konstellationer som involverar de berörda aktörerna.

6.2 Det finns modeller för samverkan i individärenden

6.2.1 Ett samarbete bedrivs mellan skolan, socialtjänsten, polisen och fritidssektorn

SSPF står för samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritidssektor (till exempel fritidsgårdar, ungdomens hus, aktörer inom civilsamhället) och är ett arbetssätt och en samverkansform som är avsedd för brottsförebyggande arbete kring barn och ungdomar som bedöms vara i riskzonen för kriminalitet och/eller missbruk. En ung person kan aktualiseras för SSPF om någon av de samverkande aktörerna fattat misstanke om att ungdomen experimenterat med droger, börjat begå brott eller har kontakter med grupper som betecknas som kriminella. Det kan också handla om unga som på andra sätt har ett normbrytande beteende. SSPF finns i minst 148 svenska kommuner. Arbetssättet anpassas på lokal nivå och tillämpningen skiljer sig mellan kommunerna. Vissa kommuner använder SSPF på grupp-

och områdesnivå, andra på individnivå och flera kommuner använder SSPF både på grupp-, områdes- och individnivå. Även målgruppen för arbetet kan vara något olika mellan kommunerna (Socialstyrelsen 2022a).

Centrala komponenter i SSPF är att det finns en SSPF-koordinator som samordnar åtgärder kring den unge, att deltagande aktörer så långt möjligt, på alla nivåer är överens om tänkt målgrupp, tänkt syfte och tänkta resultat för SSPF-arbetet, att samtycke inhämtas från den unge och/eller vårdnadshavare till att de medverkande aktörerna får dela information med varandra och att åtgärder matchas till den unges behov och situation. En åtgärdsplan ska upprättas, där aktörernas olika åtgärder anges, och en plan för uppföljning görs (ibid).

På Brottsförebyggande rådets (Brå) webbplats finns ett informationsmaterial som vänder sig till verksamheter som vill starta SSPF eller ta ett omtag kring arbetsformen om den använts sedan tidigare. Materialet har tagits fram i ett samarbete mellan Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Brå, Skolverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och SKR. Samtliga verkar för att stödja kommuner som arbetar med SSPF (www.bra.se).

I en rapport från FOU i Väst (Turner et al. 2015) beskrivs en idealtypisk modell för hur arbetet med SSPF organiseras bestående i sex övergripande, organisatoriska aspekter.

1. En *styrgrupp* bestående av representanter från de fyra ingående parterna på områdeschefsnivå eller polisenhetschefsnivå. Styrgruppen har återkommande möten, exempelvis två gånger per termin.
2. En *arbetsgrupp* eller *operativ grupp* bestående av representanter från de fyra parterna i form av enhetschefer, rektorer, befäl eller liknande – med mandat att fatta beslut om resurstilldelning. Andra roller kan också vara representerade, exempelvis socialsekreterare och särskilda socialsekreterare vid polisen eller så kallade fältare. Arbetsgruppen har återkommande möten, exempelvis varje eller varannan vecka.
3. En *SSPF-koordinator* (minst) som både samordnar arbetet och kan utföra arbete direkt gentemot ungdomar. Koordinatorn deltar i både arbets- och styrgruppsmöten. Koordinatorn utses av och tillhör en av de tre kommunala parterna i SSPF.

4. Arbetsgruppens deltagare samverkar både kring enskilda och grupper av ungdomar samt kring övergripande åtgärder. Centrala verktyg i arbetet är samtycke från vårdnadshavaren till att dela information och gemensamma åtagandeplaner antingen på individ- eller gruppnivå.
5. Styrgruppens deltagare samverkar kring strategier och mål för arbetsgruppen, resurser och andra förutsättningar för arbetsgruppens insatser, budget och beslut om metodutveckling.
6. En viktig arbetsprocess ingår som ytterligare en ”grundpelare” i SSPF-modellen. På arbetsgruppens möten delas dagordningen upp mellan det allmänna – exempelvis nulägesituationen i området och en kalender med gemensamma åtaganden – och individarbete, exempelvis nya ärenden, att skapa gemensamma åtagandeplaner och uppföljning av tidigare ärenden. Idén är att nya ärenden kan identifieras utifrån allmänna diskussioner om problemen i det lokala området. Fyra perspektiv – utifrån de fyra parterna – på en ungdom kan möjliggöra en samlad och bättre bild av ungdomens riskfaktorer. Att man har frekventa möten betyder att inhämtande av samtycke och i nästa steg den gemensamma åtagandeplanen kan verkställas snabbt och samtidigt. Avsikten är att utnyttja den extra kraften eller synergieffekten som ligger i att reagera snabbt och samtidigt, utifrån en samlad bild av den berörda ungdomen.

Beroende på hur den lokala organiseringen av SSPF ser ut går det alltså vanligen till så att någon av samverkansparterna som fattat oro för den unge informerar vårdnadshavare om SSPF och inhämtar samtidigt samtycke till informationsutbyte. Därefter lyfts ärendet till styrgruppen genom att koordinatören för SSPF kallar till ett möte. Om styrgruppen enas om att gemensam oro finns för den unge går ärendet vidare till en operativ grupp. I den operativa gruppen finns vanligen personer som arbetar i direkt kontakt med den unge, såsom lärare och/eller kurator från skolan, fritidsledare eller exempelvis fotbolls-tränare och handläggande socialsekreterare (Söderberg 2015).

I en avhandling av Christina Söderberg pekas på att inhämtandet av samtycke till informationsdelning ofta lyfts fram som den avgörande framgångsfaktorn för SSPF-arbetet.

Verktyget samtycke till informationsutbyte ses som själva nyckeln till framgång för ett arbetssätt som SSPF. När aktörerna öppet kan diskutera den unge och de problem som finns runt denne, är vägen öppen till att hitta snabba insatser där alla parter tar sitt ansvar. (...) Samtycke till informationsutbyte har blivit det verktyg som underlättar och egentligen är nödvändigt för att visionen om SSPF ska uppfyllas (Söderberg 2016, s. 117–118).

Ett uppenbart problem är att det inte alltid går att få samtycke från den unge eller dennes vårdnadshavare. Bristen på samtycke kan alltså förhindra samverkan inom ramen för ett SSPF i ett individärende. Socialstyrelsen har framfört till regeringen att det finns barn under 15 år som löper en risk att inte få tillräckligt stöd från socialtjänsten i dag och att möjligheterna för socialtjänsten att besluta om öppna insatser till barn utan vårdnadshavarnas samtycke behöver öka för att ge barn tillgång till öppna insatser i fler fall och i fler situationer (Socialstyrelsen 2021). Regeringen föreslår att socialnämnden ska få möjlighet att besluta om öppna insatser till ett barn som har fyllt 12 år även utan vårdnadshavarnas samtycke, om det bedöms lämpligt och barnet samtycker till insatsen (prop. 2022/23:64).

6.2.2 Samverkan sker inom sociala insatsgrupper

Sociala insatsgrupper (SIG) är liksom SSPF en samverkansform för brottsförebyggande arbete. Där SSPF utvecklats för att upptäcka ungdomar i risk att begå brott eller med en begynnande kriminalitet har SIG utvecklats för att stötta unga med hög risk för att begå brott att lämna en kriminell livsstil. SIG föreslogs av utredningen *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp* (SOU 2010:15) vilket följdes av ett uppdrag till dåvarande Rikspolisstyrelsen att ta fram former för att ge ett samordnat stöd för personer med hög risk för fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott. SIG är numera en etablerad del av socialtjänstens arbete och år 2021 uppgav 109 kommuner att de arbetar med SIG. (Socialstyrelsen 2022b). Arbetet med sociala insatsgrupper bedrivs på olika sätt i olika kommuner. Ofta har SIG kommit att användas som en biståndsbedömd insats.

På uppdrag av Brå har en vägledning för arbetet inom SIG tagits fram (Brå 2022). I vägledningen ges en beskrivning av organisatoriska utgångspunkter för arbetet inom SIG.

- *SIG-samverkansavtal*. Det behövs samverkansavtal som ger strukturella förutsättningar för samverkan i individärenden. Ju fler aktörer som skrivit under ett samverkansavtal desto mer kan arbetet med de unga i SIG optimeras. Som minst måste ett samverkansavtal mellan polisen och socialtjänsten upprättas. I det operativa arbetet kan dock behövas samverkan med bland annat barn- och ungdomspsykiatri, habilitering, Statens Institutionsstyrelse (SiS) och kriminalvård, kommunens olika förvaltningar, skola och elevhälsa, verksamheter som bedrivs enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, fritidsgårdar och fältarbetare. Avtalen bör tydliggöra dels vad respektive aktör ska ställa upp med inom ramen för SIG, dels hur samverkan och samordning av insatser konkret ska genomföras. Man kan också tydliggöra vilka roller/personer som har ansvaret för SIG inom respektive verksamhet.
- *SIG-styrgrupp*. Styrgruppen behövs för att ge den operativa SIG-samverkan och samordningen mandat, struktur och stöd. Styrgruppen bör bestå av representanter från de aktörer som lokalt ingår i SIG-samverkan, exempelvis chefer inom utförar- och myndighetsdelen av socialtjänsten, eller för polisen relevant chef. Det pekas på att samverkan kräver att frågor som löpande behöver besvaras kan hanteras på strukturell nivå och med rätt mandat. Deltagare i styrgruppen behöver alltså ha mandat att besluta om och fördela resurser inom sina respektive verksamheter.
- *SIG-beredningsgrupp*. Utöver ett övergripande strukturellt beslutsfattande mandat behöver socialtjänst och polis ha ett lokalt och mer operativt mandat. Beredningsgruppen ska ha en överblick över det lokala SIG-arbetet och kunna diskutera och lösa sådant som SIG-samordnaren konkret behöver hjälp med i individuella SIG-ärenden. Gruppen består vanligtvis av SIG-samordnaren, en relevant gruppleddare för socialtjänstens utredningsgrupp samt polisens utsedde SIG-samordnare. Andra deltagare i beredningsgruppen kan vara gruppleddare för öppenvård och behandling, gruppleddare för mottagningsgrupp där anmälningar till socialtjänsten hamnar, gruppleddare för förebyggande arbete och/eller fältarbetare samt gruppchef inom polisen. Om den lokala SIG-samverkan tillåter finns det inget som hindrar att fler samverkans-

representanter deltar i beredningsgruppen. Det är beredningsgruppen som prioriterar och väljer ut unga som är aktuella för SIG. Gruppen följer även ärendena i de individuella SIG-grupperna och kan även återkomma till ärenden som av olika anledningar inte har aktualiserats för SIG men som kan bli relevanta senare.

- *Social insatsgrupp* (SIG-grupp). SIG-gruppen består av de aktörer och personer som är viktiga för genomförandet av de insatser som ska ges till den unge inom ramen för SIG. En ny SIG-grupp skapas alltså för varje ny ung person som erbjuds SIG och består av de professionella som pekats ut som ansvariga från respektive aktör/verksamhet i den individuella åtgärdsplanen. SIG-samordnaren ska alltid finnas med aktivt i de individuella SIG-ärendena och i samtliga SIG-grupper. Varje aktör ansvarar för genomförandet av sina respektive insatser och SIG-samordnaren följer att insatserna genomförs såsom överenskommit. SIG-gruppen behöver alltid bestå av en socialsekreterare som handlägger den unges ärende (om annan än SIG-samordnaren), SIG-samordnaren och representant från polisen. SIG-gruppen bör innefatta alla aktörer (insatsgivare) som är relevanta för den unge såsom habilitering, Försäkringskassan, försörjningsstöd, socialtjänstens öppenvård, barn- och ungdomspsykiatri, fältarbetarna, kontaktpersoner, fritidsgårdar, hem för vård och boende, SiS, Arbetsförmedlingen eller Kriminalvården. SIG-gruppen formeras efter respektive ung persons specifika behov. De olika insatserna pågår under olika lång tid och under olika perioder och den individuella SIG-gruppens sammansättning kan därför förändras över tid.
- *SIG-samordnaren*. En SIG-samordnare har hela sin tjänst eller en del av sin tjänst inom socialtjänsten för att fungera som SIG-samordnare i den aktuella kommunen/stadsdelen. SIG-samordnaren ansvarar för att hålla ihop och samordna allt som har att göra med varje individuellt SIG-ärende, från aktualisering till uppföljning och avslut. Detta innebär bland annat ett ansvar för att upprätta och upprätthålla kontakten med den unge och dennes vårdnadshavare, att tillse att strukturerade riskbedömningar görs, att individuella åtgärdsplaner upprättas, att samla SIG-grupper och att leda och dokumentera gruppernas möte samt att dokumentera insatser och tillse att individuell systematisk uppföljning görs av

alla unga som deltar i SIG. SIG-samordnaren har också en viktig roll i det lokala SIG-arbetets kunskapsförankring. SIG-samordnaren ska vara den lokala SIG-experten och har i sitt uppdrag att informera och utbilda lokalt om SIG. Det kan exempelvis handla om att informera om hur olika aktörer kan hjälpa till med att identifiera de unga personer som skulle kunna erbjudas SIG.

- *Utbildning och stöd i SIG.* Det är viktigt att SIG-samordnaren och de aktörer som ska arbeta med SIG har tillräcklig utbildning och även får kontinuerligt kompetensstöd. Det finns en utbildning som baseras på vägledningen som rekommenderas till SIG-samordnaren och SIG-grupper.

Även för samverkan inom SIG är ett samtycke från den enskilde till informationsdelning en ofrånkomlig förutsättning. Utan ett samtycke till informationsutbyte kan SIG inte bedrivas. I vägledningen betonas därför socialtjänstens ansvar att samla in samtycken för informationsutbyte som en del av SIG-processen. Det påpekas även att den unge och dennes vårdnadshavare kan välja att bryta samtycket när de vill och att man därför bör fortsätta att motivera för ett samtycke och ett fortsatt arbete under hela SIG-insatsen.

6.2.3 Ett utvecklingsarbete bedrivs för tidiga och samordnade insatser för barn och unga

Skolverket och Socialstyrelsen arbetar på regeringens uppdrag med ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga (TSI) (U2017/01236/GV; U2020/00363/S). Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 16 juni 2023. Syftet med det arbetet är att stärka samverkan mellan skola/elevhälsa, hälso- och sjukvård och socialtjänst så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser för att förhindra en ogynnsam utveckling. TSI är inte en viss metod utan en form av strukturerad samverkan för att identifiera och ge stöd till barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt. Inom ramen för uppdraget ger Skolverket och Socialstyrelsen stöd till 34 utvecklingsarbeten som fokuserar på tidiga samordnade insatser. Dessa utvecklingsarbeten har på olika sätt byggt upp ett tvärprofessionellt samarbete, ofta i form av tvärprofessionella

team med personer från skola, vård och socialtjänst, som prövar olika metoder för att arbeta tillsammans (www.kunskapsguiden.se).

En del av de utvecklingsprojekt som bedrivs på lokal nivå inom ramen för TSI projektet, bland annat *Backa barnet*-projektet i Ystad kommun och *Tillsammans för varje barn*-projektet i Falu kommun, har hämtat inspiration från modellen *Getting it right for every child*, GIRFEC, som utvecklats i Skottland. Modellen kallas i Sverige även för Skottlandsmodellen. GIRFEC är i Skottland ett samlat nationellt policyramverk i syfte att förbättra alla barns och ungdomars välbefinnande och att göra deras röster centrala i eventuella bedömnings-, planerings- och stödprocesser. En central del i modellen är ett så kallat välbefinnandehjul, vilket är ett bedömningsverktyg innehållande åtta indikatorer som används för att få ett helhetsperspektiv på barnets situation. Två specifika professionella roller är också centrala i modellen, dels en särskilt namngiven person, (named person), dels en ansvarig samordnare (lead professional). Ytterligare en viktig del i GIRFEC ramverket utgörs av den så kallade barnets plan, som används vid planering och genomförande av insatser (Anderberg & Forkby 2021). Den särskilt namngivna personen har som uppgift att vara första kontakten för barn och deras vårdnadshavare. Tanken är att det ska finnas en särskilt namngiven person för varje barn och att denne ska ha ett uppdrag att säkerställa barnets välbefinnande genom att vara ett första stöd, vid behov göra insatser tillgängliga och påkalla barnets eller den unges behov för andra. I Falu kommuns utvecklingsprojekt kallas denna funktion trygghetsperson. Trygghetspersonen är inledningsvis barnets sjuksköterska på barnavårdscentralen medan rollen därefter övergår till förskolerektor respektive rektor (Falu kommun och Region Dalarna 2020).

En ansvarig samordnare har ett helhetsansvar när ett barn som tar emot stöd från flera samhällsaktörer. Enligt GIRFEC ska en personligt utformad barnplan sammanställas när ett barn behöver utökade stödinsatser. Den ansvarige samordnaren ska alltså se till att barn och vårdnadshavare är införstådda med vad som händer, att innehållet i barnplanen stämmer, är uppdaterad och regelbundet utvärderad, och konsultera och arbeta tillsammans med den namngivna personen. Till skillnad från rollen namngiven person är det inte förutbestämt vem som kan bli ansvarig samordnare. I stället väljs denne bland de personer som är involverade runt barnet i samband med mötet om barnets plan (Thelin et al. 2021). I *Backa barnet*-projektet i Ystad

kommun arbetas även med tvärprofessionella barnteam som kan kopplas in när det behövs åtgärder från flera aktörer. Vilka aktörer som ska ingå i barnteamen ser olika ut beroende på barnets ålder. För yngre barn är det till exempel förskollärare, socialsekreterare och BVC-sköterska medan det för äldre barn kan vara lärare, socialsekreterare och kurator från första linjen samt polis (Ystad kommun 2022). Arbetet sker inom befintliga författningsramar. Ett samtycke är således en förutsättning för informationsdelning.

6.2.4 Samverkan sker inom samordnade individuella planer

En särskild form av samverkan mellan främst socialtjänst och hälso- och sjukvård är den samverkan som sker inom ramen för en samordnad individuell plan (SIP). Skyldigheten att upprätta en individuell plan är lagstadgad för socialtjänsten och hälso- och sjukvården i 2 kap. 7 § socialtjänstlagen respektive 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen. Skyldigheten att upprätta en plan gäller inte enbart för barn och unga. Enligt bestämmelserna ska en plan upprättas om kommunen eller regionen bedömer att det behövs. Det räcker att en av huvudmännen gör den bedömningen för att skyldigheten ska inträda för båda. Den samordnade planeringen bygger på den enskildes samtycke och delaktighet och samtycket är en förutsättning för nödvändig informationsdelning och för att en plan över huvud taget ska kunna upprättas. Av planen ska det framgå vilka insatser som behövs, vilka insatser respektive huvudman ska svara för, vilka åtgärder som vidtas av någon annan än kommunen eller regionen, och vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.

Hur arbetet med SIP sker i praktiken kan se något olika ut. I en publikation från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som tar sikte på tillämpningen av SIP för barn och unga ges följande beskrivning av arbetsprocessen. Processen startar när ett behov av samordning upptäcks. Efter inhämtat samtycke görs en förplanering med barnet och vårdnadshavarna om vad som ska tas upp på mötet, vilka verksamheter/personer som behöver vara representerade samt var och hur mötet ska genomföras. På mötet sätts mål och insatser planeras. Planen skrivs med fördel på mötet och en huvudansvarig för planen utses. Efter mötet arbetar verksamheterna med de insatser som beslutats. Om något inte fungerar som planerat eller något

annat sker som påverkar planeringen så kontaktas huvudansvarig för planen. Vid uppföljningen ses planeringen över (SKR 2019).

Ibland finns specifika funktioner i förvaltningen som kan stödja arbetet med SIP. I flera av Stockholms socialtjänstförvaltningar finns så kallade SIP-samordnare, medan det i Region Västmanland finns SIP-koordinatorer. Dessa funktioner har beskrivits som ett stöd som kan svara på frågor, avlasta administrativt och agera oberoende mötesledare. Andra sådana funktioner kan vara samordningssjuksköterskor som bland annat följer upp arbetet med SIP, Case Managers (vårdsamordnare) som stödjer personer med insatser från socialtjänst, psykiatri samt beroendevård med att samordna insatser samt konsultationsteam som arbetar med att skapa gemensamma förhållningssätt genom att diskutera avidentifierade ärenden (SKR 2020).

Det följer av lagstiftningen om SIP att det ska framgå vem av huvudmännen som har det övergripande ansvaret för planen. I praktiken har det lett till att man på flera håll i landet utsett en person inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården som har huvudansvaret. Olika benämningar för den huvudansvariges roll har vuxit fram i verksamheter som arbetar med SIP som till exempel samordnare, lots, koordinator och fast vårdkontakt (SKR 2019).

SIP innebär alltså ett krav på samverkan som resulterar i en gemensam plan. Hur samverkan ska organiseras på lokal nivå är emellertid inte reglerat och det kan finnas olika samverkansstrukturer och lokala överenskommelser som styr det praktiska arbetet. Det har därvid konstaterats att det är de kommuner och regioner som redan har inarbetade samverkansstrukturer huvudmännen emellan såväl på politisk nivå som på ledningsnivå och verksamhetsnivå, som har kommit längst i att anamma lagstiftningen om SIP (SKR 2019). Med andra ord finns risk för att SIP inte fungerar på avsett sätt om det saknas en etablerad samverkansstruktur, trots att SIP är lagreglerad.

Även andra aktörer, såsom förskolan/skolan, Arbetsförmedlingen, SiS, Försäkringskassan och Kriminalvården kan vara inkluderade i arbetet, men deras deltagande är inte lagstadgat. Det finns alltså i dag ingen rätt för exempelvis skolan att initiera en SIP om ett behov av insatser från flera aktörer bedöms föreligga. Trots detta är det vanligt att förskolan och skolan är involverade i arbetet och det har angetts att det på flera håll i landet i praktiken är förskolan och skolan som tar flest initiativ till att en samordnad individuell plan upprättas. Hur

skolan inkluderas i SIP-arbetet brukar tydliggöras i regionala/lokala överenskommelser och kan följaktligen se olika ut (SKR 2019). Det har framförts synpunkter på att elevhälsans, förskolans och skolans ansvar borde förtydligas i lagstiftningen (SKR 2020). Barnombudsmannen har också framfört synpunkten att förskolan och skolan måste ges laglig rätt att ta initiativ till SIP, för att möjligheten att ge barn tidiga och samordnade insatser ska förbättras (Barnombudsmannen 2023).

6.2.5 Polismyndigheten anser att samverkan behöver förbättras

Som framgått finns det olika modeller för samverkan i individärenden, men ingen som är etablerad nationellt. SIP är reglerat i lag men det förefaller trots detta finnas ett behov av lokala överenskommelser och samverkansstrukturer för att få samverkan att fungera i praktiken. Polismyndigheten anser att det behöver finnas enhetlighet i samverkansstrukturer inom och mellan kommunerna. Det är enligt Polismyndigheten av största vikt att en regelbunden samverkan mellan polis, skola, socialtjänst och även hälso- och sjukvård säkerställs i alla kommuner och att det inom samarbetet finns möjlighet till att lyfta såväl generell oro för en individ som planering och hantering av gemensamma insatser (Polismyndigheten 2022c).

Polismyndigheten framhåller att den samverkan som i dag bedrivs i de olika kommunerna mellan polis, skola, socialtjänst samt hälso- och sjukvård varierar. Det är enligt Polismyndigheten viktigt att denna form av samverkan finns och bedrivs kontinuerligt i syfte att utbyta information och planera insatser kopplat till individer som uppvisar orosbeteende. I en strukturell operativ samverkan säkerställs också kontaktvägarna till myndigheten vilket skapar redundans och minskar personberoendet, menar Polismyndigheten (ibid.).

Polismyndigheten menar att det därutöver behövs lättnader i sekretesslagstiftningen, och att dessa lättnader är en förutsättning för att nå effekt vid samverkan. Polismyndigheten anför:

Om effekt ska uppnås i samarbetet måste samverkande parter kunna dela information med varandra. Sekretessen måste kunna brytas. Polismyndighetens samverkan med psykiatri är idag begränsad och uppges bero på de sekretessbestämmelser som omger hälso- och sjukvård. Den koppling som Polismyndigheten gör mellan psykisk ohälsa och brott

däribland sådan brottslighet som kan kopplas till våld i skolmiljö nödvändiggör förändringar i de sekretessbestämmelser som rör Polismyndigheten och hälso- och sjukvård kring informationsutbytet i enskilda ärenden (ibid. s. 15–16).

6.2.6 Samtycke krävs för både informationsdelning och vårdinsatser

Utredningen konstaterar att sekretesslagstiftningen kan förhindra informationsdelning i individärenden och därmed utgöra ett hinder mot samverkan mellan till exempel polisen, skolan och socialtjänsten. Skälet är att lagstiftaren har bedömt att individen behöver ha ett starkt skydd för personliga uppgifter. Det kan noteras att samtycke till informationsdelning från den enskilde eller dennes vårdnadshavare är en förutsättning för samverkan i samtliga av de samverkansmodeller som redogjorts för i detta kapitel. Det bör tilläggas att det finns situationer där det är möjligt att bryta sekretessen även utan individens samtycke, och det är också ett problem att dessa möjligheter inte nyttjas fullt ut beroende på okunskap om gällande rätt (Brå 2021).

Ytterligare lagstiftningsåtgärder i syfte att tillåta informationsdelning utan individens samtycke skulle sannolikt kunna underlätta samverkan i vissa avseenden, exempelvis för möjligheterna att göra hot- eller riskbedömningar i ärenden om oro för skolattacker. Men samverkan i individärenden syftar inte endast till informationsutbyte utan även till att samordna insatser för den enskilde. Även insatserna förutsätter som regel samtycke, dvs. i de fall där det inte finns grund för att använda tvångslagstiftning. Lättnader i sekretessregleringen skulle inte påverka det faktum att insatserna för den berörda individen i flertalet fall även i fortsättningen skulle kräva samtycke.

Samverkan i individärenden kan inte – oavsett hur den organiseras – lösa eventuella hinder relaterade till sekretesslagstiftningen på annat sätt än att utnyttja befintliga möjligheter till informationsdelning. Eventuella reformer av sekretesslagstiftningen för att möjliggöra informationsdelning utan samtycke innebär å andra sidan inte heller med nödvändighet att alla eftersträlvade mål med samverkan uppnås eftersom de vårdinsatser som nödvändiggörs i individärenden som regel också kräver samtycke.

7 Organisering av samverkan för att förhindra skolattacker

I kapitlet behandlas frågan om organisering av samverkan för att förhindra skolattacker. Bland annat föreslås att det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism (Center mot våldsbejakande extremism, CVE) ska få till uppgift att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack. Detta förutsätter att CVE:s möjligheter att behandla personuppgifter ses över och att det finns tillämpliga sekretessbestämmelser. I kapitlet lämnas även ett förslag om att CVE tillsammans med Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ska få i uppdrag att ta fram ett metodstöd för skolväsendets förebyggande arbete mot skolattacker.

7.1 Samverkan ger mervärde i brottsförebyggande arbete

Samverkan kan ses som ett organisatoriskt sätt att lösa utmanande uppgifter som den egna enheten inte klarar på egen hand. Syftet med samverkan är att tillsammans skapa ett mervärde – att åstadkomma något mer än en part ensam kan åstadkomma. För barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa krävs stöd så tidigt som möjligt. För att samverkan ska fungera behövs styrning, struktur och samsyn. Det behövs en tydlig styrning på alla nivåer. Ledningen behöver legitimera och förankra samverkan på lägre nivåer, formulera mål för samverkan och efterfråga resultat av samverkan. Struktur behövs i form av tydliga mål för samverkan och precisering av målgrupper. En tydlig arbetsfördelning och rutiner för samverkan krävs också. Som ett exempel kan nämnas skriftliga avtal mellan aktörerna, för att

förtydliga vem som ska göra vad, när och hur. Samsyn innebär dels att de inblandade aktörerna har en gemensam värdegrund och har respekt för och tillit till varandras uppdrag och kompetens, dels att aktörerna har en gemensam uppfattning om barnets behov (Socialstyrelsen 2013).

Brottsförebyggande rådet (Brå), Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* beskrivit hur samverkan i det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå kan läggas upp och utföras. I boken återkommer styrning, struktur och samsyn som centrala begrepp för samverkan:

Samverkan förutsätter att det finns styrning, struktur och samsyn för att fungera. Styrningens eller ledningens engagemang är avgörande för det brottsförebyggande arbetets resultat. Det är genom styrning som arbetet får prioritet, resurser och mandat. En organisatorisk struktur behövs för att man ska kunna arbeta systematiskt med att kartlägga lägesbilder, välja åtgärder, genomföra dem och följa upp dem. Parternas samsyn gör att åtgärderna effektivt kan riktas åt ett gemensamt håll, med en förståelse för varandras bidrag i arbetet (Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete, Brå, 2020, s. 11).

De samverkansformer som redogjorts för i tidigare avsnitt kan ses som olika modeller för att skapa just styrning, struktur och samsyn.

I en modell som används för att beskriva samverkan förekommer fem olika nivåer av samverkan. Den lägsta nivån – *kommunikation* – innebär i princip att representanter från olika organisationer kommunicerar med varandra, men det finns inga eller mycket begränsade överenskommelser om samverkan. I följande nivåer *samarbete*, *samordning*, respektive *koalition* kommer samverkan att involvera fler personer på fler nivåer i organisationerna och bli mer formaliserad. Ju högre nivå för samverkan desto mer kan den enskilda organisationen offra autonomi till fördel för samverkan och ofta ingås mer formaliserade avtal. Den högsta nivån – *integration*, innebär att det alltid finns formaliserad samverkan genom avtal, att samverkan alltid går före den enskilda organisationens intressen, att det finns uttalat mandat från högsta nivå och att man alltid fattar beslut gemensamt (Söderberg 2016).

Ofta görs antagandet att en högre nivå av samverkan är eftersträvarvärd. Det kan dock finnas en yttersta gräns för hur omfattande samverkan som kan eller bör förekomma. Det kan exempel-

vis handla om att myndigheter har uppdrag som väsentligen skiljer sig åt och delvis aktualiserar motstående intressen. Samverkan får då inte ske på ett sådant sätt att myndigheternas respektive roller och uppdrag blir otydliga. Det bör i sammanhanget poängteras att de åtgärder som ska utföras av aktörerna inom ramen för eller i anslutning till samordningen sammanfaller med de åtgärder som åligger respektive aktör även utan den aktuella samordningen. Samordningen ger inte i sig några nya verktyg till aktörerna. Myndigheternas verksamhet styrs i enlighet med legalitetsprincipen av de föreskrifter om arbetsuppgifter som följer av gällande författningar. Det innebär bland annat att det inte får förekomma några nyskapelser i form av särskilda samarbetsorgan som oberoende av tillämpliga föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna (prop. 2016/17:180 s. 70 f.).

Vilken nivå av samverkan som är eftersträvarsvärd påverkas vidare av vad som ska uppnås genom samverkan. Om det specifika syftet i ett visst fall kan uppnås genom en "lägre" form av samverkan kan arbete med att uppnå en "högre" samverkansform vara ett ineffektivt sätt att använda resurser. Det är ofrånkomligt att arbetet med samverkan är resurskrävande och samverkan bör därför inte eftersträvas för sakens skull.

Även om det alltså finns generella utgångspunkter för en framgångsrik samverkan mellan myndigheter måste vi bedöma vad som är en lämplig samverkansform utifrån de specifika syften som motiverar samverkan för att förhindra skolattacker.

7.2 Samverkan behövs vid oro för skolattacker

För att kunna avgöra vad som är en lämplig organisering av samverkan måste målet med samverkan konkretiseras. Det förebyggande arbetet kan emellertid bedrivas på många sätt. Tidiga insatser för att förebygga skolattacker kan till exempel handla om att arbeta generellt förebyggande mot mobbning och kränkande behandling, vilket är ett arbete som i huvudsak bedrivs av skolan. I ett senare skede kan det förebyggande arbetet handla mer om att uppmärksamma varningstecken eller sätta in insatser som reaktion på ett hotfullt beteende. Hur samverkan lämpligen ska organiseras blir beroende av

i vilket skede som samverkan ska ske och vilket syfte som ska uppnås genom samverkan.

Utredningen har i enlighet med direktiven analyserat frågan om lämplig samverkansform i en situation då en individ på något sätt visat tecken som ger anledning till oro för att denne ska genomföra en skolattack. Sådan oro kan exempelvis uppkomma genom en individs uttryckssätt och agerande på internet, hotfulla uttalanden eller ett tydligt intresse för skolattacker. Oro kan också uppkomma när det är fråga om mer diffusa tecken. Det kan röra sig om såväl tidig oro som mer alarmerande oro. Som redogjorts för i föregående avsnitt innebär samverkan inte att de samverkande aktörerna får andra uppgifter än vad de redan har. Målet med samverkan måste alltså vara att aktörerna ges goda förutsättningar att utföra sina respektive uppgifter och att insatser från olika aktörer samordnas för att ge bästa effekt. När det föreligger en oro för en skolattack är det således viktigt att poängtera att det inte främst är en uppgift för exempelvis socialtjänsten eller skolväsendet att vidta åtgärder för att avvärja en befarad skolattack. Oavsett hur samverkan organiseras i övrigt är detta en uppgift som i första hand åligger Polismyndigheten. Polismyndigheten bör således som regel kopplas in vid oro för en skolattack, eftersom polisen har ett såväl brottsförebyggande som brottsbekämpande uppdrag. Ju mer akut oron är, desto viktigare är det att Polismyndigheten engageras. När oron är mer diffus och inte direkt kan kopplas till att en individ har tydliga planer på att utföra en skolattack, är det fortfarande viktigt att orsakerna till oron uppmärksammas och bedöms. I en sådan situation kan det finnas anledning för aktörer kring individen att samverka.

Som redogjorts för i tidigare avsnitt har de preventiva modeller som utarbetats i USA och Tyskland kommit att centreras kring att fånga upp och utvärdera hotfullt beteende och att utifrån bedömningen av agerandet sätta in lämpliga insatser. En viktig aspekt är att undvika ”informationsfragmentering”, det vill säga att information om en individs beteende finns fragmenterat hos olika aktörer (internt inom en organisation eller hos olika externa aktörer) och inte delas mellan aktörerna på ett sådant sätt att en helhetsbild framkommer.

I en svensk kontext kan information som är viktig för att göra en adekvat hotbedömning finnas hos olika aktörer som på ett eller annat sätt arbetar med individer i skolmiljön. Som exempel kan följande omständigheter nämnas. Skolan kan ha fått information om

att en elev visat en fascination för våldsdåd i skolmiljö och socialtjänsten kan ha hanterat orosanmälningar som rört föräldrars eller andra personers oro för att eleven isolerar sig från omvärlden. Hälso- och sjukvården kan för egen del ha en oro för en person utifrån att den haft tankar om att begå självmord kopplat till ett dåligt psykiskt mående. Ett viktigt syfte med samverkan är därför att möjliggöra för dessa aktörer att samlas och gemensamt behandla de omständigheter som gett anledning till oro kring en individ. Aktörerna får därigenom en helhetsbild och risken för att ett oroväckande beteende missas eller underskattas blir lägre. För samverkan i detta syfte är det centralt att det finns ett forum för kommunikation och informationsdelning. Genom att de samverkande aktörerna delar information med varandra får var och en av dem bättre underlag för att göra en hotbedömning och överväga åtgärder.

En bedömning som utmynnar i slutsatsen att det föreligger en risk för en skolattack måste självfallet åtföljas av åtgärder som syftar till att motverka en attack. Här måste skiljas på sådana åtgärder som åligger de brottsbekämpande myndigheterna och som handlar om att konkret förhindra en förestående attack, bedriva förundersökning och eventuellt lagföra en individ, och andra åtgärder som kan behöva vidtas för att på längre sikt arbeta med den individ som gett upphov till oro. Det kan handla om att erbjuda stödinsatser till individen eller dennes vårdnadshavare för att komma till rätta med en bakomliggande problematik som bidragit till det beteende som gett upphov till oro. I detta sammanhang, och beroende på vilka insatser eller åtgärder som blir aktuella, kan olika former av samverkan behövas. Det kan exempelvis handla om att upprätta en planering som omfattar stödjande insatser från skola, socialtjänst och/eller hälso- och sjukvård.

Oavsett vilka insatser som utförs kan det finnas ett behov av fortsatt samverkan mellan aktörer för att återkoppla (jfr begreppet case monitoring inom NETWASS-modellen) och att uppmärksamma utvecklingen hos individen över tid.

Målet för samverkan i ärenden om oro för skolattacker bör således vara dels att underlätta för de samverkande aktörerna att dela information som har betydelse för att bedöma oron kring en individ, dels att samordna insatser som behövs för att långsiktigt åtgärda den bakomliggande problematik som gett upphov till oron. I detta ligger

också att samverkan kan behöva ske under längre tid med någon form av kontinuerlig återkoppling.

7.3 Hinder och utmaningar för samverkan har identifierats

Möjligheterna till den form av informationsutbyte mellan aktörer som förutsätts för att undvika informationsfragmentering begränsas av sekretesslagstiftningen. Som framgått ovan har de samverkansformer som på ett framgångsrikt sätt använts för samverkan i individärenden i huvudsak grundats på ett samtycke till informationsdelning från den enskilde. När den enskilde är minderårig kan det, beroende på den enskildes ålder och mognad, vara tillräckligt om den enskildes vårdnadshavare lämnar sitt samtycke. Det finns visserligen sekretessbrytande bestämmelser som i vissa avseenden möjliggör informationsdelning trots att något samtycke inte föreligger, se till exempel 10 kap. 18 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det har dock framgått att myndigheter och andra aktörer upplever att det utifrån befintlig sekretesslagstiftning är svårt att dela information med varandra om det saknas samtycke från den enskilde (Brå 2021). Sedan Brå publicerade sin rapport har Socialstyrelsen i samverkan med Polismyndigheten tagit fram stöd för att höja kompetensen och sprida information om möjligheten att lämna uppgifter till polisen i det brottsförebyggande arbetet (www.kunskapsguiden.se).

Det pågår även ett arbete med att se över lagstiftningen i denna del i syfte att åstadkomma större möjligheter till informationsdelning mellan myndigheter i framför allt brottsförebyggande syfte (dir. 2022:37 och dir. 2023:11). Även om ytterligare sekretessbrytande bestämmelser införs kommer den enskildes samtycke i många fall fortsatt vara en omständighet som medför att kommunikationen mellan myndigheter och andra aktörer blir mer effektiv och ändamålsenlig. Samtycke från den enskilde är också nödvändigt för att kunna sätta in stödinsatser, bortsett från de undantagssituationer då förutsättningar kan finnas att tillämpa tvångslagstiftning som exempelvis lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

En annan utmaning för samverkan är att de ingående aktörerna har olika syften och intressen att tillgodose. Detta kan få till följd att aktörerna gör olika bedömningar av vilka åtgärder som kan eller bör

vidtas i ett individärende. Oavsett hur samverkan organiseras är det ofrånkomligt att det är den aktör inom vars myndighetsutövning en insats ligger som har att besluta om insatsen. Det kommer således inte att finnas någon aktör i samverkansorganen som har ett överordnat ansvar eller mandat att fatta beslut. De aktörer som ingår i samverkan behöver formulera en samsyn så långt det går, för att minimera denna problematik.

Ytterligare en utmaning för samverkan är att den måste involvera skolan oavsett om skolans huvudman är kommunal/regional, enskild eller statlig. Ett problem som påtalats till utredningen är att skolor med enskilda huvudmän inte bjudits in till kommunala samverkansorgan. Motsatt har det även gjorts gällande att skolor med enskilda huvudmän väljer att inte delta i brottsförebyggande kommunal samverkan. Det finns omkring 750 enskilda huvudmän i Sverige (Skolinspektionen 2022). Enskilda huvudmän står också för en stor andel av skolorna och eleverna, särskilt på gymnasienivå. Nästan 30 procent av landets gymnasieelever går nämligen i en skola med enskild huvudman (Skolinspektionen 2021). Det är angeläget att samverkan organiseras på ett sådant sätt att alla skolor görs delaktiga, oavsett huvudman.

En specifik utmaning för samverkan som involverar gymnasieskolor är att eleverna i dessa skolor ofta är bosatta i andra kommuner än den som skolan är belägen i. Motsvarande problematik kan finnas för fristående grund- och grundsärskolor som är riksrekryterande. Det innebär att den socialtjänst som skolan behöver samverka med är belägen i en annan kommun och att etablerade samverkansformer kanske inte kan användas över kommungränsen.

7.4 Det finns vissa utgångspunkter för en lämplig organisering av samverkan

Vissa utgångspunkter kan anges för en lämplig organisering av samverkan i det förebyggande arbetet, utifrån det material som utredningen tagit del av och de kontakter som utredningen har haft med företrädare för olika aktörer som arbetar förebyggande eller har att hantera oro för skolattacker.

7.4.1 Samverkan ersätter inte kontakt med Polismyndigheten

Eftersom det ofta är skolpersonal som känner oro för att en individ ska begå en skolattack är det viktigt att rektorn och annan skolpersonal vet var de ska vända sig med sin oro.

Det har sagts till utredningen att skolan känner osäkerhet om när polisen ska kontaktas och på vilket sätt det ska göras. Det krävs inte att en skolattack är nära förestående för att skolan ska kunna kontakta och rådfråga polisen. Om skolan får information om att en elev exempelvis har tillverkat en bomb eller har framfört uttryckliga hot mot skolan eller specifika individer på skolan om en nära förestående attack, ska polisen självklart kontaktas och beroende på hur akut situationen är så finns nödnumret 112 alternativt polisens växel 114 14. Om det är fråga om en mer vag oro, där en elev som exempel uttryckt en fascination för andra skolattacker, kan det fortfarande finnas anledning att kontakta polisen för att få råd och stöd.

Det finns enskilda skolor som har direktnummer till specifika poliser inom lokalpolisområdet och det har sagts till oss att det är lättare att kontakta en specifik polis vid en vag oro än att ringa polisens växel. Önskemål har också framförts om att varje skola ska ha en kontaktpolis, vilket varit fallet tidigare. Motargumentet kan dock framföras att en sådan personbunden ordning är sårbar för frånvaro. Det ligger inte inom ramen för denna utredning att lösa dessa frågor men vi betonar vikten av att skolan ska veta vilken kontaktväg in till polisen som ska användas.

7.4.2 Samverkan måste kunna ske i individärenden

I direktiven till utredningen anges att skola, förskola och fritidshem kan behöva samverka med andra aktörer för att göra riskbedömningar. Polismyndigheten är en sådan aktör. Att riskbedömningar (eller mera specifikt hotbedömningar) kommer att vara centralt framgår vidare av den redovisning som gjorts av internationella modeller för preventivt arbete mot skolattacker. För att sådan samverkan ska kunna ske måste det vara fråga om en operativ samverkan på individnivå. Skolattacker som fenomen handlar om individer, och även om vissa övergripande frågor kan ha betydelse som risk- eller skyddsfaktorer, kommer det preventiva arbetet i stor utsträckning att handla om att upptäcka och bedöma varningstecken hos enskilda elever eller

andra individer som finns i skolmiljön. Olika aktörer som har kontakter med individer i skolmiljön kan därför behöva involveras i samverkan.

För att underlätta samverkan i individärenden är det en fördel om det finns någon form av operativ samverkansgrupp dit sådana ärenden kan lyftas av exempelvis skolpersonal. Den operativa samverkansgruppen bör som regel bestå av personal från skola inklusive elevhälsa, hälso- och sjukvård, socialtjänst och polis, som haft någon form av kontakt med individen och som kan bidra med kunskap och förståelse för dennes förutsättningar. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan andra personalkategorier behöva ingå i samverkansgruppen. Ett exempel på en sådan grupp kan vara den arbetsgrupp eller operativa grupp som beskrivs inom SSPF-modellen.

7.4.3 Samverkan ska skapa goda förutsättningar för informationsutbyte och gemensamma bedömningar

I tidigare avsnitt har redogjorts för hur man inom CSTAG-modellen arbetar med multidisciplinära team och i NETWASS-modellen med ett "Crisis Prevention Team" (se avsnitt 3.6.2). Som framgått är informationsutbyte och gemensamma hotbedömningar centralt för det preventiva arbetet. Samverkan mellan olika aktörer i en svensk kontext bör syfta till att möjliggöra motsvarande arbetsgrupper som gemensamt kan göra hotbedömningar och bedöma vilka insatser som är lämpliga.

Eftersom informationsdelning kommer att vara ett centralt inslag är det av betydelse att samverkansformen på operativ nivå utnyttjar de möjligheter till informationsutbyte som finns. Det innebär dels att samverkansformen bör innefatta rutiner för att i ett tidigt skede inhämta samtycke till informationsdelning från den enskilde eller dennes vårdnadshavare. Samverkansformen måste emellertid även utnyttja de möjligheter till informationsdelning som finns om ett samtycke inte kan uppnås, eller om det bedöms olämpligt att inhämta samtycke. Det kan till exempel handla om att de samverkande aktörerna på strategisk nivå genom utbildningsinsatser eller på annat sätt ser till att personal som ska ingå i de operativa samverkansgrupperna har god kännedom om förutsättningarna att tillämpa sekretessbrytande bestämmelser. Det är viktigt att samverkansformen innebär

en plattform för informationsutbyte som kan utnyttjas under de förutsättningar som rådande sekretesslagstiftning tillåter.

7.4.4 Det behövs en etablerad struktur för samverkan när oro uppstår kring en individ

Oro för skolattacker är som tidigare redogjorts för en relativt ovanlig företeelse i flertalet kommuner. När oro faktiskt uppstår kan emellertid ärendet vara eller upplevas som brådskande. Den aktör som upplever en sådan oro ska naturligtvis kontakta Polismyndigheten. Detsamma gäller om oro uppstår utanför kontorstid, som på kvällar eller helger. Samtidigt som Polismyndigheten kontaktas kan det emellertid finnas skäl att kalla till samverkan med relativt kort varsel. Som framgått ovan kan förutsättningarna att bedöma oron förbättras om olika aktörer som har information om en individ delar iakttagelser mellan sig.

Det måste vara tydligt för rektorer, lärare, personal i elevhälsan eller socialsekreterare vart de ska vända sig vid oro. Det behöver därför finnas en struktur för samverkan som är förankrad och tydliggjord både i förhållandet mellan aktörerna och internt i respektive organisation. Detta talar för att samverkan bör ske inom ramarna för en struktur som utgör ett stadigvarande och regelbundet inslag i verksamheterna. Det är därför en fördel om samverkansstrukturen har ett relativt brett tillämpningsområde. Det krävs även att det finns en tydlig kontaktväg för att sammankalla samverkansfunktionen. Det är en stor fördel om det finns en specifik tjänsteman som ansvarar för att koordinera den operativa samverkan. Ett exempel på en sådan funktion är SSPF-koordinatören eller SIG-samordnaren. Det bör finnas en flexibilitet för den aktuella samordnaren att sammankalla de personresurser som kan vara relevanta i det särskilda fallet. Det kan röra sig om en specifik kurator som haft en samtalskontakt med en elev, en socialsekreterare som handlagt ett ärende om orosanmälan hos socialtjänsten eller en mentor från skolan som har arbetat nära en elev.

7.4.5 Samverkansformen måste kunna anpassas efter behov och utifrån lokala förutsättningar

Behovet av en organisation för samverkan kan uppstå på alla platser där det finns skolor. Detta innebär att formerna för samverkan måste vara tillräckligt öppna för att kunna anpassas till olika lokala förutsättningar i kommuner och stadsdelar. Samverkansformen måste även kunna anpassas utifrån problematiken i det enskilda fallet. Det kan därvid finnas behov av att olika aktörer involveras. Skola, polis och socialtjänst bör vara stadigvarande aktörer i samverkan men även fritidsverksamhet och hälso- och sjukvård kan behöva kopplas in. Det måste även finnas en beredskap att hantera ärenden där eleven bor i en annan kommun än den där skolan är belägen. Samverkansformen måste således vara anpassningsbar på så sätt att olika aktörer kan involveras vid behov.

7.5 Etablerade samverkansformer kan vara lämpliga för hantering av oro för skolattacker

Utredningens bedömning: Det finns redan i stor utsträckning etablerade samverkansformer på lokal nivå som kan vara lämpliga för att hantera ärenden om oro för skolattacker.

Åtgärder för att detaljreglera en samverkansstruktur i samtliga kommuner bör inte vidtas i syfte att enbart hantera skolattacker.

Utredningen avser att återkomma i slutbetänkandet med överväganden i frågan om operativ samverkan i individärenden, i ett bredare perspektiv.

7.5.1 Det finns lämpliga samverkansmodeller som kan användas för att organisera samverkan rörande oro för skolattacker

I avsnitt 6.2 har vi redovisat ett antal samverkansmodeller som i dag används på lokal nivå. Enligt vår bedömning kan flera av dessa modeller vara lämpliga att använda för att samverka i arbetet mot skolattacker, även om det inte går att utesluta att arbetssätten inom de faktiskt tillämpade samverkansformerna kan behöva anpassas för att hantera ett ärende om oro för en skolattack. Det centrala är inte

namnet på samverkansformen utan att den innehåller de element som utredningen identifierat i avsnitt 7.4.

Den brottsförebyggande samverkan som sker på kommunal eller stadsdelsnivå utformas olika utifrån de lokala förutsättningarna. Det förekommer stora variationer i hur samverkan struktureras även när den sker under beteckningarna SSPF eller SIG. Vi har därför bedömt om respektive samverkansform är lämplig att använda vid oro för skolattacker utifrån en idealbild av hur samverkan är tänkt att fungera inom respektive modell.

SSPF – så länge metoden tillämpas på individnivå – innebär en mer eller mindre fast struktur för samverkan mellan relevanta aktörer som har möten med viss frekvens och som kan aktualiseras när det finns anledning till oro för en individ hos någon av aktörerna. Genom att det finns en SSPF-koordinator finns det en person som tar ett övergripande ansvar för samverkansfrågorna och som kan kontaktas när oro uppstår som behöver lyftas i forumet. En operativ grupp med kännedom om den enskilda individen kan då också sammankallas. Den operativa gruppen kan alltså bestå av olika personer beroende på vilken individ som är aktuell.

En invändning mot SSPF som modell för samverkan i skolattacksfrågor är att hälso- och sjukvården som regel inte är representerad i SSPF-samverkan, samtidigt som erfarenheter från tidigare skolattacker talar för att någon form av psykisk ohälsa eller psykiatrisk problematik är vanligt förekommande bland gärningspersonerna. Det finns emellertid enligt utredningens bedömning ingenting som hindrar att hälso- och sjukvården involveras i samverkansformen när ett behov uppstår. Det är vidare möjligt att ett ärende som först uppmärksammas inom ramen för SSPF handläggs vidare inom ramen för SIP-samverkan om det finns ett stort behov av insatser från hälso- och sjukvård och från socialtjänsten, och det går att inhämta ett samtycke.

SSPF finns i många kommuner i landet. Den senaste siffran som funnits att tillgå uppgår till minst 148 svenska kommuner (Socialstyrelsen 2022a). Även om tillämpningen varierar på olika platser bör det finnas goda möjligheter för de flesta kommuner att använda eller utveckla samverkansformen för att tillgodose de behov som redogjorts för i tidigare avsnitt.

Den samverkan som sker inom SIG har flera gemensamma drag med SSPF och kan också vara ett lämpligt sätt att organisera sam-

verkan kring skolattacksärenden. Även SIG innefattar en fast organisation för samverkan i individärenden och en samordnare som tar ett övergripande ansvar för samordningen. Det faktum att SIG typiskt sett används för att arbeta i ett senare skede, och mot personer som är mer tydligt brottsaktiva talar för att modellen passar mindre bra för att hantera oro för skolattacker. Erfarenhetsmässigt har det vid sådan oro varit fråga om personer som inte varit brottsaktiva i övrigt eller tidigare straffade. Arbetsmetoderna i samverkansgrupper som arbetar generellt brottsförebyggande – oavsett om det är fråga om SSPF, SIG eller någon annan samverkansform – behöver i många fall anpassas för att kunna användas vid en oro för en skolattack. Det kan också krävas att riktade insatser sätts in snabbare i ett ärende om oro för en skolattack än om samverkan rör mer allmän oro för en individ. Det ska också betonas att det kan finnas goda skäl för att hälso- och sjukvården deltar i samverkan, vilket inte alltid är fallet i SIG- eller SSPF-arbetet.

De aktörer som utredningen haft kontakt med har framfört att det inte är lämpligt eller realistiskt att införa en ny struktur för samverkan som är specifik för arbetet med att förhindra skolattacker. Enligt utredningens bedömning finns det flera skäl som kan anföras till stöd för en sådan inställning. Hot om eller oro för skolattacker är i flertalet kommuner ett relativt sällan förekommande fenomen och det framstår inte som motiverat att avsätta de resurser som krävs för att etablera en ny samverkansform om denna samverkansform sällan eller aldrig kommer att utnyttjas i praktiken. Det torde inte heller vara möjligt att tillgodose intresset av en samverkansform som innefattar en regelbunden och återkommande kontakt mellan aktörerna, om föremålet för samverkan är begränsat.

Samverkan om oro för skolattacker bör därför inordnas i den samverkan som redan sker mellan relevanta aktörer. Som framgått finns det vidare i stor utsträckning redan i dag fungerande samverkansformer för arbete på individnivå inom ramen för det brottsförebyggande arbetet i kommunerna. Det framstår som klart mest resurseffektivt och ändamålsenligt att samverkan av arbetet mot skolattacker organiseras inom ramen för sådana befintliga samverkansformer.

7.5.2 Det är inte lämpligt att reglera en organisering av samverkan enbart med syftet att hantera oro för skolattacker

En utmaning med att använda sig av befintliga samverkansformer är att ingen specifik samverkansform är etablerad i hela landet. Som exempel kan nämnas SSPF som saknas i många kommuner. Den omständigheten innebär dock inte att det inte förekommer samverkan i dessa kommuner. Det är inte möjligt att ge en heltäckande bild av de tillämpade samverkansformer som finns på lokal nivå, genom lokala överenskommelser eller liknande arrangemang, och som inte nödvändigtvis går under någon särskild beteckning. En följd av detta är, såsom påpekats i avsnitt 6.2.5 att det kan saknas enhetlighet i samverkansstrukturerna på lokal nivå. Det kan också finnas kommuner eller delar av kommuner där det helt saknas en användbar samverkansstruktur.

Denna problematik leder till frågan om det finns anledning för utredningen att lägga förslag som syftar till att säkerställa en struktur för samverkan kring individer i skolattacksärenden i samtliga kommuner, genom en tvingande författningsreglering eller andra åtgärder. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 6.1 finns det redan i dagsläget olika författningar som ålägger skola, socialtjänst, polis och hälso- och sjukvård att samverka. Enligt vår bedömning innebär skyldigheten att samverka om barn som far eller riskerar att fara illa en skyldighet att samverka även i arbetet för att förhindra skolattacker. Bestämmelsen om denna skyldighet i skollagen träffar samtliga skolor oavsett huvudman. Dessutom har som framgått kommunens brottsförebyggande arbete nyligen reglerats i lag där kommunen ges ett särskilt ansvar för att verka för samverkansöverenskommelser mellan relevanta aktörer. Vi bedömer inte att det finns ett behov av ytterligare författningsreglering som på generell nivå tydliggör skyldigheten för skola (oavsett huvudman), socialtjänst, polis och hälso- och sjukvård eller någon annan aktör att samverka i arbetet för att förhindra skolattacker.

Trots att det finns lagstadgade skyldigheter att samverka kan det behövas ytterligare åtgärder för att tillse att samverkan faktiskt sker, och att den sker på ett ändamålsenligt sätt. I Statskontorets granskning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor dras slutsatsen att särskilda krav på samverkan är ett viktigt

styrmedel för statliga myndigheter, särskilt för samverkan på ett tvärsektoriellt område, trots att lagstiftningen innehåller ett allmänt krav på samverkan. Statskontoret anser att regeringen bör ställa krav på samverkan i de berörda myndigheternas regeringsuppdrag i de fall regeringen ser vinster med att myndigheter samverkar för att lösa ett visst problem (Statskontoret 2021). Frågan om styrning är emellertid komplicerad eftersom arbetet på lokal nivå involverar skolor med olika former av huvudmannaskap, kommunala och regionala aktörer inom socialtjänst respektive hälso- och sjukvård samt Polismyndighetens olika lokalpolisområden. En möjlig lösning vore att – utöver den generella skyldighet att samverka som redogjorts för ovan – i relevanta författningar införa ett krav på respektive aktör att etablera och delta i en operativ samverkansstruktur. Vid övervägandet av en sådan reglering måste emellertid flera faktorer beaktas, bland annat det kommunala självstyret.

Det kommunala självstyret är grundlagsfäst i 1 kap. 1 § regeringsformen. Där anges bland annat att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom kommunal självstyrelse. En inskränkning i självstyrelsen bör, enligt 14 kap. 3 § regeringsformen, inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det kommunala självstyret bygger på en tanke om att beslutsfattandet ska ske nära medborgarna, vilka ges möjlighet till inflytande över verksamheten och till ansvarsutkrävande. Det finns även en tanke om att självstyret är effektivt eftersom det ger förutsättningar för flexibilitet och anpassningsförmåga utifrån olika behov av offentliga åtgärder. Detta brukar vara särskilt giltigt när det gäller att organisera och bemanna verksamheter, eftersom behoven anses vara lättare att bedöma lokalt eller regionalt (SOU 2022:53).

En utgångspunkt bör således vara att kommunerna har goda förutsättningar att avgöra hur lokala samverkansstrukturer som kan användas för att hantera skolattacksfrågor bäst ska organiseras. Utredningen har alltså trots detta övervägt om det är möjligt att författningsreglera en samverkansform som inbegriper de centrala aktörerna på lokal nivå och som skulle svara mot de krav och behov som kartlagts i avsnitt 7.4. En sådan reglering skulle behöva vara tillräckligt generell för att vara tillämplig i samtliga kommuner och för att tillåta att befintliga samverkansformer utnyttjas. Som framgått ovan är det centrala behovet för samverkan i skolattacker att det finns ett operativt samverkansorgan som kan behandla oro i individ-

ärenden. Även en sådan generell författningsreglering skulle emellertid innebära en relativt långt gående inskränkning av det kommunala självstyret. En sådan åtgärd bör enligt vår bedömning bara vidtas om starka skäl talar för att behovet finns. Det bör i sammanhanget poängteras att det arbete som i dag bedrivs för att utveckla samverkansformer på lokal nivå inom exempelvis SIG och SSPF sker inom befintliga författningsramar och att det alltså skulle vara en relativt drastisk förändring att författningsreglera en viss samverkansform för samverkan kring skolattacksfrågor. Ytterst måste behovet av samverkan i skolattacksfrågor vägas mot de motstående intressen som finns och i detta sammanhang måste beaktas de möjligheter till samverkan som redan existerar. Mot denna bakgrund och då hot om eller oro för skolattacker är relativt sällan förekommande företeelser gör utredningen bedömningen att behovet av en specifik samverkansform för skolattacksfrågor inte motiverar en tvingande författningsreglering.

Frågan är om det finns ett behov av att vidta andra åtgärder i syfte att understödja etablering av samverkansorgan på lokal nivå. I detta sammanhang måste konstateras att det redan pågår ett stort antal projekt i syfte att åstadkomma samverkan mellan myndigheter på lokal nivå. Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Brå, Skolverket, MUCF och SKR verkar för att stödja kommuner som arbetar med SSPF och SIG och har tagit fram vägledningar och metodstöd för arbetet. Vi bedömer, som framgått ovan, att båda dessa samverkansformer kan användas som utgångspunkt för samverkan rörande skolattacksfrågor. Därtill bedrivs ett stort arbete med olika former av samverkan inom ramen för TSI-arbetet. Som exempel kan nämnas arbeten som tar avstamp i den så kallade Skottlandsmodellen.

Regeringen har den 20 april 2023 gett Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse i uppdrag att lämna förslag om en struktur för systematisk och långsiktig samverkan mellan myndigheter och aktörer på nationell, regional och lokal nivå med syftet att dels förhindra att barn och unga socialiseras och rekryteras in i miljöer kopplade till organiserad brottslighet och gängkriminalitet, dels att säkerställa att effektiva och ändamålsenliga åtgärder vidtas när barn och unga är inblandade i grov kriminalitet. Inom ramen för uppdraget ska myndigheterna bland annat föreslå hur en systematisk och effektiv samverkansstruktur kan organiseras, inriktas och ledas. Uppdraget ska redovisas den 29 september 2023

(Regeringsbeslut Ju2023/00972). Regeringen har även som nämnts gett Brå i uppdrag att ta fram ett metodstöd och ett informationsmaterial om våldsbejakande extremism och radikaliserings- och rekryteringsprocesser som ska vara särskilt anpassat för att kunna användas inom skolväsendet. Materialet ska tas fram inom ramen för verksamheten vid CVE och ersätter inte behovet av operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå, men kan användas som stöd av skolor och andra aktörer som ska samverka i ett ärende som rör oro för en skolattack. Som framgår nedan föreslår vi dessutom ett uppdrag till CVE tillsammans med Skolverket och SPSM som är specifikt inriktat på skolattacker.

Vår bedömning är att det inte därutöver finns ett behov av ytterligare myndighetsuppdrag för att etablera samverkansstrukturer på individnivå eller att ta fram vägledningar för hur samverkan kan ske i skolattacksärenden.

Vår bedömning är också, såsom framgått, att det inte är lämpligt att föreslå en reglering av samverkansorgan särskilt för skolattacksärenden. Vi menar att de behov som kan finnas av vägledning och stöttning i ett specifikt fall av oro tillgodoses bättre genom den centrala stödfunktion och det stöd till skolorna som vi föreslår i följande avsnitt. Frågan om operativ samverkan i situationer då det finns oro för att en ung person ska begå allvarlig brottslighet är angelägen, men bör behandlas i ett bredare perspektiv. Vi har därför för avsikt att återkomma med överväganden rörande denna fråga i slutbetänkandet.

7.6 En central stödfunktion kan bidra på lokal nivå

Utredningens bedömning: Det finns behov av en central stödfunktion som kan bistå lokala samverkansorgan eller enskilda lokala aktörer i individärenden som gäller oro för en skolattack.

Även om det finns samverkansformer som tillämpas i arbetet mot skolattacker står det klart att det kan uppstå behov av specifika kunskaper och kompetenser som inte kan tillgodoses med de resurser som finns tillgängliga på lokal nivå. Det finns därför ett behov av en stödfunktion som kan bistå de lokala samverkansorganen i ärenden rörande oro för skolattacker. En sådan stödfunktion som placeras på regional eller nationell nivå har bättre förutsättningar att samla erfaren-

heter och kompetenser som kan användas i arbetet för att förhindra skolattacker än vad som är möjligt för de lokala aktörerna. Utredningen pekar nedan på områden där en central stödfunktion särskilt kan bidra.

7.6.1 Stödfunktionen kan bidra med expertkunskap och biträde vid hotbedömningar

Hot om eller oro för skolattacker är relativt sällan förekommande företeelser för de flesta lokala aktörer. Det kan alltså inte förväntas att det på lokal nivå kommer att finnas en specialiserad kompetens kring skolattacksfrågor eller erfarenheter av att jobba med en sådan problematik. Samtidigt är det uppenbart att omständigheterna kan vara sådana när oro för en skolattack uppstår att de lokala aktörerna snabbt måste göra svåra bedömningar som ställer höga krav på kunskaper om exempelvis radikaliserings- eller forskningsläget kring ensamagerande gärningspersoner. Polismyndigheten utgör en självklar och viktig operativ aktör som ska involveras i samband med en konkret oro. Parallellt med polisens arbete kan det dock finnas behov av samverkan och aktörer på lokal nivå kan ha behov av expertkunskap inom området skolattacker. Det är också viktigt att uppmärksamma och bedöma en mer diffus oro, som inte nödvändigtvis är direkt kopplad till en skolattack. Även i en sådan situation kan det uppstå behov av expertkunskap.

En central stödfunktion kan på ett helt annat sätt än någon lokal aktör inhämta och bygga upp specialiserad kompetens och expertkunskap med anknytning till skolattacksfrågor. Det kan till exempel handla om kunskaper om en viss våldsbejakande extremistmiljö som en individ uttryckt sympatier för eller om vilka metoder som kan användas för att göra hotbedömningar när det kommer till såväl vag som konkret oro för en skolattack. En central stödfunktion kan också ge rådgivning genom att exempelvis förmedla kunskap om hur man arbetat med liknande oro i andra kommuner eller vad som framgår av relevant forskning kring det preventiva arbetet. Stödfunktionen kan i denna roll också bidra till att ingen aktör upplever sig lämnad ensam i en situation där det finns oro över en individ. I sammanhang där det inte finns en etablerad struktur för lokal samverkan, eller där sådan samverkan inte fungerar tillfredsställande, kan

stödfunktionen därför utgöra ett särskilt viktigt stöd för enskilda aktörer.

7.6.2 Stödfunktionen kan bidra med erfarenhetsutbyte och kunskapsinsamling

Möjligheterna att på lokal nivå samla erfarenheter och förmedla dessa vidare till andra lokala aktörer är begränsade. Att en central stödfunktion involveras i lokala ärenden om oro för skolattacker medför att erfarenheter från det förebyggande arbetet samlas hos stödfunktionen. Detta möjliggör för stödfunktionen att bedriva ett kontinuerligt kunskapsutvecklande arbete om exempelvis riskfaktorer eller framgångsrika strategier i det förebyggande arbetet. Den centrala stödfunktionen kan vidare fungera som en kontaktpunkt genom vilken dessa erfarenheter kan kanaliseras ut till andra aktörer, antingen genom kompetensutvecklande insatser som riktas till lokala aktörer generellt eller genom rådgivning i enskilda ärenden.

7.6.3 CVE svarar mot behoven av en central stödfunktion

Som redogjorts för i tidigare avsnitt bedriver CVE ett arbete med att samla kunskap kring skolattacker och utveckla metodstöd för det förebyggande arbetet, samtidigt som centret arbetar operativt med lokala aktörer genom sin verksamhet med stödtelefon och mobila stödteam. Kunskaperna som samlas hos CVE inbegriper både sakkunskap om skolattacker, radikaliserings och våldsbejakande extremism samt praktisk kunskap om förebyggande samverkan på lokal nivå. Centret framstår därför som lämpat att agera stödfunktion till lokala aktörer och bidra med expertkunskap. Som redogjorts för i tidigare avsnitt ger CVE stöd till skolpersonal som hyst oro för en individ redan inom sitt nuvarande uppdrag att ge behovsanpassat stöd till myndigheter och andra som arbetar mot våldsbejakande extremism. Enligt Säkerhetspolisen utgörs det traditionella attentatshotet främst av ensamagerande gärningspersoner som motiveras av våldsbejakande islamistisk extremism eller våldsbejakande högerextremism. Det sker fortsatt en utveckling som innebär att ensamagerande gärningspersoner radikaliserar online. Dessa personer har en oklar ideologi,

är ibland minderåriga och ibland drabbade av psykisk ohälsa (Säkerhetspolisens årsbok 2022/2023).

Som framgått av redogörelsen i kapitel 3 är skolattacker ett komplext fenomen. Det finns ibland ett tydligt inslag av våldsbejakande extremism, medan det i andra fall saknas sådana inslag. Det finns emellertid tydliga beröringspunkter mellan det förebyggande arbetet mot radikaliserings och våldsbejakande extremism och hur arbetet mot skolattacker kan bedrivas. CVE:s kompetens i sådana frågor medför därför att CVE kan utgöra en värdefull kunskapskälla i ärenden som rör hot om eller oro för skolattacker, även om det i det specifika fallet saknas en tydlig koppling till någon extremistisk ideologi.

Även om det finns flera myndigheter som på olika sätt bidrar på ett centralt plan i arbetet för att förebygga brott och för att motverka våldsbejakande extremism finns det inte enligt vår bedömning någon annan myndighet som framstår som mer lämpad att ges uppdraget att ge stöd i individärenden. Skolverket publicerar vägledningar och stödmaterial för bland annat skolans arbete mot våldsbejakande extremism och arbetet med säkerhet och krisberedskap. Skolverket arbetar vidare tillsammans med Socialstyrelsen med att genomföra utvecklingsarbetet med tidiga och samordnade insatser för barn och unga (TSI). Skolverket ger således på ett övergripande plan stöd i sådana frågor som aktualiseras i det förebyggande arbetet mot skolattacker. Det är emellertid fråga om ett stöd på övergripande, strategisk, nivå. Det finns inga möjligheter för skolhuvudmän eller andra enskilda aktörer att vända sig till Skolverket för stöd i ett individärende. Möjligheterna att inom Skolverket inrätta en sådan central stödfunktion som behövs torde vidare vara begränsade.

Polismyndigheten är en aktör som finns på central, regional och lokal nivå i samhället. I vissa avseenden står det klart att Polismyndigheten svarar mot de behov som angetts för en central stödfunktion. Det finns inom Polismyndigheten en bred expertis kring våldsbejakande extremism och radikaliserings. I detta sammanhang kan exempelvis pekas på den samverkan som sker med Säkerhetspolisen inom ramen för Redex-modellen. Modellen har beskrivits närmare i kapitel 4. Det finns emellertid skäl som talar emot att Polismyndigheten kan ta den roll som stödfunktion till lokala aktörer som angetts ovan. Polismyndigheten har visserligen ett brottsförebyggande ansvar, men fokus ligger till större del inom områdena förhindra och försvåra. Det kan finnas fördelar med att en central

stödfunktion både besitter relevant sakkunskap och har erfarenhet av att arbeta kunskapsspridande, som att exempelvis genomföra utbildningar riktade till lokala aktörer. Såväl Polismyndigheten som Säkerhetspolisen har viktiga uppgifter inom rättsväsendet och har inget uttalat uppdrag att vara en kunskapsspridande eller utbildande aktör. Det framstår därför som lämpligt att den centrala stödfunktionen inte är särskilt knuten till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Den omständigheten att CVE redan i dag ger ett stöd till lokala aktörer i ärenden om skolattacker innebär vidare att effektivitetsskäl talar för att denna verksamhet ska utvecklas, i stället för att motsvarande funktion ska etableras hos någon annan myndighet. CVE har också ett uttalat kunskapsspridande uppdrag, vilket innebär att CVE kan utbilda enskilda aktörer. Vår bedömning är därför att det är mest ändamålsenligt att vidareutveckla den verksamhet som redan bedrivs av CVE med syfte att ge behovsanpassat stöd till lokala aktörer.

7.6.4 CVE:s möjligheter att ge operativt stöd i individärenden behöver förbättras

Utredningens bedömning: Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism behöver kunna ge ett effektivt stöd i individärenden. Detta förutsätter att centrumets möjligheter att behandla personuppgifter ses över och att det finns tillämpliga sekretessbestämmelser.

I dag har CVE ett mobilt stödteam som arbetar med att ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism. Stödteamets verksamhet har beskrivits närmare i avsnitt 4.5.

Det har under lång tid konstaterats att det finns ett behov av stöd till kommunerna i individärenden som rör våldsbejakande extremism. I den slutredovisning som den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism lämnade till regeringen gjordes följande uttalande:

Det som kännetecknar individärendena är att de uppvisar en stor variation och att de som regel är sällsynta. På många håll i landet är därför beredskapen låg och erfarenheterna begränsade för att hantera sådana ärenden. Det finns därför en efterfrågan på stöd i sådana ärenden, som ofta är av akut karaktär. På nationell eller regional nivå finns förutsättningar att samla expertis samt bygga upp kompetens och vidmakthålla den genom ett större och bredare underlag av "sällanärenden". I någon mån har den nationella samordningen fått spela denna roll. Att ge stöd i individärenden ligger visserligen vid sidan av huvudfåran i samordningens uppdrag, men till följd av det akuta behovet och bristen på andra tillgängliga aktörer har samordningen försökt bistå på lämpligt sätt (...). Stöd i individärenden bedöms som angeläget eftersom det ligger nära kritiska förhållanden och faktorer, som risk för egen och andras radikaliserings, och i förlängningen risk för allvarlig brottslighet. Behovet av stöd i individärenden kommer att kvarstå (SOU 2017:110 s. 229).

I regeringens uppdrag att vidta förberedelser inför inrättandet av CVE vid Brå hänvisades till behovet av ett förstärkt stöd avseende individrelaterade åtgärder gentemot till exempel avhoppare och återvändare och uppdraget fick därför även omfatta att redovisa hur ett sådant stöd skulle kunna tillgodoseas och vilket stöd centrets verksamhet kunde bidra med (Ju2017/07399/KRIM). I Brå:s slutredovisning av uppdraget uttalades bland annat att centret skulle pilottesta en stödfunktion som skulle fånga upp behov av stöd i bland annat individrelaterade frågor. Samtidigt underströks att centrets roll framför allt skulle bli att långsiktigt utveckla kapaciteten hos kommuner och myndigheter att själva hantera individrelaterade ärenden (Brå 2018).

Operativt stöd i individärenden är nu, som framgått av tidigare avsnitt, ett permanent inslag i CVE:s verksamhet genom centrets stödtelefon och mobila stödteam. Stödet i individärenden begränsas emellertid av att det råder osäkerhet kring om det finns rättslig grund för CVE att hantera personuppgifter och uppgifter som kan omfattas av sekretess och tystnadsplikt. I dag sker rådgivningen regelmässigt endast i avidentifierade ärenden. En sådan ordning framstår emellertid av flera skäl som mindre lämplig. Det kan konstateras att CVE:s mobila team under sådana förutsättningar inte alltid kan delta i samverkansmöten där individärenden behandlas. I stället måste informationen som utbyts i samverkansgrupper först avidentifieras och sedan lämnas till CVE. Förutom att en sådan ordning leder till betydande effektivitetsförluster är det en uppenbar risk att de avidentifierade uppgifterna ändå sammantagna kan leda till att individen identifieras, så kallad bakvägsidentifiering, och att det således

blir fråga om personuppgiftsbehandling som sker utan att detta uppmärksammas. Osäkerheten kring CVE:s förutsättningar att hantera personuppgifter och känslig information förefaller vidare också ha fått till följd att verksamheten inte dokumenteras i någon större utsträckning, vilket i sig kan få negativa effekter ur rättssäkerhetssynpunkt. Det försvårar till exempel möjligheterna att i efterhand kontrollera vilken information eller rådgivning som lämnats i ett ärende.

Utredningens bedömning är sammantaget att det är en förutsättning för att CVE ska kunna ge ett effektivt stöd i individärenden att centret inom ramen för denna funktion hanterar personuppgifter och att det framstår som angeläget att den personuppgiftsbehandling som sker kartläggs och vid behov regleras tydligt. Närmare överväganden om personuppgiftsbehandling finns i kapitel 9.

De personuppgifter som CVE kommer att ta del av i ärenden om oro för skolattacker kommer ofta att vara av känslig natur. Omständigheter som kan ge anledning till oro hos en aktör är typiskt sett att en elev visat tecken på extrema politiska åsikter eller en eskalerande psykisk ohälsa och det är den typen av uppgifter som kan föranleda att en aktör tar kontakt med CVE för stöd och rådgivning. Det måste även förutses att CVE i någon mån kommer att få del av uppgifter som omfattas av sekretess hos den aktör som lämnar uppgiften. Exempelvis genom att information delas till CVE med stöd av någon sekretessbrytande bestämmelse eller genom att en individ samtyckt till att information delas med CVE. För att sådana uppgifter ska åtnjuta ett fullgott skydd hos CVE behöver det finnas en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgifter som lämnas till CVE inom ramen för centrets verksamhet som stödfunktion. Närmare överväganden om sekretess finns i kapitel 8.

7.6.5 Uppdraget ska regleras i förordning

Utredningens förslag: Förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet ska innehålla en särskild bestämmelse som reglerar uppdraget för stödverksamheten hos det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism. Centrumet ska ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack.

Som framgått av tidigare avsnitt bistår CVE redan i dag skolor och andra aktörer med stöd i individärenden rörande oro för skolattacker. Detta görs inom ramen för CVE:s nuvarande uppdrag att ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism. I praktiken har alltså instruktionen tolkats så att CVE:s uppdrag omfattat att ge operativt stöd. Som framgått av tidigare avsnitt har det samtidigt uppfattats att denna form av stöd legat vid sidan av CVE:s egentliga uppdrag.

Även om uppdraget att ge operativt stöd i individärenden skulle kunna inrymmas i det allmänna uppdraget att ge behovsanpassat stöd är det vår bedömning att en särskild reglering för stödet i skolattacksärenden är påkallad. Därmed tydliggörs att CVE har mandat och uppdrag att ge stöd och rådgivning i individärenden som rör oro för skolattacker. Avsikten med det nya uppdraget är inte att påverka tillämpningsområdet för CVE:s nuvarande uppdrag, att ge behovsanpassat stöd till de aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande våldsbejakande extremism. Tanken med tillägget i uppdraget är att ge CVE en tydlig konsultativ roll i just skolattacksärenden. Dessa ärenden kan, men behöver inte, röra våldsbejakande extremism. Ansvaret för samverkan och de befogenheter som respektive aktör har kommer fortsatt att ligga kvar på den eller de aktör/er som hanterar individärendet. Det nya uppdraget medför, som angetts ovan, att CVE kommer att behöva behandla personuppgifter och känslig information när centret hanterar och ger stöd i individärenden. En förutsättning för att kunna reglera och begränsa personuppgiftsbehandlingen är att CVE:s uppdrag är tydligt angivet och avgränsat.

Med den formulering som vi föreslår avgränsas stödet i individärenden till ärenden med anledning av oro för en skolattack. Vad som avses är en situation där det föreligger oro för att en individ kommer att utföra någon form av allvarligt våldsdåd riktat mot skolan och personer i skolmiljön. Det kan exempelvis vara att det kommit till skolpersonalens kännedom att en elev uttalat sig hotfullt på internet eller visat tecken på att radikaliseras. De omständigheter som ger upphov till oro kan vara av skiftande slag och det bör inte ställas upp några närmare krav för att en aktör ska kunna vända sig till CVE för rådgivning och stöd. Det måste emellertid röra en oro för en skolattack. Ärenden som gäller gängkriminalitet, allmän brottslig-

het eller drogmissbruk faller således utanför uppdraget. Uppdraget omfattar inte heller individärenden kring radikaliserings som rör vuxna personer där det saknas koppling till skolmiljön.

Behovet av stöd i individärenden finns förvisso inom fler områden än just skolattacksfrågor. Som framgått ovan formulerades behovet av sådant stöd redan av den nationella samordnaren och då med hänsyn bland annat till kommunernas behov av stöd i frågor om återvändare eller avhoppare. Utredningen bedömer att det finns anledning att överväga ett bredare uppdrag för CVE:s stöd i individärenden. Det ryms emellertid inte inom ramen för denna utrednings direktiv att ta ställning till huruvida ett uppdrag åt CVE att ge stöd i individärenden även bör omfatta andra typer av ärenden än sådana som gäller skolattacker.

Den krets av aktörer som kan vända sig till CVE för att påkalla stödet har formulerats relativt öppet. De kommuner, myndigheter och andra aktörer som hanterar ett ärende om oro för en skolattack ska kunna vända sig till CVE och få stöd i individärenden. I första hand avses skolor. Även personal inom socialtjänst, fritidsverksamheter eller hälso- och sjukvård kan emellertid uppmärksamma anledningar till oro hos en individ. Oavsett var oron uppstår kan det finnas ett behov av att påkalla stöd från CVE. Något viktigt skäl att begränsa den krets av aktörer som kan påkalla stöd från CVE har inte framkommit. Det kan i sammanhanget konstateras att avsikten måste vara att få till stånd en samverkan mellan flera aktörer och att frågan om vem som initierat stödet från CVE ofta kan vara av underordnad betydelse.

7.6.6 CVE bör bli en egen myndighet

Utredningens bedömning: Det finns skäl att överväga om CVE ska organiseras som en egen myndighet.

Det uppdrag som CVE har i dag skiljer sig till viss del från Brå:s övriga verksamhet. Genom uppdraget att ge stöd i individärenden kommer skillnaden i verksamhet att tydliggöras än mer. Stödverksamheten kommer att kräva en ärendehantering och en hantering av delvis känsliga uppgifter som omfattas av sekretess. Integritetsskyddsskäl talar med viss styrka för att CVE bör skiljas från Brå och

i stället inordnas som en egen myndighet med en separat organisation. En separat organisation skapar bättre förutsättningar för att bibehålla enskildas integritet i arbetet med individärenden, genom att hanteringen av personuppgifter begränsas. Att CVE får en separat organisation bör också öka effektiviteten i verksamheten då det blir tydligare vad som ingår i CVE:s uppdrag. Det underlättar också en effektiv uppföljning av verksamhetens resultat. En särskild myndighet säkerställer också kontinuitet och långsiktighet.

Det är inte möjligt att ange ett fullständigt uppdrag för CVE som en egen myndighet inom ramen för vårt uppdrag. Det är därför inte heller möjligt för oss att föreslå en ny förordning med instruktion för en sådan myndighet. Vi anser dock att detta är något som bör övervägas i det fortsatta arbetet med inrättande av stödverksamheten. En instruktion för en ny myndighet bör innehålla den bestämmelse som vi ovan föreslagit i förordningen med instruktion till Brå.

7.7 Det finns behov av ett stöd för skolornas förebyggande arbete mot skolattacker

Det förebyggande arbetet mot skolattacker måste som framgått ovan involvera flera aktörer i samhället. Skolan intar emellertid en särställning. Det finns i skolmiljön en unik daglig kontakt med eleverna och därför också en särskild möjlighet att se tidiga och subtila varningssignaler. Det är vidare ofrånkomligt att skolpersonal ställs inför situationer där en elevs beteende ger upphov till oro eller ”dålig magkänsla”. Skolpersonal måste alltid i sådana fall göra någon form av hot- eller riskbedömning. Mot denna bakgrund finns det skäl att överväga åtgärder som syftar till att bättre rusta skolor och skolpersonal att identifiera och hantera sådana varningssignaler.

Vi bedömer att åtgärder för att stärka skolornas förmåga att arbeta förebyggande mot skolattacker kan inordnas i tre olika huvudområden. Det första området handlar om *identifiering*. För att varningsbeteenden ska uppmärksammas kan det behövas insatser som syftar till att träna skolpersonal i att se tidiga varningssignaler. Det kan också handla om åtgärder som syftar till att förmå elever att dela med sig av oro till skolpersonal, det vill säga att bryta den tystnadskultur som kan leda till att elever som får kännedom om oro- väckande beteende inte delar informationen med någon vuxen.

Vidare kan det handla om att se till att det finns kanaler där skolpersonal kan dela iakttagelser med andra i personalen för att därigenom minimera risken för informationsfragmentering inom skolorganisationen. Detta skulle kunna ske genom att information delas med en specifik funktion i skolan, som exempelvis kuratorn. En annan kanal för informationsdelning skulle kunna vara en utpekad intern grupp. Syftet är alltså att varningsbeteenden ska identifieras och att det ska finnas en så komplett bild som möjligt.

Nästa område handlar om att göra en korrekt *bedömning* av observationerna. Det är viktigt att det finns ett systematiskt arbetsätt som kan tillämpas när ett beteende som gett upphov till oro för en skolattack behöver utvärderas och bedömas. Det bör finnas tillgång till ett stöd för utförandet av hotbedömningar, men även en organisatorisk struktur inom skolan som kan användas när en sådan bedömning ska göras. Här kan jämföras med den organisatoriska modell med fyra steg eller instanser som används i NETWASS, (se avsnitt 3.6.2). Det handlar naturligtvis inte om att skolorna ska göra polisiära bedömningar eller avvakta med att kontakta polisen vid oro. Det kan emellertid inte bortses ifrån att skolor och skolpersonal i många situationer behöver bedöma huruvida iakttagelser om en individ utgör skäl till oro för en skolattack eller inte.

Det tredje området handlar om att utifrån den gjorda bedömningen *hantera* situationen på ett lämpligt sätt. Efter att ha identifierat och bedömt beteenden som gett anledning till oro måste avgöras vilka åtgärder som är påkallade. De åtgärder som kan bli aktuella är av naturliga skäl svåra att ange och kommer att skilja sig från ett fall till ett annat. Det framstår som sannolikt att det endast undantagsvis är möjligt att komma till rätta med situationen med enbart skolans resurser. I detta skede måste fokus således i stor utsträckning ligga på att se till att skolor i ett tidigt skede utnyttjar möjligheter till samverkan med externa aktörer.

7.8 Tre myndigheter ska få i uppdrag att ta fram ett metodstöd för skolväsendets förebyggande arbete mot skolattacker

Utredningens förslag: Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism ska tillsammans med Statens skolverk och Specialpedagogiska skolmyndigheten få i uppdrag att ta fram ett metodstöd för skolväsendets förebyggande arbete mot skolattacker. Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism ska samordna uppdraget.

Vi föreslår regeringen att ge CVE, Skolverket och SPSM i uppdrag att ta fram ett metodstöd för skolors förebyggande arbete mot skolattacker. Uppdraget ska inriktas mot metoder för att tidigt upptäcka elever som uppvisar oroväckande beteenden som inte är begränsade till akademiska eller disciplinära svårigheter eller specifikt våldsamt beteende och för att hantera oro på ett strukturerat sätt (jfr avsnitt 3.4). Ett sådant arbetssätt skapar möjligheter att ingripa med individuella förebyggande åtgärder i ett tidigt skede. Uppdraget bör vidare ha ett fokus mot att ta fram metoder och arbetssätt som är praktiskt genomförbara i skolororganisationen och som på ett naturligt sätt kan inordnas i skolornas verksamhet. Att uppdraget ges till CVE framstår som följdriktigt mot bakgrund av vår bedömning att centret ska ges en central roll som kunskapsnav för skolattacksärenden. CVE bör därför få en samordnande roll för uppdraget. För att tillse att föreslagna åtgärder och metoder i möjligaste mån integreras på ett naturligt sätt i skolornas organisatoriska struktur och anpassas till de övriga förutsättningar som styr skolornas verksamhet bedömer vi dock att uppdraget bör utföras tillsammans med Skolverket och SPSM. Därigenom säkerställs även att metodstödet når ut till hela skolväsendet.

CVE har som nämnts för närvarande ett regeringsuppdrag att ta fram ett metodstöd för att hantera och utreda oro för våldsbejakande extremism samt ett informationsmaterial om våldsbejakande extremism och radikaliserings- och rekryteringsprocesser. Metodstödet och informationsmaterialet ska vara särskilt anpassat för att kunna användas inom skolväsendet. Uppdraget ska redovisas den 1 december 2023. I uppdraget ingår även att genomföra riktade informations-

insatser till skolpersonal och andra relevanta aktörer (Regeringsbeslut Ju2022/02222).

Vi bedömer att det finns ett behov av att komplettera CVE:s nuvarande regeringsuppdrag, som är inriktat mot tecken på radikalisering eller extremism, med ett uppdrag som särskilt tar fasta på metoder och arbetssätt för att tidigt förebygga skolattacker genom att upptäcka elever som av olika anledningar befinner sig i någon form av kris. Metoder och arbetssätt kan tas fram efter kartläggning och analys av metoder som används i andra länder. Detta gör att det förebyggande arbetet mot skolattacker kan ges ett bredare syfte och uppmuntra till tidigare upptäckt och ingripande. I detta perspektiv är det vidare en fördel att CVE tar fram det aktuella metodstödet tillsammans med Skolverket och SPSM.

8 Sekretessreglering för verksamhet vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism

I detta kapitel föreslås en ny sekretessreglering som innebär att sekretess ska gälla för uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden inom det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism (Center mot våldsbejakande extremism, CVE) verksamhet när CVE ger stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack.

8.1 Offentlighet och sekretess

8.1.1 Allmänna utgångspunkter

För att främja ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande har alla och en var rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen). Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller i förhållande till enskilda och är inte tillämplig i förhållandet mellan myndigheter. Rätten är vid men kan begränsas med hänvisning till vissa hänsyn som räknas upp i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Godtagbara hänsyn kan till exempel vara rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation, intresset av att förebygga eller beivra brott, det allmännas ekonomiska intresse, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar följer främst av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som innehåller bestämmelser om sekretess för innehåll i allmänna

handlingar. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL).

Sekretess gäller både i förhållande till enskilda personer och andra myndigheter (8 kap. 1–2 §§ OSL). Syftet med sekretess mellan myndigheter är främst att värna den personliga integriteten hos en enskild vars uppgifter förekommer hos en myndighet (prop. 1979/80:2 Del A s. 90).

Sekretess kan även gälla inom en myndighet om det finns olika verksamhetsgrenar och dessa kan betraktas som självständiga i förhållande till varandra (se till exempel prop. 2008/09:150 s. 359 f.).

Sekretess kan också gälla i förhållande till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer (8 kap. 3 § OSL).

En sekretessbestämmelse är normalt uppbyggd med tre rekvisit; sekretessens föremål, räckvidd och styrka. Dessa rekvisit anger under vilka förutsättningar sekretess gäller för en viss uppgift.

Föremålet för sekretess är den uppgift som skyddas av sekretess. Vilka uppgifter som kan bli föremål för sekretess styrs av den nämnda uppräkningsen i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Sekretessens *räckvidd* anger i vilken utsträckning uppgiften i bestämmelsen är belagd med sekretess. Räckvidden kan vara generell eller begränsad till en viss typ av ärenden, till en viss typ av verksamhet eller gälla vid en viss myndighet. Det tredje rekvisitet är sekretessens *styrka* som bestäms med ett så kallat skaderekvisit. Ett skaderekvisit kan vara antingen rakt eller omvänt. Ett rakt skaderekvisit innebär en presumtion för att uppgifterna är offentliga och att sekretess gäller först om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Vid ett omvänt skaderekvisit är utgångspunkten den motsatta. Det innebär att uppgifterna omfattas av sekretess om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att viss skada uppstår. Sekretessens styrka kan i vissa fall bero på vilken grad av skada som krävs för att sekretess ska gälla, så kallat kvalificerat skaderekvisit. Sekretess kan även vara absolut, det vill säga uppgiften omfattas av sekretess utan att någon skadeprövning görs när uppgiften begärs ut. Om en bestämmelse saknar skaderekvisit innebär det normalt att uppgifter omfattas av absolut sekretess.

Det krävs även att sekretessen ska vara *påkallad* samt att begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges *noga* i särskild lag eller, om det i visst fall är lämpligare, i annan lag till vilken den

särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lagen som avses är OSL. Kravet att begränsningar ska anges noga innebär att sekretessbestämmelser måste ges ett preciserat innehåll (prop. 1975/76:160 s. 77). Kravet att sekretessen ska vara påkallad innebär att mer sekretess inte ska åstadkommas än vad som är nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen. Det är också anledningen till att sekretessbestämmelser normalt är avgränsade med skaderekvisit (prop. 1979/80:2 Del A s. 78). Behovet av sekretess måste dock i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheters verksamhet (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.).

En sekretessbestämmelses tillämplighet begränsas vanligtvis även i tid. Sekretess för uppgift i allmänna handlingar begränsas som regel om det är fråga om personliga förhållanden med en sekretesstid om högst 70 år och om det är fråga om sekretess till skydd för enskilds ekonomiska förhållanden högst 20 år.

Om en uppgift omfattas av en sekretessbestämmelse får den inte lämnas ut utan lagstöd. Myndigheter har i många fall behov av att utbyta information, även sådan som omfattas av sekretess. För att möjliggöra ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter finns det i OSL en rad sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. En sekretessbrytande bestämmelse innebär att en sekretessbelagd uppgift under vissa förutsättningar får lämnas ut. En sådan bestämmelse innehåller vanligen en intresseavvägning mellan myndigheternas eller enskildas behov av att ta del av uppgiften och de intressen den aktuella bestämmelsen avser att skydda.

8.1.2 Sekretessbestämmelser kan syfta till att skydda enskilds intressen

Flera bestämmelser i OSL gäller till skydd för enskilds personliga förhållanden (se avsnitt V i OSL). I 21 kap. 1 § OSL regleras ett minimiskydd för enskilds personliga förhållanden som gäller inom hela den offentliga sektorn, oavsett i vilket sammanhang eller vid vilken myndighet uppgiften förekommer. Enligt 21 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Närmare avses uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexual-

brott eller annan liknande uppgift. Bestämmelsen har utformats med ett rakt kvalificerat skaderekvisit, vilket innebär att presumtionen för offentlighet är särskilt stark. Av relevans för utredningens förslag om att inrätta en stödfunktion hos CVE kan nämnas att de uppgifter som det främst kan bli tal om för CVE:s del är uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Sannolikheten är stor att CVE kan komma att få del av uppgifter som omfattar åtminstone enskildas hälsa, inom ramen för sin konsultativa roll i individärenden som rör oro för skolattacker. Beroende på hur en skadeprövning skulle utfalla i det enskilda fallet så kan uppgifter om enskildas hälsa redan i dag åtnjuta minimiskydd enligt 21 kap. 1 § OSL.

Utöver de generella bestämmelserna i 21 kap. OSL finns också andra särskilda sekretessbestämmelser i OSL till skydd för enskild eller skydd för uppgift inom en aktörs ansvarsområde eller verksamhet.

8.1.3 Sekretessbestämmelser kan även syfta till att skydda allmänna intressen

I OSL finns även sekretessbestämmelser som gäller till skydd för allmänna intressen. Som exempel kan nämnas uppgifter om försvaret, det allmännas ekonomiska intressen eller internationella relationer. Av viss relevans för den här utredningen kan nämnas sekretessbestämmelserna i 18 kap. OSL, som skyddar uppgifter som förekommer i Polismyndighetens och Säkerhetspolisens brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete. Förundersökningssekretessen regleras i 18 kap. 1 § OSL. Förundersökningssekretessen överförs när uppgiften lämnas vidare från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen till en annan myndighet. I 18 kap. 2 § OSL regleras sekretess till skydd för verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet hos bland annat Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Bestämmelsen omfattar underrättelseverksamhet.

8.1.4 Det finns sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess

Trots att en uppgift är skyddad av sekretess finns det situationer när intresset av att lämna ut en uppgift väger tyngre än det intresse som sekretessbestämmelsen avser att skydda. I 10 kap. OSL finns ett

antal sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess som kan tillämpas när myndigheter har behov av att utbyta sekretesskyddad information. Även i andra avsnitt i OSL finns det sekretessbrytande bestämmelser.

Med stöd av 10 kap. 2 § OSL kan sekretesskyddade uppgifter lämnas ut om det är *nödvändigt* för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen om nödvändigt utlämnande ska tillämpas restriktivt och inte enbart av effektivitets-skäl. Det är den utlämnande myndighetens intresse av att lämna ut uppgiften som är avgörande för om bestämmelsen är tillämplig, inte vilket intresse den mottagande myndigheten har av att få del av uppgifterna (prop. 1979/80:2 Del A s. 465). Bestämmelsen ska exempelvis kunna tillämpas när en myndighet begär ett remissyttrande av en annan myndighet. Det kan då vara nödvändigt för den remitterande myndigheten att lämna sekretesskyddade uppgifter för att den andra myndigheten ska kunna avge ett remissyttrande. Det kan också förekomma att det är nödvändigt för en myndighet att vända sig till en utomstående expert och att vid en sådan kontakt lämna ut vissa sekretesskyddade uppgifter (prop. 1979/80:2 Del A s. 122).

Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL ger myndigheter ytterligare en möjlighet att lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Det krävs dock att det är *uppenbart* att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Möjligheten gäller även mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet. Rekvisitet ”uppenbart” indikerar att det är endast i helt klara situationer som utlämning kan ske. Generalklausulen ska inte tillämpas så att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut slentrianmässigt, utan en verklig intresseavvägning ska ske i varje enskilt fall (se bland annat JO 2014/15 s. 127 och JO 2017/18 s. 275). Ett utlämnande enligt generalklausulen ska som regel föregås av en grundlig prövning av en myndighet som mottar en begäran om utlämnande. I förarbetena till den äldre sekretesslagen uttalades att möjligheten att tillämpa generalklausulen och utväxla sekretessbelagda uppgifter får utnyttjas mer sparsamt och med större försiktighet om informationen inte är sekretesskyddad hos den mottagande myndigheten. Det gäller särskilt i fråga om uppgifter som skyddas av sekretess av hänsyn till enskildas intressen (prop. 1979/80:2 Del A s. 77). Av relevans för utredningen kan vara att generalklausulen inte är tillämplig på socialtjänstsekretess och hälso- och sjukvårdssekretess.

8.1.5 Som utgångspunkt överförs inte sekretess mellan myndigheter

När en myndighet tar emot uppgifter från någon annan myndighet överförs normalt inte sekretessen till den mottagande myndigheten. Det innebär att en uppgift som är sekretessbelagd hos exempelvis socialtjänsten inte automatiskt blir sekretessbelagd hos CVE. Får CVE en uppgift från skolan, socialtjänsten, Polismyndigheten eller någon annan myndighet gäller sekretess för uppgiften hos CVE endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos myndigheten Brottsförebyggande rådet (Brå) eller av en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap. 2 § OSL).

En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten.

En bestämmelse om överföring av sekretess (en sekundär sekretessbestämmelse) innebär att en sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten (3 kap. 1 § OSL).

8.1.6 Det finns särskilda bestämmelser inom enskild verksamhet

OSL är tillämplig i offentlig verksamhet. Ett stort antal skolor i landet drivs av enskilda huvudmän. OSL är inte tillämplig inom dessa skolors verksamhet, men det finns reglering som anger att personal inte får obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om enskildas personliga förhållanden, en bestämmelse om så kallad tystnadsplikt i 29 kap. 14 § skollagen (2010:800). I elevhälsans medicinska gren i skolor med enskild huvudman tillämpas 6 kap. 12–16 §§ patient-säkerhetslagen (2010:659). I dessa bestämmelser framgår bland annat att den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården inte får obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden.

Vid tolkningen av uttrycket *obehörigen* finns det skäl att låta bestämmelserna i sekretesslagstiftningen vara vägledande (prop. 1980/81:28 s. 22, jfr med prop. 1979/80:2 Del A s. 167). Det innebär att tystnadsplikten i princip är densamma inom såväl enskild som offentlig hälso- och sjukvård.

8.2 Samverkan mellan myndigheter påverkas av frågor om offentlighet och sekretess

Den generella skyldighet som enligt 8 § förvaltningslagen åligger myndigheter att inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter är inte obegränsad. Den tillfrågade myndigheten ska i första hand prioritera myndighetens egna huvuduppgifter och avgöra om det finns resurser tillgängliga för att bistå den myndighet som efterfrågar hjälp.

För skolans del kan nämnas att huvudmannen och dess personal ska på socialnämndens initiativ samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa (29 kap. 13 § skollagen). En kommande lagändring i 2 kap. 25 § skollagen ålägger elevhälsan ett uttryckligt ansvar för att samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten (se prop. 2021/22:162).

Hur informationsdelning och samverkan mellan myndigheter i praktiken kan genomföras styrs av om berörda uppgifter skyddas av sekretess eller inte hos myndigheten som mottar en begäran om utlämnande.

Om förfrågan rör uppgifter som inte är sekretessbelagda har myndigheten en generell skyldighet att på begäran av en annan myndighet lämna uppgifter som den förfogar över, om det inte skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Skyldigheten att lämna ut uppgifter till en annan myndighet omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över och är inte begränsad till uppgifter i allmänna handlingar (prop. 1979/80:2 Del A s. 361). Innan en myndighet lämnar uppgifter till en annan myndighet måste myndigheten säkerställa att utlämnandet är förenligt med sekretesslagstiftningen men även med de begränsningar som följer av dataskyddslagstiftningen.

Om samverkan rör uppgifter som omfattas av sekretess hos den utlämnande myndigheten krävs att det finns stöd för ett utlämnande i OSL. Vidare är utgångspunkten att sekretessen hos den utlämnande myndigheten inte överförs till den mottagande. Anledningen till att sekretessen inte överförs är att sekretesshänsynen ska beaktas i det enskilda fallet och vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. En sådan avvägning kan resultera i att en uppgift som skyddas av sekretess hos den utlämnande myndigheten blir offentlig hos den mottagande myndigheten (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.).

För två samverkande myndigheter som delar information kan en sekretessbelagd uppgift som lämnas till en annan myndighet omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten om det följer av en primär sekretessbestämmelse, som är tillämplig hos den mottagande myndigheten, eller om det följer av en bestämmelse om överföring av sekretess. Om inte någon av dessa förutsättningar är uppfyllda blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten.

8.3 Det behövs ny sekretessreglering för uppgifter inom CVE:s verksamhet

8.3.1 Informationshantering i individärenden medför ett behov av ny sekretessreglering till skydd för enskilda intressen

Utredningens bedömning: Den informationshantering som det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism behöver kunna utföra medför ett behov av ny sekretessreglering till skydd för enskilda intressen.

De uppgifter som CVE kan komma att hantera motiverar ett behov av skydd i sekretesslagstiftningen. De uppgifter som CVE kommer att hantera inom ramen för den föreslagna stödverksamheten kommer att vara av mycket skilda slag. Utredningen ser inte någon möjlighet att uttömmande ange exakt vilka uppgifter som kan förekomma i ett individärende om oro för en skolattack hos CVE. Uppgifterna kan vara generella och övergripande, så som information om grupperingar, uttryck för våldsfascination, bilder, inlägg i sociala

medier och videomaterial som kan innehålla hot om brottslighet. Uppgifterna kan även vara ytterst personliga, och handla om psykisk ohälsa, skolgång, hemförhållanden och insatser från socialtjänsten. Det kan också röra sig om uppgifter om en enskild individs kopplingar till våldsbejakande extremism eller uppgifter om den enskildes religiösa eller politiska övertygelse och aktiviteter. Uppgifterna kan härröra från en rad olika källor.

Typiskt sett kan ett ärende om oro för en skolattack inledas genom att en rektor söker stöd hos CVE. Det kan också förekomma att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen kontaktar CVE med en oro för en individ. Det kan inte uteslutas att allmänheten kontaktar CVE med oro, exempelvis med anledning av en individs agerande på internet. Även socialtjänsten är en trolig kontaktsökande aktör. CVE kan få del av uppgifter som kan vara mycket känsliga för den personliga integriteten, som uppgifter om en individs psykiska mående. Detsamma kan tänkas gälla för andra uppgifter på individnivå, som hemförhållanden, skolgång och insatser från socialtjänsten. Om sådana uppgifter blev offentliga, skulle det i många fall leda till att individen lider skada eller men. De uppgifter om enskildas förhållanden som behöver kunna hanteras inom CVE:s stödverksamhet är sådana uppgifter om enskildas personliga förhållanden som enligt tryckfrihetsförordningen kan motivera en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar och som i många fall omfattas av sekretessreglering enligt OSL. Vi bedömer att de uppgifter som kan komma att hanteras hos CVE motiverar ett behov av sekretesskydd.

Befintliga regler om sekretess till skydd för enskilda intressen är inte tillräckliga

Det finns i dag ingen myndighet som ger det stöd i individärenden som vi föreslår att CVE ska ge. Det nya myndighetsuppdraget innebär en risk för att uppgifterna hos CVE åtminstone till viss del faller utanför nu gällande sekretessreglering.

Utredningen har ovan räknat upp ett antal uppgifter som kan komma att förekomma hos CVE i dess stödverksamhet. En del av uppgifterna rör enskildas hälsa. I dag finns minimiskyddet för enskildas hälsa och sexualliv i 21 kap. 1 § OSL. Invändningen kan göras att uppgifter om en enskilds hälsa redan är skyddade i sekretesslagstiftningen, även när de förekommer hos CVE.

De uppgifter som kan komma att hanteras är särskilt känsliga för den personliga integriteten. Till detta kommer att uppgifter om enskildas personliga förhållanden som utgångspunkt ska omfattas av sekretess hos såväl skolan (elevhälsan) som socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Om det dessutom pågår en förundersökning omfattas uppgifter om personliga förhållanden som utgångspunkt av sekretess även hos Polismyndigheten. I samtliga dessa fall omfattas alltså uppgifter om personliga förhållanden av sekretess med ett omvänt skaderekvisit.

Möjligheten att skydda uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i ett ärende om oro för en skolattack hos CVE är begränsad i befintlig sekretessreglering. Det skydd som 21 kap. 1 § OSL ger är inte tillräckligt med hänsyn till de uppgifter som kan komma att hanteras hos CVE i ett ärende om oro för en skolattack. Bestämmelsen täcker bara uppgifter om hälsa och sexualliv. Det innebär att det inte är säkert att uppgifter som handlar om exempelvis skolgång, hemförhållanden och insatser från socialtjänsten täcks av bestämmelsens tillämpningsområde. Sekretesslagstiftningen är uppbyggd på så sätt att en och samma uppgift kan omfattas av flera sekretessbestämmelser. I ett sådant fall är det den strängaste sekretessbestämmelsen som ska tillämpas (prop. 1979/80:2 Del A s. 70). Utredningen bedömer att det finns skäl för att införa en separat sekretessbestämmelse för CVE:s verksamhet, som gäller just individärenden om oro för en skolattack. Den nya sekretessbestämmelsen kommer att ha företräde före minimiskyddet i 21 kap. 1 § OSL.

Det finns inget behov av ny sekretessreglering till skydd för allmänna intressen

Det är möjligt att CVE till viss del kommer att komma i kontakt med uppgifter som kan vara skyddade av sekretess av hänsyn till allmänna intressen. Som exempel kan nämnas sekretess till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott (18 kap. OSL). Uppgifterna kan också omfattas av sekretess vid CVE, beroende på vilken verksamhet som uppgifterna hänför sig till (se till exempel 18 kap. 2 § OSL). Som exempel på sådan verksamhet kan nämnas myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (17 kap. OSL) och verksamheter som syftar till att förebygga eller

beivra brott (18 kap. OSL). CVE kommer främst att få del av uppgifter som är sekretessreglerade hos andra myndigheter eller aktörer. Vi bedömer därför att det inte behövs ytterligare reglering till skydd för allmänna intressen. De bestämmelser som gäller för vissa uppgifter oavsett inom vilken verksamhet de förekommer får anses tillräckliga.

Intresset av att skydda uppgifter om enskildas intressen överväger insynsintresset

När en ny sekretessbestämmelse övervägs ska utredningen göra en intresseavvägning mellan allmänhetens intresse av insyn i myndigheters verksamhet och den enskildes intresse av att känsliga uppgifter inte sprids.

Eftersom CVE kan komma att få information på individnivå kommer uppgifterna i många fall att omfattas av sekretess hos den utlämnande myndigheten. Som exempel kan nämnas uppgifter om pågående insatser hos socialtjänsten. Det kan röra uppgifter från hälso- och sjukvården om en individs hälsa, såväl fysisk som psykisk, och kan innefatta uppgifter om eventuell medicinering. Dessa uppgifter omfattas av stark sekretess hos socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Oavsett vilken typ av sekretess som uppgifterna omfattas av hos överlämnande aktörer så rör det sig typiskt sett om känsliga uppgifter om enskilda på individnivå. Skolan kan som exempel ha uppgifter om en elevs behov av hjälp inom olika områden och socialtjänsten kan ha uppgifter om olika typer av stödinsatser som har satts in för en individ. Ett utlämnande av uppgifter om enskilda individer i ett ärende om oro för en skolattack kan få negativa konsekvenser för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. De negativa konsekvenserna får vägas mot allmänhetens rätt till insyn. Utredningen bedömer att intresset av att skydda uppgifter om enskildas förhållanden i detta fall överväger insynsintresset. Vi föreslår därför en sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden hos CVE i ett ärende om oro för en skolattack. Utredningen har i intresseavvägningen särskilt beaktat att uppgifterna i många fall rör barn och unga.

8.3.2 Hur ska den nya bestämmelsen om sekretess utformas?

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla i det nationella centrumet mot våldsbejakande extremismers verksamhet att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sekretessen ska gälla i högst sjuttio år.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen.

Sekretess ska gälla för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden

Utredningen föreslår en utökning av CVE:s instruktionsenliga uppdrag. För att CVE ska kunna ge det individuellt anpassade stöd som eftersträvas finns det dock behov av ny reglering om sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden. Avsikten är att CVE ska vara en stödjande funktion för aktörer som arbetar med individärenden rörande oro för skolattacker. Inom ramen för det uppdraget ska CVE bidra med kunskap, vara delaktig i samordningen runt individen och stötta aktörerna rent allmänt i frågor som rör oro för skolattacker. En sådan stödjande funktion kan behöva hantera uppgifter av mycket varierande slag och det är inte på förhand möjligt att uttömmande ange vilken typ av uppgifter som kan förekomma i CVE:s verksamhet. Det kan komma att röra sig om uppgifter om en individs beteendemönster, aktivitet på internet, hemförhållanden, med mera. Det kan också handla om uppgifter om en individs fysiska och psykiska mående. Om individen går i skolan så kan det också bli fråga om uppgifter om skolgång. Alla dessa uppgifter rör individens personliga förhållanden. Även uppgifter om en enskild persons ekonomi omfattas av begreppet personliga förhållanden (prop. 1979/80:2 Del A s. 84). CVE kommer att hantera uppgifter av vitt skilda slag. Även om uppgiftshanteringen i första hand inte kommer att omfatta ekonomiska förhållanden gör utredningen bedömningen att en

begränsning av sekretessens föremål till att bara gälla vissa typer av uppgifter om enskildas intressen innebär en uppenbar risk för att vissa uppgifter av känslig natur skulle falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Den nya sekretessbestämmelsen bör därför utformas så att sekretessen gäller för såväl uppgifter om enskildas personliga som ekonomiska förhållanden.

Bestämmelsen ska vara tillämplig på uppgifter hos CVE i den del av verksamheten som ger behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer i frågor som rör oro för skolattacker. En sekretessbestämmelse ska utformas så specifikt som möjligt när det gäller sekretessens räckvidd, det vill säga inom vilken typ av ärenden eller verksamhet som den ska tillämpas. Enligt vårt förslag ska CVE, på begäran av någon aktör på lokal eller regional nivå, bistå med kunskap och stöd i frågor som rör oro för skolattacker. Stödet ska kunna ges i såväl individärenden som i frågor av mer strategisk karaktär. Inom ramen för det uppdraget kan CVE komma att behöva hantera en mängd personuppgifter av varierande slag.

Som framgått i tidigare avsnitt ger CVE i dagsläget behovsanpassat stöd på operativ nivå till lokala aktörer inom andra områden än de ärenden om skolattacker som är av intresse för detta betänkande. Det ligger emellertid inte inom ramen för denna utredning att bedöma ett behov av en sekretessreglering för uppgifter som förekommer i dessa delar av CVE:s verksamhet. Den föreslagna sekretessbestämmelsen bör därför endast omfatta uppgifter som förekommer inom ramen för det föreslagna uppdraget att ge stöd i individärenden till aktörer som hanterar oro för en skolattack.

Det ska gälla en presumtion för sekretess

En sekretessbestämmelse ska utformas så att handlingsoffentligheten inte inskränks mer än vad syftet med sekretessen kräver. CVE kommer i sin funktion som stöd åt lokala aktörer att få del av personuppgifter. Uppgifterna kan innehålla integritetskänslig information. Vi anser att det utifrån arten av de uppgifter som sekretessbestämmelsen avser att skydda är motiverat att föreslå en sekretessbestämmelse med ett omvänt skaderekvisit. Vid ett omvänt skaderekvisit bedöms varje begäran att få ta del av en uppgift ingående. Den som begär att få ta del av uppgifter som hänför sig till enskilds personliga eller ekono-

miska förhållanden får redogöra för dels sin identitet, dels syftet med sin begäran. Att regelmässigt få del av sådana uppgifter genom att göra anonyma uttag via exempelvis mejl är inte möjligt när ett omvänt skaderekvisit tillämpas (prop. 2003/04:93 s. 39). Det omvända skaderekvisitet ger på så sätt enskilda ett betydligt starkare skydd än ett rakt skaderekvisit.

Allmänintresset av att få insyn i individärenden hos CVE påverkas visserligen negativt av införandet av ett omvänt skaderekvisit, då handläggningstiden av en begäran om att få ut vissa handlingar hos CVE kan komma att förlängas, jämfört med om ett rakt skaderekvisit hade gällt. Det intresse som finns av exempelvis nyhetsförmedling kan nämnas i sammanhanget. Utredningen anser dock att enskildas berättigade krav på att uppgifter om deras personliga och ekonomiska förhållanden skyddas överväger allmänhetens intresse av insyn i individärenden om oro för skolattacker hos CVE.

Ett ytterligare argument för att införa en sekretessbestämmelse med ett omvänt skaderekvisit är att motsvarande sekretess även tillämpas hos ett stort antal av de myndigheter som CVE ska samverka med, till exempel socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolan i den del som rör elevhälsan. Det omvända skaderekvisitet innebär att utgångspunkten är att de uppgifter som faller inom bestämmelsens tillämpningsområde ska omfattas av sekretess. Endast i de fall då det står klart att den enskilde inte lider skada eller men om uppgiften röjs, får uppgiften lämnas ut.

Sekretesstid och bestämmelsens placering

I flertalet sekretessbestämmelser i OSL begränsas den tid sekretessen kan gälla för uppgifter i allmänna handlingar. I 7 kap. 5 § OSL anges att tiden i sådana fall ska beräknas från handlingens tillkomst, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. För diarium, journal och sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande räknas tiden i stället från det att uppgiften fördes in i handlingen. I förarbetena betonas att de angivna sekretesstiderna utgör maximitider och inte standardtider. Frågan om en handling ska lämnas ut inom den angivna sekretesstiden ska alltid avgöras genom att en reell prövning av skaderisken görs (prop. 1979/80:2 Del A s. 86 f.).

Den föreslagna sekretessbestämmelsen bör innehålla en yttersta begränsning i tid. Utgångspunkten när det kommer till uppgifter om enskildas personliga förhållanden är att sekretessen bör gälla under större delen av den enskildes livstid (prop. 1979/80:2 Del A s. 459 f. och 493 f.). Sekretesstiden gällande sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden är därför som högst sjuttio år. Med anledning av att de uppgifter som kommer att hanteras av CVE är personliga är det rimligt att sekretessen ska gälla under större delen av den enskildes livstid. För detta talar också att det ofta rör sig om barn och unga som kommer att vara föremål för oro.

När det gäller den nya sekretessbestämmelsens placering finns det enligt utredningens mening två alternativ. Antingen placeras bestämmelsen i 40 kap. OSL, som innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter, eller så placeras bestämmelsen i 35 kap. OSL som reglerar sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m. Enligt 35 kap. 1 § första stycket 4 OSL gäller en presumtion för sekretess för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa uppbörd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Det som avses är uppgifter som mera allmänt hänför sig till myndigheternas brottsbekämpande verksamhet, och inte uppgifter som är direkt hänförliga till en förundersökning. Även om det individinriktade stödet som CVE föreslås kunna ge i vissa fall kan ha en brottsförebyggande effekt, så är Brå ingen brottsbekämpande myndighet. Syftet med CVE:s roll är dessutom att bidra med kunskap och rollen är enbart konsultativ. Det framstår därför inte som lämpligt att placera sekretessbestämmelsen i 35 kap. OSL. Den nya bestämmelsen ska därför placeras i 40 kap. OSL.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör inte begränsas

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. OSL innehåller begränsningar av den rätten i vissa fall. Eftersom utredningen föreslår en ny sekretessbestämmelse ska det även övervägas om den tystnadsplikt

som följer av den föreslagna bestämmelsen bör inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter eller om den rätten ska ha företräde. En allmän utgångspunkt är att stor återhållsamhet ska iakttas vid prövningen av om undantag ska göras från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i det särskilda fallet. Meddelarfriheten ska bara begränsas om det är särskilt motiverat. Sekretessbestämmelsens konstruktion kan ge ett visst stöd vid bedömningen. Om den föreslagna sekretessbestämmelsen rör absolut sekretess kan det finnas större anledning att överväga undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I viss utsträckning gäller samma resonemang när det är fråga om ett omvänt skaderekvisit. Det kan också få betydelse om uppgiften har lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om uppgiften hänför sig till myndighetsutövning. Som utgångspunkt bör rätten att meddela och offentliggöra uppgifter inskränkas i fall som avser en uppgift som lämnats i förtroende, medan denna rätt i stället bör ha företräde när det är fråga om uppgifter som hänför sig till myndighetsutövning (prop. 1979/80:2 Del A s. 111 f.).

Den sekretessbestämmelse som föreslås innehåller ett omvänt skaderekvisit, vilket i viss mån talar för att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör begränsas. Det kommer dock som regel inte att röra sig om uppgifter som lämnats till CVE i en förtroendesituation av den enskilde själv, även om det också kan förekomma. CVE:s uppdrag omfattar att ge behovsanpassat stöd till olika aktörer som behöver hantera frågor om våldsbejakande extremism i sin verksamhet. Det mobila stödteamet ger i dag stöd till bland annat skolor, socialtjänst och andra kommunala verksamheter. CVE kontaktas alltså av tredje part, och inte av den enskilde själv. Den roll som CVE föreslås få är inte sådan att den innebär myndighetsutövning. CVE kommer inte att tilldelas någon beslutsrätt. Däremot ägnar sig flera av de aktörer som kontaktar CVE för konsultation åt myndighetsutövning. Det stöd och de råd som CVE lämnar kan därmed i förlängningen innebära att andra aktörer utövar myndighet i förhållande till den enskilde. Den omständigheten talar för att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen inte bör ges företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Utredningen föreslår därför ingen begränsning av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Vid bedömningen har vi särskilt tagit hänsyn till den återhållsamhet som bör iakttas när en inskränkning av meddelarfriheten övervägs.

CVE utgör en självständig verksamhetsgren inom Brå

Utredningens bedömning: Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism utgör i offentlighets- och sekretesslagens mening en självständig verksamhetsgren inom Brottsförebyggande rådet. Den nya bestämmelsen om sekretess för uppgifter i centrumets verksamhet gäller därmed i förhållande till övriga verksamhetsgrenar inom Brottsförebyggande rådet.

Enligt utredningens förslag till ny sekretessbestämmelse ska sekretess gälla i CVE:s verksamhet för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Vi har föreslagit att CVE ska utgöra ett konsultativt stöd till befintliga aktörer på lokal och regional nivå. Vi har även redogjort för varför vi anser att det ska övervägas om CVE:s verksamhet ska skiljas från Brå:s övriga verksamhet och bilda en egen myndighet (se avsnitt 7.6.6). Utredningens bedömning är att CVE ska få den stödjande roll vi föreslagit, oavsett om CVE ska bli en egen myndighet eller inte. Vi har också valt att utforma vårt förslag till en ny bestämmelse om sekretess på så sätt att bestämmelsens räckvidd har knutits till CVE i dess verksamhet att ge stöd i individärenden om oro för en skolattack och inte till dess placering vid en viss myndighet. En sådan sekretessbestämmelse kan därmed införas oberoende av om CVE skulle bli en egen myndighet eller inte. Om CVE fortsatt ska vara placerat inom Brå måste frågan om sekretessgränser gentemot Brå:s övriga verksamhet analyseras. Vi bedömer inte att det är lämpligt att de personuppgifter som CVE kan komma att få del av i sin konsultativa roll i ärenden som rör oro för skolattacker ska kunna spridas fritt inom Brå.

Utgångspunkten är att ett tillfredsställande integritetsskydd för information som hanteras av en myndighet förutsätter att sekretesskyddade uppgifter inte vidarebefordras utanför den egna verksamheten där de har inhämtats. En sekretesskyddad uppgift får därför inte utan stöd i OSL lämnas till enskilda, andra myndigheter eller mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (se 8 kap. 1 och 2 §§ OSL). För att det ska uppstå en sekretessgräns inom en myndighet krävs två saker. För det första ska de olika delarna av en myndighets verksamhet tillämpa helt olika set av sekretessbestäm-

melser. I så fall är det fråga om olika verksamhetsgrenar i OSL:s mening. För det andra krävs det att de olika verksamhetsgrenarna ska vara organiserade på ett sådant sätt att verksamheterna är självständiga i förhållande till varandra. Först om båda dessa förutsättningar är uppfyllda uppkommer en sekretessgräns inom en myndighet (se prop. 2008/09:150).

Brå har till uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt att främja brottsförebyggande arbete. Myndigheten ska utveckla kunskap på det kriminalpolitiska området genom att bland annat ansvara för den officiella kriminalstatistiken, initiera och bedriva forsknings-, analys- och utvecklingsarbete samt genomföra vissa namngivna undersökningar rörande brott (1 och 2 §§ förordningen [2016:1201] med instruktion för Brottsförebyggande rådet). Detta innebär att Brå inom sin verksamhet hanterar uppgifter som omfattas av bland annat sekretess till skydd för enskild inom forskning och statistik (vilken regleras i 24 kap. OSL). CVE ska från i huvudsak kriminalpolitiska utgångspunkter stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism (se 7 § förordningen med instruktion för Brottsförebyggande rådet). Uppgifter inom CVE:s verksamhet omfattas enligt nu gällande reglering inte av någon särskild sekretessreglering, men kommer enligt vårt förslag att omfattas av sekretess i den nya stödjande verksamheten i individärenden. Den sekretessbestämmelse som vi föreslår kommer endast att avse uppgifter i den specifika stödverksamheten hos CVE och inte uppgifter i Brå:s övriga verksamhet. Frågan blir i och med det om CVE är att betrakta som en självständig myndighetsgren i förhållande till Brå:s övriga verksamhet.

CVE är enligt nu gällande reglering organiserat som en enhet inom Brå. I instruktionen för Brå är CVE:s verksamhet särskilt reglerad och CVE:s verksamhet leds av en chef som anställs genom ett särskilt beslut av regeringen (se 7 och 12 §§ förordningen med instruktion för Brottsförebyggande rådet). Med hänsyn till detta bedömer vi att CVE, i OSL:s mening, utgör en självständig verksamhetsgren inom Brå och att det därmed råder en sekretessgräns mellan CVE och Brå:s övriga verksamhet. Detta innebär att uppgifter som omfattas av sekretess enligt den nya sekretessbestämmelsen för vissa uppgifter i CVE:s verksamhet inte kan lämnas vidare till en annan

del av Brå:s verksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Bedömningen av CVE som självständig verksamhetsgren avser CVE som helhet och inte den stödverksamhet i individärenden som vi föreslår att CVE ska bedriva. Det innebär att det formellt sett inte råder någon sekretessgräns inom CVE:s verksamhet.

Utöver OSL:s reglering av sekretess mellan olika verksamhetsgrenar kan även dataskyddslagstiftningen medföra ytterligare begränsningar av informationsflödet inom en myndighet. Vi behandlar detta i nästa kapitel.

8.4 Nödvändigt utlämnande av information till CVE kan ske inom ramen för befintlig lagstiftning

I det här avsnittet redogör utredningen för möjligheten att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till CVE. När CVE bidrar med kunskap och annat behovsanpassat stöd enligt vårt förslag ska det kunna ske i individärenden. Med våra förslag om att uppgifterna ska omfattas av sekretess och om personuppgiftsbehandling är avsikten att uppgifterna som inkommer till CVE ska vara skyddade ur integritetshänseende.

Vi kommer, i enlighet med utredningens direktiv, att återkomma i slutbetänkandet med en kartläggning av vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i de operativa samverkansorganen mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter, vid samverkan i ärenden om oro för skolattacker. Vi har också i uppdrag att, om det framkommer behov av det, lämna förslag på författningsändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter.

För att CVE ska kunna utföra sitt uppdrag om att ge stöd i individärenden behöver de aktörer som begär CVE:s hjälp kunna lämna uppgifter till CVE gällande den oro som finns för en kommande skolattack. Det kommer i regel att gälla uppgifter om vem oron rör, vilka aktiviteter den personen utfört, vilka uttalanden denne gjort, uppgifter om personens mående och varför oro uppkommit. Dessa uppgifter är nära knutna till individen och kan omfattas av sekretess. Vi har också föreslagit en ny bestämmelse om

sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden hos CVE.

Det krävs stöd i OSL för att myndigheter ska kunna dela sekretessreglerade uppgifter emellan sig. Utredningen har i avsnitt 8.1.4 redogjort för ett par sådana bestämmelser.

I dag sker informationsutbytet vid lokal samverkan när det rör individärenden i huvudsak med stöd av den enskildes samtycke. Sekretess till skydd för en enskild hindrar nämligen inte att en uppgift lämnas till en annan enskild eller en myndighet, om den enskilde samtycker till det (10 kap. 1 § OSL). Sekretess till skydd för en enskild gäller som utgångspunkt inte i förhållande till den enskilde själv (12 kap. 1 § OSL). Så länge det finns ett samtycke från individen kan information lämnas från de berörda aktörerna till CVE.

Informationsutbyte kan även ske med stöd av 10 kap. 2 § OSL och generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Dessa bestämmelser omfattar sekretess såväl till skydd för enskilda som till skydd för det allmänna. Utredningen har tidigare konstaterat att generalklausulen inte omfattar vare sig socialtjänsten eller hälso- och sjukvården. Socialtjänsten har genom relativt nytillkomna lagändringar under vissa förutsättningar fått möjlighet att bryta sekretessen gentemot Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, när det finns risk för att en ung person kommer att utöva brottslig verksamhet. Det finns också särskilda sekretessbrytande bestämmelser för socialtjänsten avseende risken för bland annat terroristbrott och allvarligare våldsbrott (se 10 kap. 18 a–c §§). Dessa bestämmelser är inte tillämpliga gentemot CVE, vilket kan innebära att CVE möjligtvis inte kan ge ett fullgott stöd i individärenden. Mot detta kan dock sägas att de sekretessbrytande bestämmelserna inte gäller gentemot någon annan aktör än just Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Socialtjänsten kan därmed inte heller dela sekretessbelagd information med hälso- och sjukvården, skolan eller någon annan aktör med stöd av ovan nämnda bestämmelser. Framöver kommer utredningen som nämnts också att analysera behovet av en utökad informationsdelning mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter, i ärenden som rör oro för skolattacker.

Som utredningen konstaterat tidigare så gäller ett obehörighetsrekvisit inom verksamheter som bedrivs av enskilda aktörer när det kommer till regler om tystnadsplikt. Av relevans för utredningen kan nämnas skolor med enskilda huvudmän och hälso- och sjukvård

som bedrivs i enskild regi. Inom dessa verksamheter kan utgångspunkten sägas vara att om en uppgift hade fått lämnas inom ramen för OSL så lämnas den inte obehörigen enligt regleringen om tystnadsplikt.

Utredningen bedömer att frågor om informationsutbyte i förhållande till CVE får hanteras inom ramen för befintlig sekretesslagstiftning. Det innebär att individens samtycke kommer att vara viktigt för erforderlig informationsdelning till CVE. Polismyndigheten och skolan (förutom elevhälsans medicinska gren) kan använda sig av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Hälso- och sjukvården, inklusive elevhälsans medicinska gren, Polismyndigheten, skolan och socialtjänsten kan dela information med stöd av 10 kap. 2 § OSL. Information kan givetvis bara utbytas om förutsättningarna enligt varje bestämmelse är uppfyllda. Utredningen kan i nuläget inte överblicka varje möjlighet till informationsdelning av sekretesskyddade uppgifter.

9 Personuppgiftsbehandling i verksamhet vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism

I detta kapitel föreslås en ny lag om personuppgiftsbehandling som ska vara tillämplig när det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism (Center mot våldsbejakande extremism, CVE) utför uppdraget att ge stöd i individärenden rörande oro för skolattacker. Syftet är dels att ge CVE möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

9.1 Det finns olika rättsliga ramverk för behandling av personuppgifter

Var och en har rätt till skydd för sitt privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 8 i stadgan anges även att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Ett skydd för den personliga integriteten ges även i regeringsformen. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Det allmänna skyddet för den personliga integriteten i samband med behandling av personuppgifter regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter

och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av Direktiv 95/46/EG (dataskyddsförordningen). Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i varje medlemsstat, men förutsätter att det i vissa fall finns nationella bestämmelser som kompletterar eller utgör undantag från förordningens regler.

I brottsdatadirektivet finns särskild reglering för den personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att bland annat förebygga, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Brottsdatadirektivet har genomförts i svensk rätt genom brottsdatalagen och brottsdataförordningen.

Dataskyddsförordningen ställer krav på att all behandling av personuppgifter ska ha en rättslig grund och genomföras i enlighet med vissa grundläggande principer (se artikel 5.1 och 6.1 i dataskyddsförordningen). De grundläggande principerna genomsyrar hela dataskyddsregleringen och kan medföra krav på rättslig reglering av personuppgiftsbehandling i form av bland annat ändamålsbegränsningar och särskilda skyddsåtgärder (se artikel 6.2 och 6.3 i dataskyddsförordningen). I vilken omfattning det krävs särskild rättslig reglering till skydd för personuppgifter beror på en rad olika faktorer, bland annat vem som är personuppgiftsansvarig, behandlingens omfattning och om behandlingen omfattar känsliga personuppgifter.

9.2 CVE behöver behandla personuppgifter i stödverksamheten

Utredningens bedömning: Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism behöver behandla personuppgifter för att på ett ändamålsenligt sätt kunna utföra det föreslagna uppdraget att ge stöd till lokala aktörer i ärenden gällande oro för skolattacker.

Behandlingen kan komma att avse känsliga personuppgifter samt uppgifter om brott och misstanke om brott.

9.2.1 Personuppgiftsbehandling kommer att vara nödvändig inom CVE:s stödverksamhet.

För CVE finns i dag ingen särskild dataskyddslagstiftning utan det är de generella regelverken för behandling av personuppgifter som är tillämpliga. Som framgått i tidigare avsnitt har utgångspunkten varit att CVE inte ska hantera individärenden och att hanteringen av personuppgifter därför skulle vara begränsad. Som även framgått har emellertid CVE i praktiken trots detta kommit att ge stöd i individärenden i viss utsträckning. Avsikten med vårt förslag är att ge CVE ett tydligt uppdrag att ge stöd i individärenden gällande oro för skolattacker. Det måste därför analyseras vilken personuppgiftsbehandling som en sådan stödverksamhet kan komma att medföra.

Förslaget innebär att CVE ska ge operativt stöd i individärenden och att CVE genom exempelvis sitt mobila stödteam ska kunna medverka på samverkansmöten med lokala aktörer där individärenden behandlas. Detta innebär att CVE kommer att få del av uppgifter om enskilda. CVE kommer inte att fatta beslut i individärendena och träffas därför inte av dokumentationsskyldigheten i 27 § förvaltningslagen. I dagsläget dokumenteras vidare ärenden hos CVE:s mobila stödteam i begränsad utsträckning. Detta riskerar dock att leda till att verksamheten blir personberoende i hög utsträckning och försvårar uppföljning i efterhand av stödverksamheten. Enligt vår bedömning förutsätter CVE:s stödverksamhet enligt vårt förslag att centret dokumenterar verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. CVE:s personal måste ha möjlighet att dokumentera och bearbeta den individrelaterade information som förekommer. Det kan exempelvis handla om att sammanställa information för internt bruk som möjliggör att personal i stödteamen som inte för tillfället arbetar med det aktuella individärendet vid behov kan sätta sig in i det. Det kommer därmed att vara nödvändigt att CVE använder sig av någon form av digitalt ärendehanteringssystem för att dokumentera uppgifter och som möjliggör bland annat kontroll av åtkomsten till uppgifterna och uppföljning i efterhand av vilka uppgifter som CVE hanterat. Det kommer därmed vara fråga om sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg som avses i dataskyddsförordningen, (se artikel 2.1 dataskyddsförordningen). Det måste även förutsättas att CVE kan

komma att ta emot handlingar från andra aktörer som innehåller personuppgifter.

I nuläget behandlar CVE:s mobila stödteam endast avidentifierade ärenden. Detta framstår inte som en lämplig ordning eftersom vi föreslår ett tydligt uppdrag att ge stöd i individärenden. CVE:s möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt ge stöd i individärenden kommer att förutsätta viss behandling av personuppgifter. Det finns vidare en uppenbar risk för att uppgifterna som förekommer i ett individärende – antingen sedda för sig eller tillsammans med annan tillgänglig information – möjliggör en identifiering av individen även om uppgifterna hos CVE är anonyma. Dataskyddsförordningen gäller inte anonym information, men anonymisering är en personuppgiftsbehandling som dataskyddsförordningen ska tillämpas på, vilket bland annat innebär att de berörda personerna har rätt till information om anonymiseringsprocessen. Det framstår sammantaget inte som lämpligt att ge CVE ett uppdrag att stödja i individärenden och samtidigt förutsätta att endast avidentifierade uppgifter ska behandlas i verksamheten.

Det är inte möjligt att uttömmande ange vilken information om enskilda individer som kan behöva hanteras, och situationerna kan variera stort. Utifrån omständigheterna i det enskilda fallet kan olika lokala och regionala aktörer kan göra olika bedömningar avseende vilken information som bör lämnas till CVE. De aktörer som kan förväntas påkalla stöd från CVE är främst skolan, socialtjänsten, hälso- och sjukvården och Polismyndigheten. I vissa fall kan även Säkerhetspolisen vara inblandade.

För att CVE ska kunna utgöra ett så effektivt kunskapsstöd som möjligt åt de lokala och regionala aktörerna behöver CVE få ta del av närmare uppgifter om varför det uppkommit oro för en skolattack. Det kräver oundvikligen en viss hantering av personuppgifter. Tanken är inte att CVE ska ha en utredande funktion i individärenden, men för att CVE ska kunna ge ett mer riktat stöd kommer CVE i vissa fall att behöva få tillgång till vissa personuppgifter.

Generellt kan konstateras att omständigheter som kan föranleda oro typiskt sett rör integritetskänsliga uppgifter. Det kan vara att individen gett uttryck för extrema politiska åsikter, visat tecken på att befinna sig i någon form av psykosocial kris eller att individen hanterat eller visat ett stort intresse för vapen. Uppgifterna kan vara sådana att de omfattas av stark sekretess, som hälso- och sjukvårds-

sekretess eller socialtjänstsekretess. Sådana uppgifter kan komma att behandlas av CVE om individen och/eller dennes vårdnadshavare samtyckt till att information delas vid samverkan och i vissa fall kan en aktör som söker stöd hos CVE lämna information med stöd av sekretessbrytande bestämmelser. I en sådan situation kan CVE komma att få del av en relativt omfattande mängd personuppgifter. Uppgifterna kan innehålla information om namn, adress och kön. Uppgifterna kan också innehålla information om individens vanor, beteende på internet, vilka typer av sociala sammanhang individen vistas i, fritidsaktiviteter och uppgifter om eventuell medicinering eller missbruk. Det kan inte heller uteslutas att CVE får in uppgifter om oro från en tredje part, som exempelvis allmänheten. Förekomsten och mängden av sådana inkomna uppgifter ligger utanför CVE:s kontroll. Även i dessa fall kan det röra sig om personuppgifter.

9.2.2 Generella regelverk för hantering av personuppgifter ska tillämpas

Utredningens bedömning: Vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremisms behandling av personuppgifter kommer dataskyddsförordningen och lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning att vara tillämpliga. Brottsdatalagen kommer inte att vara tillämplig.

Vid viss behandling av personuppgifter gäller brottsdatalagen (2018:1177) i stället för dataskyddsförordningen, bland annat vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Med behörig myndighet avses en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder, eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. En myndighet kan vara både behörig och icke behörig i lagens mening beroende på vilka uppgifter som utförs (se prop. 2017/18:232 s. 429). Även andra som har anförtrotts myndighetsutövning för de nämnda syftena anses vara behöriga myndigheter när de behandlar personuppgifter för ett sådant syfte.

I regeringens uppdrag att vidta förberedelser inför inrättandet av CVE vid Brå uttalades att centret ytterst syftar till att förebygga ideologiskt motiverad brottslighet och terrorism (Ju2017/07399/KRIM).

Enligt vårt förslag ska CVE:s nya stödjande uppdrag ha det omedelbara syftet att bistå lokala aktörer med kunskaper och metoder för att hantera oro för skolattacker. Oro i individärenden kan uppstå med anledning av olika typer av omständigheter och det behöver inte vara fråga om några konkreta brottsmisstankar i det skede som en lokal aktör vänder sig till CVE. CVE:s uppgift inom ramen för stödet i individärenden är heller inte att verka för att lagföring sker eller ens för att på ett direkt sätt förebygga brottslighet, utan att tillse att de lokala aktörerna har förutsättningar att utföra sina respektive uppgifter på basis av ett gott kunskapsunderlag och i effektiv samverkan med varandra. Ytterst är syftet självfallet att förebygga och förhindra allvarliga våldsdåd riktade mot skolor. Enligt utredningens bedömning är det emellertid inte fråga om ett sådant direkt brottsförebyggande syfte som avses i brottsdatalagen. Mot denna bakgrund är brottsdatalagen inte tillämplig på den personuppgiftsbehandling som kommer att ske inom stödverksamheten. Det är i stället de generella regelverken för behandling av personuppgifter, det vill säga dataskyddsförordningen och dataskyddslagen (2018:218), som är tillämpliga.

9.2.3 Personuppgiftshantering innebär integritetsrisker

Ärenden om oro för skolattacker är relativt sällan förekommande. Som framgått i tidigare avsnitt har CVE under perioden augusti 2022 till mars 2023 behandlat ett 60-tal ärenden som rört oro för våldsdåd i skolmiljön. Det kommer därför inte att bli fråga om en omfattande hantering av personuppgifter sett till antalet individer vars personuppgifter kommer att behandlas av CVE. Den typen av bedömningar som CVE ska ge stöd vid innebär emellertid regelmässigt behandling av uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Det kan även bli aktuellt för CVE att behandla känsliga uppgifter om individer såsom uppgifter om extrema politiska åsikter eller psykisk ohälsa. Det kan också bli aktuellt att behandla uppgifter om tidigare lagföringar. Eftersom det ofta handlar om individer i skolmiljön är det vidare fråga om hantering av barns personuppgifter. Det är således uppgifter som typiskt sett är av mycket integritetskänslig karaktär.

CVE ska dessutom kunna hantera personuppgifter som lämnas till centret från andra än de registrerade själva. De registrerade kommer inte att ha möjlighet att motsätta sig personuppgiftsbehandlingen.

Integritetsriskerna begränsas av att uppgifter som lämnas till CVE kommer att vara sekretesskyddade där i enlighet med den sekretessbestämmelse som utredningen föreslår. De personuppgifter som lämnas till CVE ska inte lämnas vidare av CVE inom de lokala samverkansorganen eller till någon annan aktör. Personuppgifterna kommer alltså inte att vara föremål för någon spridning från CVE. Personuppgifterna ska enbart behandlas för ändamålet att ge stöd till lokala aktörer i ärenden om oro för skolattacker. En risk för ändamålsglidning skulle kunna vara att erfarenheterna från stödverksamheten används i det kunskaps- och metodutvecklande arbetet som bedrivs inom CVE. Något behov av att i denna del av CVE:s verksamhet behandla personuppgifter föreligger emellertid inte och det får åligga den personuppgiftsansvariga att tillse att uppgifter som förs vidare till denna verksamhetsgren är fullständigt oidentifierade.

9.2.4 Det kommer att finnas rättslig grund för CVE:s personuppgiftsbehandling

Utredningens bedömning: Det kommer att finnas rättslig grund för behandlingen av personuppgifter vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism. Personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Den rättsliga grunden kommer att framgå av nationell rätt på det sätt som krävs enligt dataskyddsförordningen.

För att CVE ska få behandla personuppgifter i sin stödverksamhet måste det finnas en rättslig grund för behandlingen. Enligt dataskyddsförordningen finns rättslig grund för behandling om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen). Behandling med stöd av denna rättsliga grund förutsätter att grunden för behandlingen har fastställts i rättsordningen och kan medföra krav på särskilda dataskyddsbestämmelser (artikel 6.3 i dataskyddsförordningen).

Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Den verksamhet som en statlig myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är således av allmänt intresse. Det är därmed den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen som vanligen bör tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning. Myndigheternas uppdrag och åligganden framgår av författningar, regeringsbeslut och kommunala reglementen, antagna i enlighet med regeringsformens bestämmelser om normgivningskompetens och kommunalt självstyre. De åtgärder som myndigheterna vidtar i syfte att utföra dessa uppdrag eller uppfylla dessa åligganden har därmed i sig en legal grund, som har offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsebara regler (se prop. 2017/18:105 s. 57).

Förslaget om CVE:s uppdrag i denna del innebär att regeringen genom en förordning ger CVE i uppdrag att ge stöd i individärenden gällande oro för skolattacker. Vi bedömer därför att det är fråga om en uppgift av allmänt intresse som har fastställts i svensk rätt.

9.2.5 CVE har stöd för att behandla känsliga personuppgifter

Utredningens bedömning: Det utgör ett viktigt allmänt intresse att det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism kan utföra sin uppgift att ge stöd till skolor och andra aktörer. Centrumet har inom ramen för verksamheten därmed även grund för behandling av känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. För behandling av personuppgifter på dessa grunder följer särskilda krav på bland annat proportionalitet och särskilda skyddsåtgärder, vilket medför att det krävs kompletterande nationell dataskyddsreglering av centrumets personuppgiftsbehandling.

Dataskyddsförordningen uppställer ett principiellt förbud mot behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, så kallade känsliga personuppgifter (artikel 9.1 i dataskydds-

förordningen). Förordningen medger dock ett antal undantag från detta förbud. För att CVE ska få behandla känsliga personuppgifter måste det därmed ske med stöd av något av dessa undantag.

Det undantag som är aktuellt vid myndigheters behandling av känsliga personuppgifter är främst att behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. För behandling av personuppgifter med stöd av detta undantag ställs krav på rättsligt stöd som uppfyller villkor gällande bland annat proportionalitet och skyddsåtgärder (artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen). Artikel 9.2 g är visserligen direkt tillämplig men det är möjligt för medlemsstaterna att i nationell rätt införa mer specifika bestämmelser även avseende känsliga personuppgifter (artikel 6.2 i dataskyddsförordningen samt skäl 10).

Dataskyddslagen innehåller vissa bestämmelser om känsliga personuppgifter. Bland annat regleras myndigheters behandling av känsliga personuppgifter för ett viktigt allmänt intresse i 3 kap. 3 §. Där framgår att känsliga personuppgifter, med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen, får behandlas av en myndighet om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende eller, i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (3 kap. 3 § första stycket).

Att en myndighet ska kunna utföra en av riksdag eller regering tilldelad uppgift på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt är ett viktigt allmänt intresse (se prop. 2017/18:105 s. 85). CVE:s uppdrag att ge stöd i individärenden rörande oro för skolattacker kommer att följa av den föreslagna ändringen i instruktionen till Brå. När CVE behandlar känsliga personuppgifter för att utföra det uppdrag som framgår av instruktionen rör det sig således om sådan behandling som avses i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen.

Artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen uppställer också, som tidigare nämnts ett krav på proportionalitet och lämpliga och särskilda skyddsåtgärder. Skyddsåtgärder kan vara bestämmelser som begränsar möjligheten att utföra sökningar, ändamålsbestämmelser som anger den yttre ramen för all behandling av personuppgifter och regler om tillgången till personuppgifter. Även bestämmelser som innebär att uppgifterna omfattas av sekretess hos myndigheten kan vara en sådan skyddsåtgärd, (jfr prop. 2019/20:106 s. 47). Som fram-

går nedan föreslår vi en ny lag om behandling av personuppgifter som ska gälla för CVE när centret utför uppdraget att ge stöd i individärenden rörande oro för skolattacker. Genom lagen införs bland annat bestämmelser om ändamålsbegränsningar, begränsning av tillgång till uppgifter och förbud mot vissa sökningar. De specifika bestämmelserna redogörs för i följande avsnitt. Därutöver kommer uppgifterna som behandlas hos CVE att vara sekretessreglerade i enlighet med vårt förslag om en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Vi bedömer sammanfattningsvis att det finns stöd i artikel 9.2 g dataskyddsförordningen för den behandling av känsliga personuppgifter som är nödvändig för att CVE ska kunna utföra uppdraget att ge stöd i individärenden.

9.2.6 CVE kommer att behandla uppgifter om brott

Utredningens bedömning: Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism utgör en del av en myndighet och får därför med stöd av den allmänna dataskyddsregleringen utföra nödvändig behandling av uppgifter om brott.

Personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder får endast behandlas under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10 i dataskyddsförordningen).

Att en myndighet får behandla uppgifter om brott framgår av dataskyddsförordningen och av dataskyddslagen (se 3 kap. 8 § dataskyddslagen). CVE utgör en del av en myndighet och får därför direkt med stöd av den allmänna dataskyddsregleringen utföra nödvändig behandling av uppgifter om brott i samband med stödverksamheten i individärenden.

9.3 En ny lag om behandling av personuppgifter bör införas

Utredningens förslag: Det ska införas en ny lag om behandling av personuppgifter vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism vid fullgörandet av uppdraget att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack. Den nya lagen ska möjliggöra att centrumet på ett ändamålsenligt sätt kan behandla personuppgifter som förekommer i individärenden samt säkerställa att dataskyddsförordningens krav på proportionalitet samt lämpliga och särskilda åtgärder för den registrerades grundläggande rättigheter och intressen efterlevs vid sådan behandling.

9.3.1 Det finns behov av en ny reglering

När det ska bedömas om den befintliga regleringen är tillräcklig för att ge stöd för personuppgiftsbehandlingen är utgångspunkten dataskyddsförordningens krav på proportionalitet (artikel 6.3) samt tydlighet, precision och förutsebarhet för de registrerade. Vid denna bedömning är integritetsriskerna av avgörande betydelse. Ett mer kännbart intrång kräver en mer preciserad rättslig grund som gör intrånget förutsebart, medan personuppgiftsbehandling med lägre integritetsrisker kan ske med stöd av en mer allmänt hållen rättslig grund enligt artikel 6.3. För att kravet på proportionalitet ska vara uppfyllt kan bestämmelser med kompletterande skyddsåtgärder behöva införas.

Som framgått under avsnitt 9.3.3 innebär stödverksamhetens personuppgiftsbehandling vissa integritetsrisker. Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen ger ett grundläggande skydd för personuppgifter. Därutöver kommer uppgifter om enskildas personliga förhållanden som förekommer i individärenden att vara sekretessreglerade hos CVE (se kapitel 8). Med beaktande av att i princip varje individärende kommer att aktualisera integritetskänsliga uppgifter ställs emellertid höga krav på proportionalitet och lämpliga åtgärder till skydd för den personliga integriteten. Den befintliga regleringen ger enligt utredningens bedömning därmed inte ett till-

räckligt skydd för den personliga integriteten vid CVE:s behandling av personuppgifter i individärenden. Det behövs därför en ny reglering med de särskilda skyddsåtgärder som krävs för att uppfylla data-skyddsförordningens krav på proportionalitet och skydd för personuppgifter.

9.3.2 Lagens syfte ska framgå av författningstexten

Utredningens förslag: Syftet med den nya lagen är dels att ge det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt när centrumet utför uppdrag att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Lagens dubbla syfte ska framgå direkt av författningstexten.

Syftet med den föreslagna lagen är tvådelat. Den ska möjliggöra en ändamålsenlig personuppgiftsbehandling när CVE ger stöd i individärenden och ska skydda enskilda mot integritetsintrång. Vi anser att den nya lagen ska innehålla en bestämmelse som anger lagens syfte. Syftesbestämmelser saknar visserligen eget materiellt innehåll, men kan ändå fylla en viktig funktion eftersom de ger vägledning gällande hur de materiella bestämmelserna i en författning ska tolkas. Genom att syftet med personuppgiftsbehandlingen klargörs direkt i författningstexten tydliggörs även vad som är den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen, det vill säga uppdraget att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack.

9.3.3 Tillämpningsområdet ska avgränsas

Utredningens förslag: Den nya lagen ska tillämpas vid behandling av personuppgifter vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism i samband med uppdraget att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Den föreslagna lagens tillämpningsområde bör avgränsas till att gälla inom verksamhet som avser uppdraget enligt vårt förslag till ändring av förordningen med instruktion för Brå (se avsnitt 7.6.5). Genom att knyta lagens tillämpningsområde till uppdraget blir det tydligt i vilken verksamhet som lagen ska tillämpas. En sådan avgränsning säkerställer att tillämpningsområdet blir tydligt definierat. Lagen är tillämplig på all behandling av personuppgifter som kan bli aktuell inom ramen för uppdraget, förutsatt att det är fråga om sådan behandling som är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Lagen kommer inte att vara tillämplig på eventuell personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för övriga delar av CVE:s verksamhet. Som tidigare angetts har det inom ramen för detta utredningsuppdrag varit nödvändigt att avgränsa CVE:s stödverksamhet i skolattacksfrågor från det stöd som CVE bistår med i andra sammanhang. Det är därför nödvändigt att avgränsa lagens tillämpningsområde till den personuppgiftsbehandling som blir följden av det föreslagna uppdraget.

9.3.4 Lagen ska komplettera den allmänna dataskyddsregleringen

Utredningens förslag: Den nya lagen ska innehålla bestämmelser som klargör att den kompletterar dataskyddsförordningen.

Dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen ska gälla vid behandlingen av personuppgifter vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism om inte annat följer av den nu föreslagna lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den.

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i svensk rätt och ska tillämpas av enskilda och myndigheter på samma sätt som om den vore lag antagen av Sveriges riksdag. Förordningen gäller alltså oavsett om det i den föreslagna lagen införs en bestämmelse som hänvisar till den eller inte. Vi anser dock att det bör införas en upplysningsbestämmelse för att tydliggöra att lagen innehåller kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. En sådan bestämmelse tydliggör den nya lagens förhållande till förordningen och klargör att lagen inte kan tillämpas fristående, utan ska tillämpas tillsammans med dataskyddsförordningen. Hänvisningen till dataskyddsförordningen föreslås vara dynamisk, vilket innebär att hänvisningen avser förordningen i dess vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Denna hänvisningsteknik bedöms som den lämpligaste, eftersom lagen annars kan komma att behöva ändras vid varje eventuell ändring av dataskyddsförordningen. Bestämmelsen bör därför utformas på samma sätt som i andra sektorspecifika lagar som kompletterar dataskyddsförordningen (se till exempel 3 § domstolsdatalagen [2015:728]).

I svensk rätt har kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen på generell nivå antagits genom dataskyddslagen. Dataskyddslagens bestämmelser är subsidiära i förhållande till annan nationell dataskyddsreglering, det vill säga eventuella specialbestämmelser i andra författningar om behandling av personuppgifter ska tillämpas framför de allmänna bestämmelserna i dataskyddslagen. Detta följer direkt av lagen (se 1 kap. 6 § dataskyddslagen). Det behövs därför egentligen inte någon materiell bestämmelse för att specialbestämmelser i den nya lagen ska ges företräde framför de generella bestämmelserna i dataskyddslagen. För att det ska vara tydligt hur den nya lagen förhåller sig till dataskyddslagen föreslår vi

dock en bestämmelse som tydliggör att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen ska gälla vid CVE:s behandling av personuppgifter, om inte annat följer av den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den. Sådana tydliggörande bestämmelser är även vanligt förekommande i andra registerförfattningar (se till exempel 4 § domstolsdatalagen).

9.3.5 Brottsförebyggande rådet ska vara personuppgiftsansvarig

Utredningens förslag: Brottsförebyggande rådet ska vara personuppgiftsansvarig.

Begreppet personuppgiftsansvarig är ett centralt begrepp i dataskyddsförordningen, eftersom det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att behandlingen av personuppgifter utförs i enlighet med gällande dataskyddsreglering (artikel 5.2 i dataskyddsförordningen). Med personuppgiftsansvarig avses en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Om ändamålen och medlen bestäms av medlemsstaternas nationella rätt, är det möjligt att reglera vem som är personuppgiftsansvarig i lagstiftningen (artikel 4.7 i dataskyddsförordningen).

CVE är i dag inte en egen myndighet utan en enhet vid Brottsförebyggande rådet (Brå). Det är därför Brå som är personuppgiftsansvarig. För att det ska vara tydligt vem som är personuppgiftsansvarig bedömer vi att detta bör framgå av lagen.

9.3.6 Ändamålen med behandlingen ska avgränsas

Utredningens förslag: Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att centrumet ska kunna utföra sitt uppdrag att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack.

Personuppgifter som behandlas för dessa ändamål ska också få behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Personuppgifterna ska även få behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Artikel 6 ger bland annat uttryck för den så kallade finalitetsprincipen. Bestämmelser som anger ett visst ändamål för behandling av personuppgifter tydliggör vilken behandling som är tillåten inom en viss verksamhet och begränsar vilken behandling som en personuppgiftsansvarig får utföra. Ändamålsbestämmelser utgör därmed en form av åtgärd till skydd för personuppgifter som bidrar till att säkerställa en laglig och rättvis behandling (jfr artikel 6.2 och 6.3 i dataskyddsförordningen). I de fall en reglering innebär en begränsning av de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter eller av den registrerades rättigheter uppställer dataskyddsförordningen dessutom, när så är relevant, ett krav på reglering av ändamålen med behandlingen (artikel 23.2 a i dataskyddsförordningen).

I vissa författningar delas ändamålen in i sekundära och primära ändamål. Bestämmelser om primära ändamål reglerar behandling som behövs i den berörda myndighetens egen verksamhet medan sekundära ändamål bland annat reglerar i vilken utsträckning uppgifter som behandlas för något av de primära ändamålen får vidarebehandlas för att lämnas ut till enskilda eller till andra myndigheter. Syftet med uppdelningen i primära och sekundära ändamål är att göra

det tydligt hur personuppgifter dels får användas i myndighetens egen verksamhet, dels får behandlas för att lämnas ut till andra.

Vi anser att en ny lag om personuppgiftsbehandling inom CVE:s verksamhet bör innehålla primära och sekundära ändamålsbestämmelser. Därigenom tydliggörs för vilket ändamål som personuppgifter får behandlas inom ramen för verksamheten och möjligheterna att behandla personuppgifter begränsas. En sådan bestämmelse utgör även en precisering av den rättsliga grunden för behandling (jfr skäl 41 till dataskyddsförordningen).

Enligt vår bedömning bör de primära ändamålen för behandlingen av personuppgifter avgränsas till sådan behandling som är nödvändig för utförandet av det uppdrag som följer av den föreslagna ändringen i instruktionen för Brå. Genom att uttryckligen knyta ändamålet med behandlingen till vad som är nödvändigt för utförandet av uppdraget, inskränks möjligheterna att behandla personuppgifter som saknar koppling till stödverksamheten. En sådan ändamålsbegränsning är därmed snävare än vad som gäller enligt dataskyddslagen (jfr 2 kap. 2 § dataskyddslagen). Bestämmelsen fungerar vidare som ett förtydligande för de registrerade gällande för vilka ändamål stödfunktionen får behandla personuppgifter inom ramen för sin verksamhet.

När det gäller de sekundära ändamålen bör en allmän förutsättning vara att utlämnande till andra får ske om uppgiftslämnandet sker i överensstämmelse med lag eller förordning, det vill säga med stöd av bestämmelser som påbjuder eller tillåter utlämnande. När bestämmelser som påbjuder eller tillåter utlämnande har införts får det förutsättas att det har gjorts en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda personers integritet, och att man vid denna avvägning funnit att uppgiften ska eller får lämnas ut. Ett exempel kan vara sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av 13 kap. 6 § regeringsformen där det föreskrivs en skyldighet att lämna Riksdagens ombudsmän begärda upplysningar. Enligt finalitetsprincipen får personuppgifter inte vidarebehandlas för något annat ändamål som är oförenligt med insamlingsändamålen. Finalitetsprincipen utgör alltså den yttersta ramen inom vilken personuppgifter får behandlas på dataskyddsförordningens område enligt den föreslagna lagen. Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 ska

inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Vid bedömningen av om en behandling för andra ändamål är förenlig med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in ska den personuppgiftsansvarige beakta de omständigheter som anges i artikel 6.4 a–e i dataskyddsförordningen. Det innebär bland annat att kopplingen mellan insamlingsändamålen och de nya ändamålen, personuppgifternas art och eventuella konsekvenser för den registrerade av den planerade fortsatta behandlingen ska beaktas. Bestämmelserna i dataskyddsförordningen är direkt tillämpliga. Det bör emellertid enligt vår bedömning tas in en tydliggörande bestämmelse i lagen som anger att det är tillåtet att behandla personuppgifter för andra ändamål än de som uttryckligen anges i lagen, så länge behandlingen inte är oförenlig med insamlingsändamålen. Motsvarande bestämmelser finns i många andra registerförfattningar på dataskyddsförordningens område (se till exempel 4 § kriminalvårdsdatalagen [2018:1235] och 2 kap. 2 § lagen [2020:421] om Rättsmedicinalverkets behandling av personuppgifter).

9.3.7 Tillgången till personuppgifter ska begränsas

Utredningens förslag: Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som varje anställd eller uppdragstagare behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

En fysisk person som utför ett arbete under den personuppgiftsansvariges överinseende, och som får tillgång till personuppgifter, får som utgångspunkt endast behandla dessa på instruktion från den personuppgiftsansvarige (artikel 29 i dataskyddsförordningen). Den personuppgiftsansvarige ska vidta åtgärder för att säkerställa att personuppgifter inte behandlas utöver vad denne har gett instruktion om (artikel 32.4 i dataskyddsförordningen). Den personuppgiftsansvarige har alltså ett ansvar för att anställda och andra uppdragstagare inte behandlar personuppgifter utöver vad denne har bedömt lämpligt.

Vilken spridning av personuppgifter som en viss behandling innebär har av naturliga skäl stor inverkan på integritetsriskerna med behandlingen. Om personuppgifter sprids ökar risken för att uppgifterna kommer att användas på ett sätt som innebär ett intrång i de

registrerades personliga integritet. Utgångspunkten är därför att personuppgifter inte ska spridas till fler än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Den stödverksamhet som kommer att bedrivas i enlighet med det uppdrag som följer av förslaget kommer att utgöra en del av den verksamhet som bedrivs inom CVE, vilket i sin tur är en enhet inom Brå. Det är därför angeläget att begränsa tillgången till de personuppgifter som förekommer i individärenden så att uppgifterna inte är tillgängliga för personal utanför den krets av personer som behöver ha tillgång till dem för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Det kan till exempel handla om att begränsa behörigheter i IT- eller handläggningssystem eller motsvarande åtgärder. Ytterst är det Brå som i egenskap av personuppgiftsansvarig har ansvar för att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att personuppgifter inte sprids mer än vad som är nödvändigt.

9.3.8 CVE:s behandling av känsliga personuppgifter samt uppgifter om brott och misstanke ska begränsas

Utredningens förslag: Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism ska få behandla känsliga personuppgifter samt uppgifter om brott och misstanke om brott endast om uppgifterna är nödvändiga för uppdraget att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack.

I avsnitt 9.3.5 och 9.3.6 har vi konstaterat att den generella data-skyddsregleringen ger stöd för CVE att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om att enskilda personer misstänks för eller har dömts för brott.

Vår bedömning är emellertid att en lagreglering bör införas som tydliggör att sådana uppgifter endast får behandlas inom ramen för det uppdrag att ge stöd i individärenden som följer av den föreslagna ändringen av instruktionen till Brå. En sådan bestämmelse klargör ramarna för behandlingen av känsliga personuppgifter och uppgifter om brott och gör det tydligt för de registrerade i vilka fall sådana personuppgifter får behandlas av CVE. Det klargörs därmed att

CVE inte får behandla sådana uppgifter om de saknar koppling till uppdraget.

Lagen inskränker i denna del CVE:s möjligheter att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om brott i jämförelse med vad som gäller enligt dataskyddslagen (3 kap. 3 och 8 §§ dataskyddslagen). Det kan invändas mot att på detta sätt begränsa CVE:s möjligheter att behandla personuppgifter utanför det område som omfattas av det nu föreslagna uppdraget. Det kan emellertid konstateras att behovet av att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om brott inom CVE:s verksamhet i övrigt för närvarande är begränsat och att starka skäl kan anföras för att behandling av sådana uppgifter inte bör ske utan att CVE:s uppdrag i övriga delar tydliggörs. Fördelen med att på detta sätt begränsa behandlingen av känsliga personuppgifter är att området där sådan behandling får lov att ske blir tydligt avgränsat. Enligt vår bedömning överväger fördelarna med detta de eventuella nackdelar som kan följa av att CVE:s personuppgiftshantering på övriga områden begränsas.

9.3.9 Det ska vara förbjudet att utföra vissa sökningar

Utredningens förslag: Det ska vara förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter om brott och misstanke om brott.

Sökningar som tar sikte på känsliga personuppgifter är förknippade med uppenbara risker i integritetshänseende. Det har inte framkommit ett behov av att utföra sådana sökningar inom ramen för CVE:s uppdrag att ge stöd i individärenden rörande oro för skolattacker. Det ska därför inte vara tillåtet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. En sök- begränsning omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Förbudet bör även omfatta uppgifter om brott. Även om dessa uppgifter inte utgör känsliga personuppgifter anser vi att ett urval av personer baserat på uppgifter om brott är särskilt känsligt ur ett integritetshänseende.

9.3.10 Tiden som personuppgifter får behandlas ska begränsas

Utredningens förslag: Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än ett år efter utgången av det kalenderår då uppgifterna behandlades första gången. Om nya uppgifter angående oro för en skolattack rörande samma person behandlas före utgången av tidsfristen, får de personuppgifter som redan finns om personen fortsätta att behandlas så länge någon av uppgifterna får behandlas. Detta hindrar dock inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

En av de grundläggande principerna för dataskydd är principen om lagringsminimering. Enligt denna princip får personuppgifter inte lagras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen).

Genom att minimera lagringstiden minskar den risk för den personliga integriteten som en viss behandling av personuppgifter innebär. Bestämmelser som tydliggör hur länge personuppgifter får behandlas inom en verksamhet innebär därmed en form av skyddsåtgärd. Vi anser därför att det bör införas en bestämmelse om längsta tid för personuppgiftsbehandling i den nya lagen.

Ärenden om oro för skolattacker kan vara av varierande omfattning och pågå under olika lång tid. I vissa fall kan ett upplevt hot avfärdas inom kort tid, och behovet av att följa upp ärendet kan vara begränsat. Så kan till exempel vara fallet om vad som bedömts vara ett reellt hotfullt agerande vid en närmare bedömning visar sig inte vara allvarligt menat. I andra situationer kan en oro föreligga under lång tid. Det kan till exempel vara en person med en komplex problematik där det finns ett behov av att kontinuerligt göra risk- eller hotbedömningar och utvärdera resultatet av insatser som vidtas för att sänka den upplevda hotnivån. Det är därför svårt att på ett generellt plan bedöma hur länge det kan vara nödvändigt att lagra uppgifter som behandlas inom ramen för stödverksamheten.

Eftersom behandlingen av uppgifter i CVE:s stödverksamhet är särskilt känslig ur integritetshänseende bör emellertid införas en uttrycklig bestämmelse om den längsta tid som personuppgifterna får behandlas. För ändamålet med CVE:s verksamhet är det av vikt

att CVE får tillgång till uppgifter som är relevanta för att centret ska kunna ge ett adekvat stöd till de lokala aktörerna. När stödet inte längre påkallas finns således inget behov av att fortsätta behandla uppgifterna hos CVE. Det är inte avsikten att CVE ska ha en särskild funktion som någon form av samlingspunkt för informationen i ett ärende. Det måste dock förutses att CVE:s stöd kan påkallas vid flera tillfällen under en tidsperiod då de lokala aktörerna hanterar oron kring en individ. Det kan till exempel handla om att oron återaktualiseras på grund av någon ny omständighet kring individen, som att en planerad insats avbrutits eller att det framkommer nya hotfulla uttalanden. För att säkerställa en kontinuitet i CVE:s arbete med ett ärende behöver således CVE kunna fortsätta att behandla uppgifterna under viss tid.

En lagteknisk lösning som förekommer är att begränsa behandlingen av personuppgifter till en viss tid från det att personuppgifterna först behandlades. En sådan reglering förekommer i bland annat 4 kap. 7 § andra stycket lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område samt i 16 § lagen (2022:926) om behandling av personuppgifter i idrottens antidopningsarbete.

Enligt vår bedömning är en motsvarande reglering ett lämpligt sätt att reglera en längsta tid för behandling av uppgifter inom ramen för CVE:s stödverksamhet i skolattacksärenden.

Vårt förslag innebär att personuppgifter som behandlas av CVE inom ramen för uppdraget att ge stöd i individärenden om oro för en skolattack som huvudregel inte får behandlas längre än ett år efter utgången av det kalenderår då uppgifterna behandlades första gången. Vad som avses med behandling definieras i 4.2 i dataskyddsförordningen. Med första behandling avses den första hanteringen av en personuppgift i ett stödärende.

Den tid som personuppgifter får behandlas kan förlängas om en ny registrering avseende personen i fråga görs, dock endast om uppgiften rör oro för en skolattack. En uppgift som rör adressändring eller liknande som inte har betydelse för denna fråga ska således inte påverka hur fristen beräknas.

Regleringen innebär en avvägning mellan intresset av effektivitet och kontinuitet i CVE:s stödverksamhet och intresset av att skydda enskildas personliga integritet. Regleringen ger enligt vår bedömning tillräckliga förutsättningar för CVE att arbeta långsiktigt med

en eller flera lokala aktörer i arbetet kring en individ, samtidigt som den tydligt anger en längsta tid för personuppgiftsbehandlingen. Det kan förvisso förekomma att ett ärende kring en individ återaktualiseras hos CVE först sedan fristen löpt ut och uppgifterna raderats, vilket kan innebära en effektivitetsförlust. Denna risk framstår emellertid som godtagbar i intresseavvägningen. I en sådan situation kan CVE på nytt ta emot relevanta uppgifter från den aktör som efterfrågar centrets stöd.

Det bör vidare erinras om att bestämmelsen inte inskränker det generella kravet enligt artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen att personuppgifter inte får lagras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Behovet av att fortsätta behandla personuppgifterna måste därför prövas kontinuerligt.

Med undantag från principen för lagringsminimering får personuppgifter lagras under längre perioder i den mån personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, eller för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål (artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen). För att tydliggöra att personuppgifter som utgör en del av en allmän handling får arkiveras föreslår vi därför att det ska anges i bestämmelsen att det som anges gällande längsta tid för behandling av personuppgifter inte hindrar att sådana uppgifter arkiveras i enlighet med gällande arkivlagstiftning. I vilken utsträckning personuppgifter ska gallras i samband med arkivering regleras i det arkivrättsliga regelverket.

9.3.11 Rätten att göra invändningar ska inte gälla

Utredningens bedömning: Rätten för registrerade att göra invändningar enligt artikel 21.1 i dataskyddsförordningen ska inte gälla vid sådan behandling av personuppgifter som är tillåten enligt den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Vid behandling av personuppgifter som utförs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning har den registrerade rätt att göra invändningar mot behandling av personuppgifter avseende honom eller henne.

Den personuppgiftsansvarige får då inte längre behandla personuppgifterna om inte denne kan visa avgörande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter (artikel 21.1 i dataskyddsförordningen). Rätten att göra invändningar innebär att den registrerade har möjlighet att få till stånd en kontroll av om uppgifterna får behandlas. Under tiden prövningen pågår har den registrerade rätt att kräva att behandlingen av personuppgifterna begränsas. Om bedömningen är att det saknas berättigade skäl har den registrerade rätt att få personuppgifterna raderad (se artikel 18.1 d och 17.1 c dataskyddsförordningen).

Medlemsstaterna har enligt artikel 23 i dataskyddsförordningen möjlighet att genom lagstiftningsåtgärder begränsa vissa av de skyldigheter och rättigheter som följer av förordningen, däribland rätten att göra invändningar mot behandlingen av personuppgifter. En sådan begränsning får göras om den sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna. Begränsningen måste utgöra en nödvändig och proportionell åtgärd i syfte att säkerställa olika uppräknade intressen, bland annat den allmänna säkerheten, förebyggande eller förhindrande av brott eller andra viktiga mål av generellt allmänt intresse. Vidare måste alla sådana lagstiftningsåtgärder enligt artikel 23.2 innehålla specifika bestämmelser, åtminstone när så är relevant, avseende följande:

- a) ändamålen med behandlingen eller kategorierna av behandling,
- b) kategorierna av personuppgifter,
- c) omfattningen av de införda begränsningarna,
- d) skyddsåtgärder för att förhindra missbruk eller olaglig tillgång eller överföring,
- e) specificeringen av den personuppgiftsansvarige eller kategorierna av personuppgiftsansvariga,
- f) lagringstiden samt tillämpliga skyddsåtgärder med beaktande av behandlingens art, omfattning och ändamål eller kategorierna av behandling,
- g) riskerna för de registrerades rättigheter och friheter, och
- h) de registrerades rätt att bli informerade om begränsningen, såvida detta inte kan inverka menligt på begränsningen.

Många författningar som reglerar myndigheters behandling av personuppgifter innehåller sådana begränsningar (se till exempel 3 kap. 3 § lagen [2001:181] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och 5 § studiestödsdatalagen [2009:287]). Det huvudsakliga motivet till att ett flertal registerförfattningar innehåller reglering som begränsar rätten att göra invändningar är att det har ansetts vara av stor betydelse att personuppgifter får behandlas i myndigheternas verksamheter oberoende av den registrerades inställning. Vidare har regeringen bedömt att den personuppgiftsansvarige närmast undantagslöst skulle kunna påvisa skäl för fortsatt behandling som väger tyngre än den registrerades intressen i det enskilda fallet (se till exempel prop. 2017/18:254 s. 45).

Den personuppgiftsbehandling som CVE utför för att fullgöra uppdraget att ge stöd i individärenden till aktörer som hanterar oro för en skolattack genomförs för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Dataskyddsförordningens bestämmelse om rätten att göra invändningar gäller således vid behandlingen av personuppgifter.

Det finns ett klart behov av att CVE ska kunna bistå med stöd till lokala aktörer oavsett inställningen hos den individ som gett anledning till oro. Följaktligen kan CVE behöva hantera personuppgifter oavsett den registrerades inställning. Det ligger emellertid nära till hands att anta att individer som gett anledning till oro också kan ha ett intresse av att invända mot att deras uppgifter behandlas av CVE. Mot bakgrund av CVE:s uppdrag i denna typ av ärenden är det emellertid klart att CVE regelmässigt skulle kunna påvisa skäl för fortsatt behandling som väger tyngre än den registrerades intressen i det enskilda fallet. En rätt för den registrerade att invända mot behandling av personuppgifter kan dock ändå tänkas påverka effektiviteten i stödverksamheten.

För att säkerställa förutsättningarna för CVE att behandla relevanta personuppgifter bör mot denna bakgrund den registrerade inte ha någon rätt att motsätta sig sådan personuppgiftsbehandling som är tillåten enligt lagen. Vi föreslår därför en bestämmelse om att rätten att göra invändningar enligt artikel 21.1 i dataskyddsförordningen inte ska gälla vid sådan behandling av personuppgifter som är tillåten enligt lagen om viss personuppgiftsbehandling vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den. Vi bedömer att begränsningen av rätten att göra invändningar utgör en nödvändig och pro-

portionell åtgärd i syfte att säkerställa ett viktigt mål av generellt allmänt intresse, nämligen att tillse att aktörer som hanterar oro för en skolattack kan få ett ändamålsenligt och effektivt stöd i arbetet för att förebygga och förhindra sådana våldsdåd.

Regleringen i vårt förslag till lag om viss personuppgiftsbehandling vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism innebär en förhållandevis snäv ram för personuppgiftsbehandlingen vilket minimerar risken för kränkning av den registrerades rättigheter och friheter. Regleringen kommer att innehålla sådana relevanta begränsningar som räknas upp i artikel 23.2, bland annat gällande ändamålen med behandlingen (se avsnitt 9.3.6), skyddsåtgärder (se bland annat avsnitt 9.3.7, 9.3.8 och 9.3.9) specificering av den personuppgiftsansvarige (avsnitt 9.4.5) och lagringstiden (se avsnitt 9.3.10). Omfattningen av begränsningen att göra invändning kommer att regleras i lagen. Införandet av en begränsning av rätten att göra invändningar är därmed förenlig med dataskyddsförordningen (jfr bland annat prop. 2017/18:254 s. 45 och prop. 2022/23:34 s. 122).

9.3.12 Rätten att meddela kompletterande föreskrifter ska framgå

Utredningens förslag: Den nya lagen ska innehålla en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter som kompletterar den nya lagen.

De bestämmelser gällande CVE:s behandling av personuppgifter vid stödverksamheten som är av central betydelse för integritetsskyddet bör anges i den nya lagen. Bestämmelser om myndigheters personuppgiftsbehandling anses normalt falla in under regeringens så kallade restkompetens (8 kap. 7 § regeringsformen). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har alltså möjlighet att meddela kompletterande bestämmelser till den föreslagna lagen (jfr prop. 2017/18:105 s. 26). De föreskrifter som regeringen meddelar får dock inte innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten (jfr 2 kap. 6 § andra stycket och 20 § regeringsformen). För att tydliggöra att kompletterande bestämmelser kan finnas i förordning

eller myndighetsföreskrifter föreslår vi att en upplysning om regeringens normgivningskompetens förs in i lagen.

9.3.13 Det saknas behov av en bestämmelse som begränsar skyldigheten att lämna information till den registrerade när personuppgifter samlas in från någon annan än den registrerade

Utredningens bedömning: Personuppgiftsbehandlingen inom lagens tillämpningsområde omfattas av undantaget i artikel 14.5 c i dataskyddsförordningen från skyldigheten att lämna information när personuppgifter har getts in från någon annan än den registrerade själv. Det saknas därför behov av ytterligare bestämmelser som begränsar rätten.

Enligt dataskyddsförordningen föreligger en skyldighet att lämna information till den registrerade om den personuppgiftsbehandling som sker med avseende på denne. Det görs därvid en åtskillnad mellan situationer då den personuppgiftsansvarige samlar in personuppgifter direkt från den registrerade och situationer då personuppgifterna samlas in från andra än den registrerade. Den senare situationen, som kommer att vara aktuell när CVE får personuppgifter om en individ från en skola eller annan aktör, regleras i artikel 14 dataskyddsförordningen. Av artikel 14.1 framgår bland annat vilken slags information som den personuppgiftsansvarige ska förse den registrerade med samt att den registrerade ska informeras om ändamålen med behandlingen, vilken rättslig grund behandlingen har och vilka mottagare som eventuellt ska ta del av uppgifterna. Av artikel 14.2 framgår bland annat vilken information, utöver den som avses i artikel 14.1, som den personuppgiftsansvarige ska lämna till den registrerade för att säkerställa en rättvis och transparent behandling. Artikel 14.3 anger vissa tidsangivelser för när informationen enligt de föregående punkterna ska lämnas och artikel 14.4 rör information vid ytterligare behandling av personuppgifterna för ett annat syfte än det för vilket uppgifterna samlades in.

Enligt artikel 14.5 dataskyddsförordningen gäller vissa undantag från informationskravet. Enligt undantaget i artikel 14.5 c ska artikel 14.1–4 inte tillämpas om erhållande eller utlämnande av uppgifter

uttryckligen föreskrivs genom unionsrätten eller genom en medlemsstats nationella rätt som den registrerade omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades berättigade intressen.

Regeringen har tidigare bedömt att kravet i artikel 14.5 på uttryckliga föreskrifter om erhållande eller utlämnande av uppgifter i nationell rätt inte kan tolkas på annat sätt än som ett krav på föreskrifter om en rätt att få uppgifter eller föreskrifter om en uppgiftsskyldighet (se prop. 2017/18:298 s. 110).

En myndighet är enligt 6 kap. 5 § OSL skyldig att på begäran av en annan myndighet lämna uppgifter som den förfogar över under vissa förutsättningar. Uppgiftsskyldigheten mellan myndigheter kan ses som en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900). Skyldigheten är mer vidsträckt än skyldigheten gentemot allmänheten då den omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över, inte bara uppgifter ur allmänna handlingar. Skyldigheten är dock inte undantagslös då den inte omfattar sekretessbelagda uppgifter och inte heller gäller i den utsträckning hinder föreligger på grund av arbetets behöriga gång. Regeringen har bedömt att denna bestämmelse får anses uppfylla kravet i artikel 14.5 c dataskyddsförordningen på en uttrycklig föreskrift om utlämnande av uppgifter som fastställer lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades berättigade intressen. Ett utlämnande enligt dessa föreskrifter innebär därmed att informationskyldigheten enligt artikel 14.1–4 inte blir aktuell. Detta gäller oavsett för vilket ändamål uppgifterna lämnas ut (prop. 2017/18:298 s. 111–112.).

Den uppgiftsdelning som kommer att ske från myndigheter till CVE inom ramen för stödverksamheten kommer att grunda sig ytterst på bestämmelserna om samverkan i 8 § förvaltningslagen och 6 kap. 5 § OSL. Regeringen har vidare i flera fall gjort den bedömningen att bestämmelser om behandling av personuppgifter i registerförfattningar är en sådan typ av reglering som avses i artikel 14.5 c (se prop. 2017/18:95 s. 71, prop. 2017/18:113 s. 32, prop. 2017/18:115 s. 25, och prop. 2017/18:254 s. 42) Enligt den föreslagna lagen om personuppgiftsbehandling vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism får CVE behandla personuppgifter som behövs för uppdraget att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro

för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack. Mot den bakgrunden bedömer vi att den personuppgiftsbehandling som sker inom lagens tillämpningsområde omfattas av undantaget i artikel 14.5 c i dataskyddsförordningen. I den föreslagna lagen ges vidare ett antal bestämmelser som skyddar den registrerades integritet när CVE behandlar personuppgifter, till exempel genom bestämmelser om sök- och behörighetsbegränsningar. Därtill kommer uppgifterna att vara sekretessreglerade. Enligt vår bedömning finns det därmed i nationell rätt ett tillräckligt skydd för den registrerades intressen för att undantaget i artikel 14.5 c i dataskyddsförordningen ska kunna tillämpas inom lagens tillämpningsområde. Det behövs enligt vår mening därmed inte någon ytterligare lagstiftningsåtgärd för att CVE ska kunna tillämpa undantaget.

9.4 Förslagen är proportionerliga och nödvändiga

Utredningens bedömning: Den personuppgiftsbehandling som lagen om behandling av personuppgifter vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism och de övriga förslagen i detta lagstiftningsärende medför är proportionerliga och nödvändiga. Förslagen är förenliga med dataskyddsförordningens krav.

Avslutningsvis behöver det göras en samlad proportionalitets- och nödvändighetsbedömning av förslagen. Syftet med behandlingen av personuppgifter måste därvid vägas mot integritetsriskerna och eventuella begränsningar av enskildas rätt till skydd för sina personuppgifter.

Som angetts i avsnitt 9.2 finns ett skydd för den personliga integriteten i såväl EU:s rättighetsstadga som i regeringsformen. När det gäller begränsningar av enskildas rätt till skydd för sina personuppgifter följer det av artiklarna 8 och 52.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna att sådana begränsningar endast får göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Rättigheterna enligt EU:s rättighetsstadga och regeringsformen kan endast begränsas genom lag. I sammanhanget bör även erinras om att artikel 16 i barnkonven-

tionen ger barn en rätt till skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privatliv, familjeliv, hem och sin korrespondens.

För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt artikel 6.1 b–f i dataskyddsförordningen krävs att den är nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden. Kravet på nödvändighet innebär dock inte att det ska vara omöjligt att utföra till exempel uppgiften av allmänt intresse utan att den specifika behandlingen genomförs. Behandlingen kan anses nödvändig och därmed tillåten enligt artikel 6 om den leder till effektivitetsvinster. Vi har i avsnitt 9.3.1 redogjort för vår bedömning att CVE kommer att behöva behandla personuppgifter, inklusive känsliga personuppgifter och uppgifter om brott, för att centret ska kunna ge ett effektivt stöd i individärenden rörande oro för skolattacker. En ordning där CVE endast behandlar avidentifierad information riskerar att väsentligt försvåra ett ändamålsenligt stöd till lokala och regionala aktörer. Det är alltså utredningens bedömning att den personuppgiftsbehandling som blir en konsekvens av förslagen är nödvändig för att CVE på ett effektivt och ändamålsenligt sätt ska kunna utföra det uppdrag som vi föreslår.

En proportionalitetsbedömning omfattar en bedömning av vikten med det eftersträlvade målet samt om och i vilken utsträckning den föreslagna åtgärden är ägnad att tillgodose målet. Det eftersträlvade målet måste således vägas mot de integritetsrisker som föreslaget medför.

Som redovisats i avsnitt 9.3.3 kommer den föreslagna personuppgiftshanteringen att medföra vissa integritetsrisker. Det slutliga syftet med förslaget är emellertid att garantera att lokala och regionala aktörer har tillgång till stöd som ger förutsättningar att på ett ändamålsenligt sätt arbeta för att förebygga och förhindra allvarliga våldsdåd riktade mot skolmiljön och personer i denna. Detta är ett allmänt samhällsintresse som kan utgöra ett tungt vägande skäl som motvikt till de integritetsrisker som personuppgiftsbehandlingen medför. Det är utredningens bedömning att detta syfte är tillräckligt angeläget för att motivera vissa risker för den personliga integriteten. I proportionalitetsbedömningen ingår dessutom att väga in de skyddsåtgärder som vidtas för att minska integritetsriskerna. Vi har i föregående avsnitt redovisat hur vårt förslag till reglering innebär skyddsåtgärder i form av bland annat ändamålsavgränsning, (avsnitt 9.3.6), tillgångsbegränsningar (avsnitt 9.3.7),

längsta tid för behandling (avsnitt 9.3.10) och sökförbud (avsnitt 9.3.9). Därtill kommer uppgifterna att vara sekretessreglerade enligt vårt förslag om en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (se kapitel 8). Dessa förslag bidrar enligt vår bedömning till att minska integritetsriskerna med personuppgiftsbehandlingen till en nivå som är proportionerlig i förhållande till syftet med behandlingen.

Utredningens bedömning är därför sammantaget att den personuppgiftsbehandling som kommer att ske hos CVE inom ramen för stödverksamheten är nödvändig och proportionerlig och att förslagen är förenliga med de krav som uppställs i dataskyddsförordningen.

10 Ikraftträdande av förslagen

Nedan lämnas förslag till när utredningens förslag om sekretessreglering och personuppgiftsreglering för det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism (Center mot våldsbejakande extremism, CVE) ska börja gälla.

Utredningens förslag: De föreslagna regleringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.
--

Detta betänkande lämnades till regeringen i juni 2023. Därefter antar utredningen att betänkandet ska remitteras under tre månader, bortsett från sommarens semestermånader. Remissynpunkter bör ha kommit in till Regeringskansliet i oktober 2023. Efter detta vidtar beredningsarbetet inom Regeringskansliet och ett rimligt antagande är att en lagrådsremiss kan ha utarbetats i maj 2024 och en proposition i september samma år. Det bör sedan vara möjligt för riksdagen att fatta beslut i november 2024, med ikraftträdande den 1 januari 2025. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte för den föreslagna regleringen.

11 Konsekvensanalys

I detta kapitel redovisas utredningens konsekvensanalys.

11.1 Krav på konsekvensanalysen

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas i ett betänkande. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska finansiering föreslås. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska detta redovisas. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I direktivet till denna utredning (dir. 2022:86) preciseras att utredningen, utöver det som anges ovan, i de delar det är aktuellt ska redovisa förslagets konsekvenser utifrån Sveriges internationella åtaganden, och ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs samt redovisa förslagets konsekvenser utifrån såväl FN:s barnkonvention

som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort. Utredaren ska vidare göra en analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådana behandlingar av personuppgifter som är en nödvändig konsekvens av utredningens förslag.

11.2 Utredningens förslag i korthet

Utredningens förslag syftar till att förbättra lokala och regionala aktörers arbete med individärenden om oro för skolattacker. Förslagen innebär i korthet följande.

- Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism (Center mot våldsbejakande extremism, CVE) möjligheter att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och till andra aktörer som arbetar med individärenden om oro för skolattacker förbättras, genom att CVE ges ett särskilt uppdrag att ge stöd i sådana ärenden och genom att CVE:s möjligheter att behandla och skydda personuppgifter regleras. CVE kan därigenom ge ett mera adekvat stöd i det enskilda ärendet.
- Skolornas möjligheter att arbeta förebyggande mot skolattacker förbättras, genom att CVE får i uppdrag att tillsammans med Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ta fram praktiskt genomförbara metoder och arbetssätt för skolväsendets förebyggande arbete mot skolattacker. CVE får en samordnande roll i uppdraget. Arbetet ska ha inriktning mot att ta fram metoder för att tidigt upptäcka elever som uppvisar oro-väckande beteenden och för att hantera oro på ett strukturerat sätt. Metoder och arbetssätt kan tas fram efter kartläggning och analys av metoder som används i andra länder.

11.3 Förslaget får begränsade ekonomiska konsekvenser för staten

11.3.1 CVE:s nya roll leder till en viss kostnadsökning, som kan finansieras inom ramen för befintliga anslag

Utredningens bedömning: CVE behöver förstärka sin bemanning med motsvarande två årsarbetskrafter för att kunna fullgöra uppdraget att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack. Kostnaden beräknas uppgå till 4,0 miljoner kronor år 2025. Därutöver tillkommer en engångskostnad för det föreslagna regeringsuppdraget till CVE tillsammans med Skolverket och SPSM att ta fram ett metodstöd för skolväsendets förebyggande arbete mot skolattacker. CVE föreslås få en samordnande roll i uppdraget. Uppskattningsvis kommer fullgörandet av detta uppdrag totalt för CVE, Skolverket och SPSM att kosta 2,0 miljoner kronor 2024.

CVE kommer att kunna ge ett mera ändamålsenligt stöd

Utredningen föreslår att CVE:s stödfunktion ska få bättre förutsättningar än i dag att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack (se avsnitten 7.6.4–7.6.6). Redan i dag ger CVE operativt stöd i individärenden genom centrets stödtelefon och mobila stödteam. Stödet sker i dag utifrån anonymiserade ärenden.

Utredningen har tidigare redogjort för varför vi anser att det finns skäl att överväga att skilja CVE:s verksamhet från Brottsförebyggande rådets (Brå) verksamhet och bilda en egen myndighet (se avsnitt 7.6.6). Den beräkning av kostnaderna för ett inrättande av en ny stödfunktion som vi redogör för nedan utgår från en placering inom ramen för Brå:s verksamhet. Utredningen bedömer att beräkningen av stödfunktionens kostnader i vissa delar i stort sett är oberoende av funktionens placering, till exempel kostnader för löner och övriga personalkostnader.

Kostnaderna för ett inrättande av en ny stödfunktion uppgår till 2 miljoner kronor årligen

Utredningen uppskattar att möjligheterna för det mobila stödteamet vid CVE att hantera personuppgifter i enlighet med våra förslag förutsätter en verksamhet motsvarande 7 årsarbetskrafter, att jämföra med att det för närvarande finns 5 årsarbetskrafter inom CVE:s stödteam, beroende på att efterfrågan på CVE:s stöd förväntas öka. Den kostnadsuppskattning gällande merkostnaderna som följer av beräkningarna från och med den 1 juli 2024 framgår av tabellen nedan.

Beräkningarna avser år 2025. Det kan därefter bli aktuellt att utöka verksamheten om det visar sig att det blir större efterfrågan på CVE:s stöd än vad vi har förväntat. De uppskattade kostnaderna har tagits fram utifrån kostnadsunderlag som vi har hämtat in från CVE.

I verksamhetskostnader ingår uppskattade kostnader för övriga personalkostnader, resekostnader, köp av tjänster och övriga tjänster. I de uppskattade overheadkostnaderna ingår kostnader för bland annat lokaler, investeringar i utrustning och förändringar i befintliga IT-system. Brå:s befintliga lokalytor i kvadratmeter bedöms inte behöva utökas.

Tabell 11.1 Uppskattning av tillkommande kostnader för utökning med två årsarbetskrafter vid stödfunktionens hantering av individärenden (miljoner kronor)

Budget	2025
Lönekostnader	2,0
Verksamhetskostnader	0,4
Overheadkostnader	1,6
Summa	4,0

Regeringsuppdraget till CVE tillsammans med Skolverket och SPSM kostar 2 miljoner kronor

Kostnaden för det förslagna regeringsuppdraget till CVE att tillsammans med Skolverket och SPSM ta fram ett metodstöd för skolväsendets förebyggande arbete mot skolattacker, med ledning av metoder som används i andra länder, är ett engångsbelopp som är av jämförelsevis begränsad storlek. Uppskattningsvis kommer fullgörandet av detta uppdrag totalt för CVE, Skolverket och SPSM att

kosta cirka 2 miljoner kronor 2024, vilket motsvarar en årsarbetskraft inklusive verksamhetskostnader.

11.3.2 Finansiering av utredningens förslag får ske inom ramen för befintliga anslag

Kostnaderna enligt ovan för stödteamets utökade uppdrag, 4 miljoner kronor årligen från 2025, finansieras inom Brå:s förvaltningsanslag. Det engångsbelopp om 2 miljoner kronor som belastar CVE, Skolverket och SPSM till följd av det nya uppdrag som föreslås kan också finansieras via myndigheternas förvaltningsanslag.

11.4 Förslagen får inga betydande konsekvenser för Brottsförebyggande rådet

Utredningens bedömning: Förslagen bedöms inte medföra några särskilda konsekvenser för Brottsförebyggande rådet.

Utredningens förslag innebär en viss utökning av CVE:s verksamhet, som utgör en del av Brå:s verksamhet. Vi har ovan bedömt att förslagen kommer att innebära vissa merkostnader. Dessa kostnader bedöms kunna finansieras inom ramen för förvaltningsanslaget. För övrigt bedömer vi inte att förslagen kommer att medföra några särskilda konsekvenser för Brå.

11.5 Förslagen har inga ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

Utredningens bedömning: Förslagen innebär inte ökade kostnader eller minskade intäkter för kommuner och regioner och påverkar inte heller den kommunala självstyrelsen.

Utredningens förslag innebär att CVE får ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack. Det kommer att vara upp till varje berörd aktör att avgöra om

det finns skäl att söka CVE:s stöd. CVE ska heller inte överta något beslutsfattande i de ärenden där CVE ger stöd. Vi bedömer därför att våra förslag inte påverkar den kommunala självstyrelsen.

CVE:s stöd i individärenden om oro för skolattacker ska enligt utredningens förslag finansieras med statliga medel. Enligt vår bedömning kommer förslagen därför inte att innebära ökade kostnader eller minskade intäkter för kommuner och regioner.

11.6 Förslagen förbättrar möjligheterna att förebygga och förhindra skolattacker

Utredningens bedömning: Förslagen om att ge CVE ett nytt uppdrag, reglera CVE:s möjligheter att behandla personuppgifter och införa en ny sekretessbestämmelse förväntas få positiva konsekvenser för arbetet med att förebygga och förhindra skolattacker. Förslaget att ge CVE tillsammans med Skolverket och SPSM i uppdrag att ta fram ett metodstöd för skolväsendets förebyggande arbete mot skolattacker förväntas få positiva effekter på skolornas arbete med att förebygga skolattacker.

CVE får förutsättningar att ge ett mera ändamålsenligt stöd

Förslagen om att ge CVE ett nytt uppdrag, reglera CVE:s personuppgiftsbehandling och införa en ny sekretessbestämmelse, förväntas få positiva konsekvenser för det förebyggande arbetet mot skolattacker och för arbetet med att förhindra skolattacker. De positiva effekterna förväntas uppstå beroende på att CVE kan ge ett mera ändamålsenligt stöd i individärenden till följd av förslaget i och med att det blir möjligt att ge stöd med kännedom om personuppgifter som rör den eller de individer som aktörerna känner oro för i det aktuella ärendet. Myndigheter och andra aktörer som får stöd av CVE får därigenom i sin tur bättre förutsättningar att utföra sina respektive uppdrag i individärenden om oro för skolattacker.

Ansvarsfördelningen i myndighetsutövningen vid handläggning av individärenden om oro för skolattacker påverkas inte av att CVE får bättre möjligheter att ge ett konsultativt stöd till övriga aktörer. I flertalet individärenden om oro för en skolattack är det skolan som

initierar ärendet. Det är också vanligen skolan som behöver stöd av CVE. Det är naturligt att skolan alltid kontaktar polisen vid oro för en skolattack. Parallellt med att polisen kontaktas kan det var lämpligt att kontakta CVE för att få stöd. Det kan även finnas situationer med en vagare oro, där skolan bedömer att det är för tidigt att kontakta polisen. Även i sådana fall kan det var lämpligt att ta en kontakt med CVE. I vissa fall kan det också vara en fördel att kontakta CVE i ett senare skede, när polisen avvärjt ett akut hot, med där det finns skäl att diskutera fortsatta åtgärder i ärendet. CVE har alltså inget ansvar för myndighetsutövningen. CVE:s stöd vilar på centrets erfarenhet och kompetens i frågor om våldsbejakande extremism och om individer som uppvisar tecken på våldsfascination, där oro finns för att en skolattack planeras. CVE är tänkt att fungera som ett kunskapsstöd i ärenden om oro för skolattacker.

Oro för skolattacker är ett allvarligt men för flertalet skolor sällan förekommande fenomen. Av den anledningen finns inte naturligt en väl grundad kompetens om hur enskilda ärenden om oro för skolattacker bör hanteras. Många skolor behöver därför stöd i ärenden om oro för skolattacker. Utredningens förslag förbättrar CVE:s förutsättningar att ge ett sådant stöd.

Skolorna får bättre förutsättningar att förebygga skolattacker

Förslaget att ge CVE tillsammans med Skolverket och SPSM i uppdrag att ta fram ett metodstöd för skolväsendets förebyggande arbete mot skolattacker förväntas få positiva effekter för skolornas arbete med att förebygga skolattacker. Metodstödet kan med fördel tas fram med ledning av internationella erfarenheter. Det finns olika modeller för preventivt arbete som centreras kring hotbedömning som används i andra länder, till exempel finns sådana i USA, Tyskland och Finland (se avsnitt 3. 3.6.2).

11.7 Förslagen innebär ett visst intrång i den personliga integriteten

Utredningens bedömning: Förslagen innebär ett intrång i den registrerades personliga integritet, men detta intrång är motiverat med hänsyn till intresset av att skydda samhället mot skolattacker.

Utredningen föreslår att CVE:s möjligheter att behandla personuppgifter regleras och att vissa uppgifter hos CVE ska skyddas av sekretess. Förslaget innebär att CVE kan få del av uppgifter som kan vara mycket känsliga för den personliga integriteten.

Förslagen innebär ett intrång i den registrerades personliga integritet. Men utredningen bedömer att förslaget utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i syfte att säkerställa att aktörer som hanterar oro för en skolattack kan få ett ändamålsenligt och effektivt stöd i arbetet för att förebygga och förhindra sådana våldsdåd. Att så sker är ett generellt allmänt intresse.

Integritetsriskerna begränsas av att uppgifter som lämnas till CVE kommer att vara sekretesskyddade där i enlighet med den sekretessbestämmelse som utredningen föreslår. Dessutom ska CVE få behandla personuppgifter endast om det är nödvändigt för att centret ska kunna utföra sitt uppdrag att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack. Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som varje anställd eller uppdragstagare behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det ska vara förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter om brott och misstanke om brott. Regleringen innebär vidare en begränsning av den tid som personuppgifterna får behandlas. Utredningens närmare överväganden av konsekvenserna för den personliga integriteten framgår av kapitel 9.

11.8 Konsekvenser för barn och barns rättigheter

Barnkonventionen gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Artikel 3 i barnkonventionen slår fast att en prövning av

barnets bästa ska göras vid alla åtgärder som rör barn. Rättigheterna i barnkonventionen gäller alla barn upp till 18 år (artikel 1). Rättigheterna gäller för varje barn som befinner sig i konventionsstaten, utan åtskillnad av något slag (artikel 2).

Våra förslag syftar till att förebygga och förhindra allvarliga våldsdåd i skolmiljön. Artikel 6.2 i barnkonventionen anger att konventionsstaterna till det yttersta av sin förmåga ska säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Det är uppenbart att en skolattack har en stor effekt, inte bara på de som direkt utsätts för våld, utan för alla barn som befinner sig i skolmiljön. Att vidta åtgärder för att motverka skolattacker är således i enlighet med de skyldigheter som följer av barnkonventionen. Förslaget om ett nytt uppdrag till CVE att ge stöd i individärenden och uppdraget till CVE, Skolverket och SPSM att ta fram ett metodstöd för skolornas arbete mot skolattacker syftar till att ge skolor och andra aktörer goda förutsättningar att på ett kunskapsbaserat sätt arbeta förebyggande mot skolattacker och att hantera en oro för sådana våldsdåd när den uppkommer. Att det finns resurser att tillgå för skolor som upplever oro för en skolattack är ägnat att skapa större trygghet i skolmiljön. De föreslagna åtgärderna mot skolattacker ingår därvid som viktiga komponenter i den övergripande strävan att uppnå en trygg skolmiljö, vilket också kan bidra till att säkerställa att andra rättigheter som barn har förverkligas, exempelvis rätten till utbildning (artikel 28).

Vi har i kapitel 9 beskrivit att förslaget om ett nytt uppdrag till CVE kommer att medföra ett behov av personuppgiftshantering som även omfattar integritetskänsliga uppgifter och att det i stor utsträckning kommer att handla om att behandla barns personuppgifter. Att förslagen kan medföra ett ingrepp i barns personliga integritet aktualiserar artikel 16 i barnkonventionen som anger att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp. Som framgått av kapitel 9 måste en avvägning göras mellan olika intressen och syftet med behandlingen av personuppgifter vägas mot integritetsriskerna. Vi har gjort bedömningen att de integritetsrisker som förslaget medför är proportionerliga i förhållande till det eftersträlvade syftet och att förslagen är förenliga med gällande dataskyddslagstiftning. Det ingrepp som förslaget medför i den personliga integriteten

för barn kommer således inte att vara godtyckligt och hanteringen av uppgifterna kommer att vara föremål för reglering i lag. Vi bedömer därför att förslagen är förenliga med barnkonventionens krav på rätt till respekt för privatlivet.

11.9 Konsekvenser utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, vars syfte är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter för alla personer med funktionsnedsättning. Konventionen innehåller inga nya rättigheter, utan förtydligar vad som krävs för att personer med funktionsnedsättning fullt ut ska få sina rättigheter uppfyllda som alla andra. Enligt artikel 1.2 i konventionen innefattar personer med funktionsnedsättning bland annat personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra. Konventionens allmänna principer framgår av artikel 3 och är individuellt självbestämmande, icke-diskriminering, deltagande och inkludering i samhället, respekt för olikheter, lika möjligheter, tillgänglighet, jämställdhet och respekt för den fortlöpande utvecklingen hos barn med funktionsnedsättning.

De generella konsekvenserna av våra förslag kommer också att gälla för personer med funktionsnedsättning. Vi bedömer inte att förslagen kommer att medföra att personer med funktionsnedsättning i större utsträckning än andra kommer att utsättas för intrång i den personliga integriteten, eller att förslagen på annat sätt kommer att ha en diskriminerande effekt. Genom vårt förslag att ge CVE, Skolverket och SPSM i uppdrag att ta fram metoder och arbetssätt för skolväsendets förebyggande arbete mot skolattacker säkerställs att oro för skolattacker hanteras på ett kunskapsbaserat och strukturerat sätt i skolmiljön. Förslaget kan därmed minska risken för att en viss grupp, exempelvis personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, misstänkliggörs i arbetet med att förebygga skolattacker.

11.10 Inga nämnvärda konsekvenser i övrigt

Utredningens förslag antas inte innebära några nämnvärda konsekvenser utöver ovan nämnda. Förslagen bedöms heller inte ha inverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag (2023:000) om viss personuppgiftsbehandling vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism

Lagens syfte

1 §

Syftet med denna lag är dels att ge det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för uppdraget att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Paragrafen klargör det övergripande syftet med lagen. Överväganden finns i avsnitt 9.4.2.

Det finns dubbla syften med lagen. Syftet är för det första att möjliggöra för det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism (CVE) att inom centrumets särskilda stödfunktion i ärenden om oro för skolattacker behandla personuppgifter. Det uppdrag som CVE har fått framgår närmare av förordning (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

Lagen syftar för det andra till att skydda människor, dvs. fysiska personer, mot att deras personliga integritet kränks vid CVE:s behandling av personuppgifter i den särskilda stödfunktionen.

Det dubbla syftet innebär närmare att lagen ska säkerställa en balans mellan CVE:s behov av att kunna behandla personuppgifter inom det specifika uppdraget och skyddet för den personliga integriteten.

Lagens tillämpningsområde

2 §

Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism inom ramen för uppdraget att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Överväganden finns i avsnitt 9.4.3.

Lagen ska tillämpas vid sådan behandling av personuppgifter som omfattas av dataskyddsförordningens¹ reglering. Det innebär att lagen är tillämplig vid behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (se artikel 2.1 i dataskyddsförordningen). Begreppen *personuppgifter* och *behandling* ska ha samma innebörd som enligt dataskyddsförordningen (se artikel 4.1 och 4.2).

Förhållande till annan reglering

3 §

Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Överväganden finns i avsnitt 9.4.4.

Av paragrafen framgår att lagen utgör ett komplement till dataskyddsförordningen, som är direkt tillämplig i svensk rätt och ska tillämpas av enskilda och myndigheter på samma sätt som om den vore lag antagen av Sveriges riksdag. De bestämmelser som föreslås i denna lag utgör sådana kompletterande nationella bestämmelser i

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR).

form av preciseringar eller undantag, som dataskyddsförordningen i vissa avseenden förutsätter eller tillåter. Hänvisningen till dataskyddsförordningen är dynamisk, vilket innebär att den avser förordningen i dess vid varje tidpunkt gällande lydelse.

4 §

Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Överväganden finns i avsnitt 9.4.4.

Paragrafen innehåller en upplysning om hur lagen förhåller sig till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Dataskyddslagen innehåller generella bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen. Paragrafen klargör att dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till den föreslagna lagen. Det innebär att dataskyddslagens bestämmelser endast gäller om inte annat föreskrivs i denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvar

5 §

Brottsförebyggande rådet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför inom ramen för det nationella centrumet mot våldsbejakande extremismns uppdrag att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack.

Överväganden finns i avsnitt 9.4.5.

Paragrafen reglerar vem som ska vara personuppgiftsansvarig vid behandling av personuppgifter som utförs inom ramen för CVE:s uppdrag att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack.

CVE är en enhet inom Brå. Mot bakgrund av detta anger paragrafen att det är Brå som är personuppgiftsansvarig för den be-

handling av personuppgifter som CVE utför inom ramen för sitt uppdrag att ge stöd i individärenden till aktörer som hanterar oro för en skolattack. Det innebär att Brå ansvarar för att den behandling som utförs av CVE sker i enlighet med gällande dataskyddsreglering. I förordning (2016:1201) med instruktion för Brå anges närmare CVE:s uppdrag.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

6 §

Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism ska kunna utföra sitt uppdrag att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack.

Överväganden finns i avsnitt 9.4.6.

Paragrafen anger det primära ändamålet för behandlingen av personuppgifter som faller inom lagens tillämpningsområde.

Syftet med bestämmelsen är att ange en ram för när personuppgifter får behandlas av CVE. Behandlingen av personuppgifter får inte gå utöver vad som är nödvändigt för utförandet av uppdraget. Det innebär att det krävs ett direkt samband mellan CVE:s personuppgiftsbehandling och den rättsliga grunden, som utgörs av CVE:s stödfunktion i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som hanterar oro för en skolattack. Kravet på nödvändighet ska inte tolkas som att det är omöjligt att utföra en viss arbetsuppgift utan den specifika personuppgiftsbehandlingen. Behandlingsåtgärden kan som exempel vara nödvändig om den leder till effektivitetsvinster, även om behandlingsåtgärden inte är en förutsättning för att uppnå syftet med behandlingen. Kravet på nödvändighet innebär dock att personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås genom andra medel, till exempel genom anonymisering av uppgifterna.

7 §

Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Personuppgifterna får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Överväganden finns i avsnitt 9.4.6.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de sekundära ändamål som personuppgifter får behandlas för. I andra stycket uttrycks den så kallade finalitetsprincipen.

Enligt *första stycket* får personuppgifter som behandlas i enlighet med de primära ändamålsbestämmelserna i 6 § även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som följer av lag eller förordning. Exempelvis avses sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av 13 kap. 6 § regeringsformen där det föreskrivs skyldighet att lämna Riksdagens ombudsmän begärda upplysningar.

Enligt *andra stycket* får personuppgifterna även behandlas för andra ändamål under förutsättning att behandlingen inte är oförenlig med insamlingsändamålen. Bestämmelsen, som är ett uttryck för den så kallade finalitetsprincipen, är utformad i nära anslutning till artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen och bör tolkas på samma sätt. Detta innebär bland annat att behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 i dataskyddsförordningen inte ska anses vara oförenlig med insamlingsändamålen. Det innebär också att de omständigheter som anges i artikel 6.4 a–e i förordningen ska beaktas vid bedömningen om behandlingen är förenlig med insamlingsändamålen. Det innebär till exempel att kopplingen mellan insamlingsändamålen och de nya ändamålen, personuppgifternas art och eventuella konsekvenser för den registrerade av den planerade fortsatta behandlingen ska beaktas.

Tillgången till personuppgifter

8 §

Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som varje anställd eller uppdragstagare behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Överväganden finns i avsnitt 9.4.7.

CVE utgör en enhet inom Brå. Bestämmelsen klargör att Brå har ett ansvar att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att begränsa tillgången till personuppgifter. Syftet med bestämmelsen är att förstärka skyddet för den personliga integriteten genom att begränsa den krets av personer som får tillgång till de personuppgifter som behandlas vid CVE. Bedömningen av vilka personuppgifter som en anställd eller uppdragstagare ska få tillgång till ska göras utifrån vilka arbetsuppgifter denne har. Det är Brå:s skyldighet att säkerställa att personuppgifter inte sprids utanför den krets av personer som behöver ha tillgång till dessa för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelse och känsliga personuppgifter

9 §

Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism får inom ramen för sitt uppdrag att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack behandla personuppgifter som avses i artikel 9.1 (känsliga personuppgifter) och artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott) samt uppgifter om misstanke om brott, endast om uppgifterna är nödvändiga för fullgörandet av uppdraget.

Överväganden finns i avsnitt 9.4.8. Paragrafen reglerar när CVE får behandla personuppgifter som avses i artikel 9.1 och 10 i dataskyddsförordningen.

I artikel 9.1 definieras känsliga personuppgifter som uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en

fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Sådana personuppgifter och uppgifter om brott samt misstanke om brott får behandlas endast om de är nödvändiga för fullgörandet av CVE:s uppdrag att ge stöd i individärenden som rör oro för en skolattack. Det är CVE:s uppgift att avgöra i det enskilda fallet om det är nödvändigt att behandla en viss personuppgift för att uppdraget ska kunna fullgöras.

Närmare beskrivning av kravet på nödvändighet finns i kommentaren till 6 § ovan.

Sökbegränsningar

10 §

Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör fällande domar i brottmål, lagöverträdelse som innefattar brott och misstanke om brott.

Överväganden finns i avsnitt 9.4.9.

Paragrafen innebär ett förbud mot vissa integritetskänsliga sökningar. Sökbegränsningen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter om brott. Vilka uppgifter som utgör känsliga personuppgifter och uppgifter om brott och misstanke om brott framgår av kommentaren till 8 § ovan. Bestämmelsen innebär att sökningar förbjuds om de görs i syfte att få fram ett urval av personer som till exempel har en viss politisk åsikt, sexuell läggning eller som har dömts för brott. Om syftet med sökningen är något annat än att få fram ett urval av personer, som exempelvis att ta fram verksamhetsstatistik eller för registervård, hindras inte sökningen av den här bestämmelsen.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

11 §

Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 6 § får inte behandlas under längre tid än ett år efter utgången av det kalenderår då uppgifterna behandlades första gången. Om nya uppgifter angående oro för en skolattack rörande samma person behandlas före utgången av tidsfristen, får de person-

uppgifter som redan finns om personen fortsätta att behandlas så länge någon av uppgifterna får behandlas.

Bestämmelsen i första stycket hindrar inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Överväganden finns i avsnitt 9.4.10. Paragrafen reglerar hur länge personuppgifter får behandlas. Ändamålen att tillgodose tryckfrihetsförordningens krav om allmänna handlingars offentlighet samt arkivering omfattas inte av tidsbegränsningen i paragrafen.

I *första stycket* anges att personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 6 § inte får behandlas under längre tid än ett år. Fristen räknas från utgången av det kalenderår då uppgifterna behandlades för första gången. Med första behandling avses den första hanteringen av en personuppgift i stödverksamheten. Den tid som personuppgifter får behandlas kan förlängas om en ny registrering avseende personen i fråga görs, dock endast om uppgiften rör oro för en skolattack. Om en ny uppgift beträffande samma person behandlas före utgången av tidsfristen, får de personuppgifter som redan finns om personen fortsätta att behandlas så länge någon av uppgifterna får behandlas.

Av *andra stycket* framgår att bestämmelsen om längsta tid för behandling inte hindrar att en behörig myndighet arkiverar personuppgifterna eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Rätten att göra invändningar

12 §

Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Överväganden finns i avsnitt 9.4.11.

I paragrafen görs ett undantag för den rätt för registrerade att invända mot behandlingen av personuppgifter som följer av artikel 21.1 i dataskyddsförordningen. Undantaget utgör en sådan begränsning i den nationella rätten som är tillåten enligt artikel 23 i dataskyddsförordningen.

Rätt att meddela föreskrifter

13 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som kompletterar denna lag.

Överväganden finns i avsnitt 9.4.12. Paragrafen upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter. Behörigheten för regeringen att meddela föreskrifter följer av 8 kap. 7 § regeringsformen. Det innebär att regeringen med stöd av sin så kallade restkompetens kan meddela föreskrifter på området. Bestämmelsen utgör alltså inte något bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter. Av 8 kap. 11 § regeringsformen följer att regeringen har full bemyndiganderätt till myndighet att meddela föreskrifter inom det område som omfattas av regeringens restkompetens.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

12.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Stödverksamhet vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism

40 kap.

7 d §

Sekretess gäller i det nationella centrumet mot våldsbejakande extremisms verksamhet att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Överväganden till förslaget finns i avsnitt 8.3.

Paragrafen med tillhörande rubrik är ny och innehåller i första stycket en bestämmelse om skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer i CVE:s verk-

samhet att ge stöd i individärenden om oro för en skolattack. Sekretess ska gälla för dessa uppgifter om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Bestämmelsen har utformats med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att de uppgifter som faller in under bestämmelsens tillämpningsområde omfattas av sekretess. Vilken typ av uppgifter som ska omfattas av paragrafen får bedömas från fall till fall.

Av *andra stycket* framgår att sekretessen enligt paragrafen gäller i högst sjuttio år.

Referenser

Offentligt tryck

Utskottsbetänkanden

Utbildningsutskottets betänkande 2021/22:UbU27 *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*

Justitieutskottets betänkande 2021/22:JuU31 *En samlad straff-rättslig terrorismlagstiftning.*

Justitieutskottets betänkande 2022/23:JuU9 *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.*

Justitieutskottets betänkande 2022/23:JuU20 *En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation.*

Propositioner

Prop. 1975/76:160, *om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet.*

Prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*

Prop. 1980/81:28 *om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen i fråga om hälso- och sjukvården samt den allmänna försäkringen.*

Prop. 1985/86:80, *om ny förvaltningslag.*

Prop. 2002/03:53, *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*

Prop. 2003/04:93, *Några frågor om sekretess, m.m.*

Prop. 2008/09:150, *Offentlighets- och sekretesslag.*

Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

- Prop. 2017/18:95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning.*
- Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag.*
- Prop. 2017/18:113, *Anpassning av domstolsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning.*
- Prop. 2017/18:115, *Anpassning till EU:s dataskyddsförordning av lagen om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar.*
- Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag.*
- Prop. 2017/18:254, *Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning.*
- Prop. 2017/18:298, *Behandling av personuppgifter för forskningsändamål.*
- Prop. 2019/20:106, *Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet.*
- Prop. 2021/22:133, *En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning.*
- Prop. 2021/22:160, *Skolans arbete med trygghet och studiero.*
- Prop. 2021/22:162, *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*
- Prop. 2022/23:1, *Finansplanen.*
- Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten.*
- Prop. 2022/23:43, *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.*
- Prop. 2022/23:73, *En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 2010:15, *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp.*
- SOU 2017:110, *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Hinder och möjligheter.*
- SOU 2022:53, *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.*

Kommittédirektiv

Dir. 2014:103, *En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.*

Dir. 2015:27, 2015:86 och 2016:43, *Tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.*

Regeringsbeslut m.m.

Regeringens skrivelse 2014/15:144, *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism.*

Regeringens skrivelse 2014/15:146, *Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism.*

Regeringsbeslut Ju2017/07399/KRIM, *Uppdrag att vidta förberedelser inför inrättandet av ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism vid Brottsförebyggande rådet.*

Regeringsbeslut Ju2022/02222, *Uppdrag att stärka skolans förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism.*

Regeringsbeslut 2023-04-06, *Uppdrag om stöd, kartläggning och uppföljning av skolsociala team.*

Regeringsbeslut Ju2023/00972, *Uppdrag att föreslå en samverkansstruktur för arbete med barn och unga i och i närheten av miljöer kopplade till organiserad brottslighet.*

Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk.

Domar

Attunda tingsrätts dom den 18 februari 2020 i mål B 3690-19.

Hovrätten för Västra Sveriges dom den 8 april 2022 i mål B 1689-22.

Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 16 mars 2022 i mål B 206-22.

Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 22 augusti 2022 i mål B 2547-22.

Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 19 december 2022 i mål B 3455-22.

Högsta förvaltningsdomstolen 2020 ref 28.

Svea hovrätts dom den 10 mars 2023 i mål B 315-23.

Litteratur, publikationer m.m

- Anderberg, M. & Forkby, T. (2021) *Planer för samverkan kring barn och unga i Skottland och Sverige: ett jämförande perspektiv* Pedagogisk Psykologisk Tidskrift, 39-51.
- Barnombudsmannen; *Jag hade vitt hjärta – Tidiga samhällsinsatser för att stärka barn och förebygga kriminalitet*, Årsrapport 2023.
- Begley, S. (2007). *The Anatomy of Violence; Pathological genes, a disturbed mind, social isolation and a gun culture are not enough. Mass murderers also need the individual will to pull the trigger: U.S. Edition.* Newsweek 149 (17).
- Borum, R., et al. (2010). *What Can Be Done About School Shootings?: A Review of the Evidence*, New Perspectives on School Safety and Violence Prevention 39 (1), s. 27–37.
- Brottsförebyggande rådet (2018) *Slutredovisning av uppdraget att förbereda för ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism*, Dnr: 0077/18.
- Brottsförebyggande rådet (2021) *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga*, rapport 2021:2.
- Brottsförebyggande rådet(2022); Henrik Andershed, Johanna Sollerman, *Vägledning för arbete med sociala insatsgrupper (SIG) Med bakgrund i principerna om Risk – Behov – Mottaglighet (RBM)*.
- Corner, E., & P. Gill (2015). *A False Dichotomy? Mental Illness and Lone-Actor Terrorism*. Law and Human Behavior, 39 (1), s. 23–34.
- Erlandsson Å & Meloy, R J (2018). *The Swedish School Attack in Trollhättan*, Journal of Forensic Science, 63(6), s. 1917–1927.
- Falu kommun och Region Dalarna (2020), *Tillsammans för varje barn: Gemensamma förhållningssätt, arbetssätt och verktyg i arbetet med barn och unga*.

- Fiedler et al (2019) *Student Crisis Prevention in Schools: The NETWorks Against School Shootings Program (NETWASS) – An Approach Suitable for the Prevention of Violent Extremism?*, International Journal of Developmental Science 13, s. 109–122.
- Fiedler, et al (2020). *Teacher and Peer Responses to Warning Behavior in 11 School Shooting Cases in Germany*, Frontiers in Psychology, 11, s. 1592–1592.
- Johnsson, L-Å (2019). *Elevhälsan i den nya skollagen: Handbok för skolans personal*, JUNO, version 3.
- Kaati et al (2019). *Ensamagerande våldsverkare: Profiler, riskbedömningar och digitala spår*, FOI rapport nr FOI-R--4736—SE.
- Kiilakoski, T, & Oksanen A (2011) *Soundtrack of the School Shootings*, Young (Stockholm, Sweden),19, (3), s. 247–69.
- Kenyon et al (2021) *Lone-Actor Terrorism – A Systematic Literature Review*, Studies in Conflict & Terrorism.
- Kimmel, M. S. & Mahler, M (2003) *Adolescent Masculinity, Homophobia, and Violence: Random School Shootings, 1982–2001*, The American behavioral scientist, 46, s. 1439–1458.
- Leuschner et al (2017) *Prevention of Targeted School Violence by Responding to Students' Psychosocial Crises: The NETWASS Program*, Child Development, 88 (1), s. 68–82.
- Lindgren & Thodelius, (2017) *School Shootings in Seven Countries: Testing and Developing the Theory of Five Necessary Conditions*. I B. Andersson, F. Petersson, & A. Skärner (red), *Den Motspänstiga Akademikern. Festskrift till Ingrid Sahlin*, s. 351–381.
- Modzeleski, W. & Randazzo, M. R. (2018) *School Threat Assessment in the USA: Lessons Learned from 15 Years of Teaching and Using the Federal Model to Prevent School Shootings*, California school psychologist, 22 (2), s. 109–115.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016). *Utvärdering av Trollhättans Stads hantering av attacken på Kronan 2015*. Publikationsnummer: MSB1004 – juni 2016.
- National Threat Assessment Center (2019) *Protecting America's Schools: A U.S. Secret Service Analysis of Targeted School Violence*. U.S. Secret Service, Department of Homeland Security (2019).

- Newman et al (2004). *Rampage, the social roots of school shootings*, Basic Books.
- Oksanen et al (2010). "This can't happen here!", *Community Reactions to School Shootings in Finland*, Research on Finnish Society, 3, s. 19–27.
- Oksanen, et al (2013) *Jokela: The Social Roots of a School Shooting Tragedy in Finland*. I Nils Böckler, Thorsten Seeger, Peter Sitzer & Wilhelm Heitmeyer (red) *School Shootings: International Research, Case Studies and Concepts for Prevention*, s. 189–215, Springer.
- Polismyndigheten (2019) *Lokalt brottsförebyggande arbete mot våldsbejakande extremism, Tillsynsrapport 2019:4*.
- Polismyndighetens (2021) *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024, reviderad december 2021*.
- Polismyndigheten (2022a) *En genomlysning: Polisens proaktiva arbete och samverkan med aktuella aktörer – med anledning av skolattacker vid försök till dödligt våld i Eslöv och Kristianstad*, Dnr A671.783-2021 (maskad version).
- Polismyndigheten (2022b) *Utvärdering av Polismyndighetens arbete vid Malmö Latinskola den 21 mars 2022*.
- Polismyndighetens (2022c) *Polismyndighetens förmåga att förebygga, upptäcka och förhindra skolattacker*.
- Pfeifer, B & Ganzevoort R (2014). *The Implicit Religion of School Shootings: Existential Concerns of Perpetrators Prior to Their Crime*, Journal of Religion and Violence, 2(3), s. 447–459.
- Skolinspektionens årsrapport (2021). *Påfrestningar riktar ljuset mot huvudmannens ansvarstagande*.
- Skolinspektionens årsrapport (2022). *Erfarenheter från inspektion*.
- Skolverket (2009). *Grövre våld i skolan – vad man vet och vad man kan göra*.
- Skolverket (2015) *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*, 2a upplagan.
- Socialstyrelsen (2013). *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*.
- Socialstyrelsen & Skolverket (2016). *Vägledning för elevhälsan*, 3 upplagan.

- Socialstyrelsen (2021). *Öppna insatser utan samtycke. Rapport till regeringen, uppdrag S2019/0472/FST.*
- Socialstyrelsen (2022a). *SSPF – Samverkansformen skola, socialtjänst, polis och fritid.*
- Socialstyrelsen (2022b). *SIG – Samverkan i sociala insatsgrupper.*
- Statskontoret (2018). *Utvärdering av regeringens åtgärder mot våldsbejakande extremism 2014–2017.*
- Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – en analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.*
- Stiftelsen Tryggare Sverige (2018). *Trygghet i samhället*, Stockholm: Jure.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019). *Använd SIP – ett verktyg vid samverkan för barn och unga 0–18 år.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2020). *Att stärka samverkan med hjälp av SIP: Förstudie innehållande nulägeskartläggning och rekommendation för framtida arbete.*
- Söderberg C (2015). *SSPF-arbetet i Ockelbo – Utvärdering av processen med införande av en samverkansform*, Linköpings universitet.
- Söderberg C (2016). *Individdriktad brottsprevention: om SSPF och viljan att samverka*, Linköpings universitet, Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier.
- Thelin, Enell, S., & Forkby, T (2021). *Att göra prevention och samverkan: om professionellas roller i den skotska policyn GIRFEC*, Forskningsrapporter i socialt arbete, rapport nr 3, Linnéuniversitetet.
- Turner, et al (2015). *SSPF – Ett fokus på ungdomar i riskzon: En implementeringsutvärdering av samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritid för att motverka kriminalitet och missbruk*, FOU i Väst, Göteborgsregionen, rapport 2:2015.
- Virginia Tech Review Panel (2007), *Report of the Virginia Tech Review Panel, Mass shootings at Virginia Tech April 16 2007.*
- Vossekuil et al (2002), *The final report and findings of the safe school initiative: Implications for the prevention of school attacks in the United States*. Washington, DC: U.S. Secret Service and U.S. Department of Education.

Ystad kommun, (2022): *Backa barnet: vägledning för personal*.

Webbsidor

www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbete-med-arbetsmiljon/, hämtat 2023-05-04.

www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/publikationer/checklistor/#8, hämtat 2023-05-04.

www.bz-berlin.de/archiv-artikel/der-amok-schuetze-17-war-wegen-depressionen-in-der-nervenklinik-die-arzte-konnten-seine-krank-seele-nicht-heilen, hämtat den 2 maj 2023.

kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/barn-och-unga-som-begar-brott/mojlighet-att-lamna-uppgifter-till-polisen-i-det-brottsforebyggande-arbetet/, hämtat den 24 april 2023.

kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/tidiga-och-samordnade-insatser-tsi/om-tidiga-och-samordnade-insatser/, hämtat 2023-05-04.

www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/03/regeringen-satsar-pa-akutskolor-och-okad-tillgang-till-speciallarare/, hämtat 2023-05-04.

www.rtl.de/cms/amoklauf-in-erfurt-wer-war-robert-steinhaeuser-1100936.html, hämtat den 2 maj 2023.

www.spiegel.de/international/german-school-shooting-armed-to-the-teeth-and-crying-for-help-a-449814.html, hämtat den 2 maj 2023.

sverigesradio.se/artikel/flera-skoldad-har-stoppats-av-polisen-far-in-nya-tips-varje-vecka, hämtat 2023-04-14.

www.svt.se/nyheter/utrikes/flera-skolskjutningar-tidigare, hämtat den 2 maj 2023.

svenska.yle.fi/a/7-1500004, hämtat den 2 maj 2023.

sakerhetspolisen.se/hoten-mot-sverige/terrorism-och-extremism/valdsbejakande-extremism.html, hämtat 2023-03-20.

www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/vald-och-brott/valdsbejakande-extremism/, hämtat den 2023-05-04.

- www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/barn-och-unga/unga-som-begar-brott/exempel-brottsforebyggande-metoder/skolsociala-team/, hämtat den 2023-05-04.
- www.skolverket.se/skolutveckling/sakerhet-och-krisberedskap-i-skola-och-forskola/systematiskt-sakerhetsarbete-i-skola-och-forskola#skvtableofcontent2201, hämtat 2023-05-04.

Kommittédirektiv 2022:86

Säkerheten i skolan ska förbättras

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag till åtgärder för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet. Syftet med utredningen är att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö. Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag på hur det förebyggande arbetet mot våldsdåd i skolväsendet kan stärkas genom såväl nationella som lokala åtgärder,
- föreslå en lämplig organisering av lokala eller regionala operativa samverkansorgan,
- analysera och ta ställning till om det behöver finnas en möjlighet för personalen vid en skola, förskola eller fritidshem att i vissa situationer få genomföra kroppsvisitation av barn, elever och andra personer,
- lämna förslag på åtgärder för att stärka beredskap och kompetens att hantera våldssituationer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning av uppdraget att lämna förslag till operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå ska lämnas senast den 15 februari 2023. Kartläggningen av vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i

de operativa samverkansorganen samt eventuella förslag på författningsändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter ska dock redovisas i slutbetänkandet.

Förebygga, förhindra och försvåra – det behövs ett helhetsgrepp på arbetet mot våld i skolväsendet

Alla verksamheter inom skolväsendet ska vara säkra för alla som får sin utbildning inom skolväsendet, arbetar i skolväsendet eller tillfälligt deltar i aktiviteter i någon verksamhet inom skolväsendet. Under senare tid har emellertid säkerhetsläget och hotbilden förändrats i negativ riktning. Ett antal fall av grövre våld har inträffat i grund- och gymnasieskolor, några med dödlig utgång. Majoriteten av dessa gärningar har begåtts av ensamagerande individer. Det finns stora skillnader när det gäller våldsverkarens motiv, bakgrund och tillvägagångssätt vilket gör det svårt att peka ut en typisk ensamagerande. En gemensam nämnare är dock en stark känsla av indignation och motvilja som grundas i en upplevd orättvisa i kombination med ett flertal andra faktorer. En sådan faktor kan vara ideologisk övertygelse som legitimerar våld. Den våldsbejakande extremismen i Sverige består i huvudsak av tre identifierade grupper: högerextremism, vänsterextremism och islamistisk extremism. I dag spelar internet och sociala medier en roll både i radikaliseringsprocesser och planeringen av våldsdåd, inklusive skolattacker. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har i flera rapporter lyft fram hur internet och sociala medier gjort det möjligt för nischade subkulturer och våldsbejakande extremistiska grupperingar att sprida våldsglorifierade budskap.

Våldsbejakande extremism utgör ett hot mot Sverige, på såväl kort som lång sikt. Hotet kommer främst från våldsbejakande högerextremism och våldsbejakande islamism, men extremismen växer också i bred bemärkelse. De senaste årens utveckling visar att antalet minderåriga i Sverige som både har avsikt och förmåga att delta i högerextremistiskt terrorrelaterad brottslighet förefaller öka (Säkerhetspolisen 2021). För att utvecklingen ska kunna vändas behöver myndigheter och andra aktörer arbeta tillsammans utifrån en djup kunskap om problematiken och hur den bäst kan hanteras.

Det förebyggande arbetet när det gäller ensamagerande våldsverkare kan företas utifrån två angreppssätt. Det ena angreppssättet inne-

bär ett långsiktigt förebyggande, t.ex. upprättande av inkluderande sociala nätverk, eller adekvat psykiatrisk vård i de fall det är tillämpligt. Det andra angreppssättet innebär att förhindra attacker i ett akut skede, dvs. att identifiera de individer som vid en viss tidpunkt har avsikt och förmåga att begå en attack. Idealt bör båda angreppssätten tillämpas parallellt. Att förhindra attacker handlar även om att utveckla riskbedömningsinstrument till att också inkludera digitalt material. Detta eftersom gärningspersoner ofta lämnar digitala spår (Ensamagerande våldsverkare: Profiler, riskbedömningar och digitala spår, FOI 2019). Utvecklingen av såväl dåd genomförda av ensamagerande våldsverkare i skolmiljö som annan brottslighet i samhället är allvarlig. Skjutningar har t.ex. inträffat i närheten av såväl förskolor som skolor. Arbetet för att öka tryggheten och minska brottsligheten måste bedrivas brett och på ett samordnat, regelbundet och systematiskt sätt.

En av målsättningarna i regeringens nationella brottsförebyggande program är att det brottsförebyggande arbetet ska bedrivas kunskapsbaserat, strukturerat och systematiskt samt att det kontinuerligt följs upp och utvärderas (Tillsammans mot brott [skr. 2016/17:126]). För att skapa ett bättre kunskapsläge och lära av tidigare hantering av våldsdåd i skolan är det av vikt att ta del av erfarenheter både från Sverige och andra länder där sådana dåd har inträffat i skolmiljö. Även andra länders erfarenheter av arbetet med att förebygga våldsdåd inom skolväsendet behöver tas till vara. Den kunskap som tas fram måste användas i praktiken och arbetet bör följas upp löpande och utvärderas regelbundet.

Ansvar för säkerheten i den offentliga miljön delas av flera samhällsaktörer. Varje organisation behöver reagera, aktivera och agera inom sitt ansvarsområde men också se till att aktiviteterna sker samordnat för att åstadkomma en effektiv insats.

I regeringens skrivelse Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146) delas terrorbekämpningen in i tre områden som benämns förebygga, förhindra och försvåra. Det förebyggande arbetet ska motverka och minska avsikt att begå eller stödja terrorattentat. Det förhindrande arbetet ska motverka och minska förmåga och möjlighet att begå terrorattentat. Det försvårande arbetet syftar till att skapa och upprätthålla skydd för individer och minska samhällets sårbarhet. Motsvarande

begrepp används i dessa kommittédirektiv när det gäller att motverka våldsdåd inom skolväsendet.

Uppdraget att lämna förslag på hur det förebyggande arbetet mot hot och våld i skolväsendet kan förbättras

Vikten av ett förebyggande arbete för att undvika våld i skolväsendet

Barnkonventionen är inkorporerad i svensk rätt genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Enligt artikel 19 i barnkonventionen ska barn bl.a. skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld. Alla barn och elever har vidare enligt skollagen (2010:800) rätt till en utbildning präglad av trygghet och studiero (5 kap. 3 §).

Ett flertal studier och undersökningar om elevers trygghet i skolan visar att en majoritet av eleverna oftast eller alltid känner sig trygga i skolan. Andelen som uppger att de i stället känner sig rädda i skolan är liten men har ökat något sedan 2015 enligt Skolverkets rapport Attityder till skolan 2018 (rapport 479). Trygghet i skolan kopplas framför allt samman med arbetet mot kränkande behandling och arbetet med normer och värden (Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019, Skolinspektionen 2020). Otrygghet kan bl.a. kopplas till brott och ordningsstörningar. Hot och våld inom skolväsendet riktas mot såväl elever som lärare och påverkar arbets- och lärandemiljön negativt för både elever och lärare (Hot och våld i skolan – en enkätstudie bland lärare och elever [RAP 2011:15], kunskapssammanställning, Arbetsmiljöverket 2011). Lärarförbundets rapport När tryggheten brister – En rapport om lärares utsatthet för hot och våld inom grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen visar att 28 procent av högstadielärarna och 10 procent av gymnasielärarna utsattes för hotfulla situationer flera gånger 2019–2020 (Lärarförbundet 2021).

Under åren 2013–2016 inspekterade Arbetsmiljöverket drygt 30 procent av landets då cirka 6 000 grund- och gymnasieskolor och besökte även 300 skolhuvudmän. Inspektionerna berörde såväl kommunala som fristående skolor. Enligt Arbetsmiljöverkets Projekt-rapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016 framkom brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet på nio av tio

skolor som inspekterades. En vanligt förekommande brist handlade om riskbedömningar i förebyggande syfte, säkerhetsrutiner samt utbildning och information om hur man ska agera i en skarp hot- eller våldssituation (rapport 2017:1).

Brottsförebyggande rådet (Brå) genomför vartannat år Skolundersökningen om brott som beskriver utsatthet för brott samt delaktighet i brott bland elever i årskurs 9. När det gäller utsattheten för brott bland niondeklassare är skolan en av de vanligaste platserna. När det t.ex. gäller utsatthet för det som i undersökningen definierats som ”grövre misshandel” är den vanligaste platsen för gärningen skolan eller skolgården under perioden 2015–2019.

Beträffande den självrapporterade utsattheten för sådan misshandel skedde 49 procent av dessa fall på skolan eller skolgården under 2019.

Andelen elever i årskurs 9 som uppger att oro för brott har lett till att de hållit sig borta från skolan en hel dag under det senaste året var 7,5 procent år 2019, en marginell minskning jämfört med 2017 men något högre än 2015. Bland flickor var det 8,6 procent som hållit sig borta från skolan en hel dag under 2019 och motsvarande andel för pojkar var 6,1 procent.

Om man studerar självrapporterad utsatthet för grövre våld generellt över en längre tidsperiod framkommer att andelen som uppger att de utsatts för grövre våld och andelen som uppger att de har begått grövre våld har minskat jämfört med 2000-talets början. I början av 2000-talet var det 6 procent som utsattes och 7 procent som begick grövre våld enligt Skolundersökningen om brott. Motsvarande andelar under 2019 var 4 procent för att utsättas för grövre våld och 3 procent för att begå grövre våld (Skolundersökningen om brott 2019: Om utsatthet och delaktighet i brott, Brå 2019).

Brå publicerade 2009 en kartläggning av grövre våld i skolan där man bl.a. gjorde en genomgång av den internationella forskningslitteraturen inom området som visar att det övergripande klimatet i skolan och de insatser som görs för att minska förekomsten av mindre grova våldshandlingar och mobbning spelar en central roll för möjligheterna att minska risken för alla former av skolvåld. Rapporten visar även att det under åren före rapportens publicering hade växt fram en samstämmig syn på hur skolor bör göra för att minimera risken för det allra grövsta skolvåldet, där en nuvarande eller före detta elev på skolan dödar en eller flera personer i eller i

anslutning till skolans lokaler. En central aspekt handlar om att arbeta för att information om förestående våldsdåd i skolan ska komma till de vuxnas kännedom i tid, för att de ska hinna agera och förhindra att något sker. Ett bra skolklimat är en väsentlig förutsättning för hotbedömning. Två av de faktorer som i den genomgångna forskningen nämns som viktiga för att skapa ett fungerande kommunikationsklimat är dels att samtliga elever har en tillitsfull relation till minst en vuxen i skolan som kan hantera förtroenden med skicklighet, dels att man ger elever möjligheter att anonymt berätta om såväl sina egna problem som sina bekymmer beträffande andra (Grövre våld i skolan, Brå 2009).

Riksdagen beslutade den 8 juni 2022 de ändringar i skollagen som regeringen föreslagit i propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160, 2021:22:UbU28, rskr. 2021/22:364), bl.a. att det ska anges att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero. Med studiero avses enligt lagtexten att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen. Begreppet trygghet innefattar såväl att skapa en säker miljö som att förebygga och motverka kränkningar och arbeta främjande med normer och värden (prop. 2021/22:160 s. 39–42). Det anges vidare i den nya lydelsen av skollagen att huvudmannen ska säkerställa att det på skolenheten bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om det förebyggande arbetet. Ändringarna träder i kraft den 1 augusti 2022. Riksdagen har i enlighet med propositionen beslutat fler ändringar i skollagen för att trygga elevers skolgång, men mer behöver göras.

Säkerhetskultur handlar om en organisations gemensamma sätt att tänka och agera i förhållande till risker och säkerhetsfrågor. Säkerhetsarbetet kan innefatta förebyggande planering, fysiska skyddsåtgärder såsom skalskydd, analyser av risker och sårbarheter och en medvetandehöjning hos personal. Säkerhetsarbetet kan behöva utformas olika för olika skolformer inom skolväsendet och för fritidshemmet. För ett framgångsrikt arbete med säkerhet behöver arbetet vara en del av den ordinarie verksamheten i skolan, förskolan och fritidshemmet och känt av all personal.

Hur kan det förebyggande arbetet stärkas?

Huvudmannen, dvs. kommunen eller den enskilda huvudmannen, har ett ansvar för barns, elevers och personals säkerhet i skola, förskola och fritidshem. Enligt skollagen ansvarar huvudmannen 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). I skollagen finns vidare en upplysning om att det finns bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) om kraven på en god arbetsmiljö och att det i vissa frågor som rör arbetsmiljön även finns bestämmelser i skollagen (5 kap. 4 §).

De krav som ställs på det lokala systematiska kvalitetsarbetet regleras i 4 kap. skollagen. Regleringen innebär en skyldighet för varje huvudman inom skolväsendet att på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen (4 kap. 3 §). Motsvarande arbete ska även genomföras på förskole- och skolenhetsnivå (4 kap. 4 §). Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de nationella mål som finns för utbildningen i skollagen och andra föreskrifter uppfylls. Arbetet ska dokumenteras (4 kap. 5 och 6 §§). Riksdagen har i enlighet med förslag i den ovan nämnda propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160) beslutat att tydliggöra regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet i skollagen, bl.a. genom att det ställs krav på att de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras och att insatser för att utveckla utbildningen ska ske utifrån denna analys.

I arbetsmiljölagen finns bestämmelser om krav på en god arbetsmiljö. Arbetsgivare har en långtgående skyldighet att arbeta förebyggande med arbetsmiljöfrågor. Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt är att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs (3 kap. 2 §). Arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö (3 kap. 2 a §).

Flera myndigheter har uppdrag med bäring på arbetsmiljö och säkerhet inom skolväsendet. Exempelvis har både Skolinspektionen och

Arbetsmiljöverket tillsyn över skolor. Skolinspektionen har tillsyn över att skollagen följs i bl.a. landets skolor (26 kap. 3 § skollagen) och Arbetsmiljöverket har tillsyn över att arbetsmiljölagen och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs på landets arbetsplatser, däribland skolor (7 kap. 1 § arbetsmiljölagen och 2 § förordningen [2007:913] med instruktion för Arbetsmiljöverket). Flera olika myndigheter, däribland Statens skolverk och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, har också tagit fram bl.a. informationsmaterial till skolor och skolhuvudmän. Skolverket har också i sin instruktion ett uppdrag att inom ramen för sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap (18 § förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Barn i förskolan och elever i fritidshemmet omfattas inte av arbetsmiljölagen (1 kap. 3 § arbetsmiljölagen). Enligt skollagen ansvarar dock huvudmannen för att även dessa barn och elever erbjuds en god miljö.

När flera myndigheter arbetar inom samma område är samverkan viktigt. Att flera olika myndigheter är berörda och att lagstiftning som berör arbetsmiljön i skolväsendet finns i både skollagen och arbetsmiljölagen kan vara en styrka men det finns även risk för såväl överlappning som glapp i utförandet av uppdragen och därmed otydlighet för de berörda verksamheterna. Det kan exempelvis vara svårt för rektorer att orientera sig då informations- och stödmaterial om säkerhet i skolan tillhandahålls av flera olika myndigheter.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera skolväsendets förebyggande arbete mot hot och våld,
- analysera och redogöra för erfarenheter och lärdomar efter inträffade våldsdåd i skolmiljö i Sverige och andra länder,
- lämna förslag på hur det förebyggande arbetet mot våldsdåd i skolväsendet kan stärkas genom såväl nationella som lokala åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att förhindra och försvåra våldssituationer i skolväsendet

Hur kan operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå organiseras?

Skolväsendets verksamheter ska vara trygga för alla som vistas där. Hot, våld och kränkningar mot barn, elever, lärare och annan personal får aldrig accepteras. I uppmärksammade attentat i svensk skolmiljö har gärningsmannen som regel varit ung och haft problem med psykisk ohälsa på olika sätt och i vissa fall har det funnits kopplingar till våldsbejakande extremism.

Våld i skolmiljö är ett brett problem och berör flera aktörer. Flera instanser har en roll och ett ansvar för att upptäcka, förbygga och förhindra att det begås brott inom skolväsendet. Det kan även vara i skolmiljön som individer ger uttryck för eller signalerar en avsikt att begå våldshandlingar utanför skolan. Skolpersonal eller andra elever kan exempelvis uppmärksamma planerad brottslighet. En utmaning när flera aktörer har ett ansvar är risken för otydlighet i vem som ska ta ansvar i situationen. Detta kan medföra en avsaknad av ledning och initiativkraft.

I arbetet med att förebygga och förhindra våldssituationer ingår att göra riskbedömningar. Vid sådana riskbedömningar kan skola, förskola och fritidshem behöva samverka med andra aktörer, däribland polis, socialtjänst och hälso- och sjukvård. När det är fråga om huvudmän med ett fåtal verksamheter, t.ex. en liten kommun eller en enskild huvudman för en fristående skola, kan samverkan också behövas inom ett större område exempelvis ett län. Det kan även behövas om hotbilden befaras sträcka sig över ett större område. För kvalificerade riskbedömningar krävs att det finns en strukturerad lokal samverkan där aktörerna möts med regelbundenhet. Det finns redan i dag forum och samverkan kring brottsförebyggande arbete på lokal nivå. Exempelvis har Polismyndigheten samverkansöverenskommelser i brottsförebyggande syfte med majoriteten av landets kommuner. Även på regional nivå finns samordningsfunktioner, exempelvis på länsstyrelserna. Det finns emellertid behov av att utveckla samverkan ytterligare.

En väl fungerande samverkan mellan exempelvis polis, skola, socialtjänst, vårdnadshavare, hälso- och sjukvård och i vissa fall även Säkerhetspolisen är av avgörande betydelse för att allvarlig brotts-

lighet ska kunna förebyggas, upptäckas och förhindras. I Säkerhetspolisens uppdrag ingår att skydda demokratin, bl.a. genom att motverka våldsbejakande extremism.

I lagrådsremissen Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, som beslutades den 16 juni 2022, föreslår regeringen att det ska införas en ny lag som ställer krav på kommunerna att arbeta med och ta ansvar för de brottsförebyggande frågorna på ett sätt som främjar effektivitet i samhällets samlade brottsförebyggande arbete. Det föreslås bl.a. att kommunerna ska ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbete och att det i varje kommun ska finnas en samordningsfunktion. Funktionens uppgifter ska bl.a. vara att samordna och stödja kommunens interna arbete med brottsförebyggande frågor, fungera som kontaktpunkt för externa aktörer samt bidra till att information om brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet i kommunen sprids till invånare och andra som kan ha intresse av den.

Det finns behov av att konkretisera hur den operativa verksamheten avseende brottsförebyggande och brottsbekämpande frågor ska fungera med hänsyn till lokala och regionala skillnader och förutsättningar. När det gäller skolväsendet är det även viktigt att beakta att det finns enskilda huvudmän och utbildningsanordnare som genomför undervisning på entreprenad i skolväsendet. Det måste också vara tydligt vilken instans rektorer, lärare, förskollärare, personal i elevhälsan eller socialsekreterare ska kontakta när en person med riskbeteende identifieras inom skolväsendet, för att åtgärder snabbt ska kunna sättas in. Det kan exempelvis handla om att en skola behöver hjälp med en akut riskbedömning avseende en individ som uppvisat ett oroväckande beteende.

För att den operativa verksamheten ska fungera kan det finnas ett behov av att myndigheter och andra aktörer som ingår i samverkan kan dela uppgifter med varandra. Sådana uppgifter kan omfattas av sekretess eller tystnadsplikt.

Det pågår för närvarande omfattande utrednings- och lagstiftningsarbete kring förbättrade möjligheter till informationsdelning mellan myndigheter och andra aktörer. Regeringen har exempelvis tillsatt en utredning som ska lämna förslag på förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37). Utredningen ska analysera och lämna förslag på för-

bättrade möjligheter till informationsdelning till och från brottsbekämpande myndigheter för andra myndigheter och aktörer.

I den mån det finns ett behov av att utbyta uppgifter med andra aktörer än brottsbekämpande myndigheter i de operativa samverkansorganen kan det behövas författningsändringar som möjliggör det.

Utredaren ska därför

- ge exempel på befintliga lokala eller regionala samverkansorgan och beskriva hur dessa fungerar,
- föreslå en lämplig organisering av lokala eller regionala operativa samverkansorgan,
- kartlägga vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i de operativa samverkansorganen mellan aktörer, som inte är brottsbekämpande myndigheter,
- vid behov lämna förslag på författningsändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det kan finnas behov för skolpersonal att i vissa situationer ha särskilda befogenheter.

Rektorer och lärare i grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasie- och gymnasiesärskolan har i dag befogenheter att använda vissa disciplinära åtgärder. De disciplinära åtgärder som finns reglerade i skollagen är utvisning ur klassrummet, kvarsittning, skriftlig varning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid annan skolenhet, avstängning och omhändertagande av föremål (5 kap. 6–24 §§ skollagen). Syftet med de disciplinära åtgärderna är att säkra elevers trygghet och studiero (Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, prop. 2009/10:165 s. 324–326). Endast vissa av de disciplinära åtgärderna får användas i förskoleklassen. I förskolan får disciplinära åtgärder inte användas. I vuxenutbildningen gäller att 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 (5 kap. 6 och 17–20 §§). Vidare ska ordningsregler finnas

för varje skolenhet (5 kap. 5 §). Bestämmelserna om ordningsregler gäller inte förskola och vuxenutbildning.

Det finns alltså lagstiftning som ger möjlighet att förhindra eventuell skada genom att rektorer och lärare får vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande. Riksdagen har dessutom, efter förslag i den tidigare nämnda propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160), beslutat ändringar i skollagen som bl.a. innebär att all personal, inte enbart rektorer och lärare, ska få vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Det tydliggörs i skollagen att sådana åtgärder innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar. En sådan åtgärd får dock bara vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. All personal ska också få omhänderta 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. Det förtydligas vidare att en elev kan stängas av från utbildningen, utan att mindre ingripande åtgärder först har prövats, om eleven agerar på ett sådant sätt att andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad. Ändringarna träder i kraft den 1 augusti 2022.

Rektorer, lärare och övrig personal inom skolväsendet har i dag inte möjlighet att t.ex. vid misstankar om att elever har med sig farliga föremål gå igenom exempelvis elevers väskor eller andra tillhörigheter som en elev har med sig till skolan. Enligt regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation (2 kap. 6 § första stycket RF). Med kroppsvisitation avses enligt förarbetena till RF undersökning av en persons kläder eller av något som denne har med sig, t.ex. en handväska (prop. 1975/76:209 s. 147). Skyddet mot kroppsvisitation får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 2 RF). En sådan begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF).

Justitieombudsmannen (JO) har uttalat att oavsett om personalen på en skola öppnar en elevs väska eller om väskan på uppmaning av personalen frivilligt öppnas av eleven själv så att personalen kan se vad som förvaras i den måste åtgärden vara att bedöma som en kroppsvisitation i den mening som avses i regeringsformen (se JO 2004/05 s. 337). Däremot har JO tidigare funnit att åtgärden att öppna elevskåp och visitera deras innehåll inte varit att anse som husrannsakan i RF:s mening (se JO 1978/79 s. 396 och JO 1988/89 s. 352). JO har i det nämnda beslutet från 2004/05, anfört att det kan diskuteras om en skolledning behöver utökade befogenheter att ingripa för att uppfylla sitt ansvar att upprätthålla ordningen i en skola. JO har även i ett beslut från 2022 anfört att det kan vara angeläget att utreda frågan vidare (dnr 6649-2020). JO har överlämnat besluten till regeringen för kännedom.

Enligt 2 kap. 19 § RF får vidare lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen gäller som lag i Sverige (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). I artikel 8 i Europakonventionen uppställs ett skydd som liknar det som finns i 2 kap. 6 § RF. Av artikeln framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i skyddet kan godtas, under förutsättning att de är lagliga och ägnade att tillgodose något av de intressen som räknas upp i bestämmelsen. Bland dessa intressen kan särskilt nämnas den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott och skydd för andra personers fri- och rättigheter. För att vara godtagbar måste en inskränkning vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

Enligt artikel 16 i barnkonventionen, som också gäller som lag i Sverige, har barn rätt till lagens skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens. Vidare framgår av artikel 28 att staten 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 överens-

stämmelse med konventionen. Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3).

Av läroplanerna för de obligatoriska skolformerna framgår att läraren ska iaktta respekt för elevens integritet. Att respektera den enskildes integritet är av yttersta vikt. Men skyddet för den enskildes integritet måste också vägas mot andra skyddsvärda intressen som att t.ex. förhindra brott. Det kan därför i vissa situationer finnas särskilda skäl som talar för att någon eller några personalkategorier inom skolväsendet bör få genomföra t.ex. en väska som någon har tagit med sig till en skola, förskola eller ett fritidshem.

Det ska i sammanhanget också beaktas att frågeställningen inte kan avgränsas till att enbart avse elever. Det kan t.ex. vara en tidigare elev som kommer på besök till en skola med brottsliga avsikter.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det behöver finnas en möjlighet för personalen vid en skola, förskola eller ett fritidshem att i vissa situationer få genomföra kroppsvisitation av barn, elever och andra personer,
- om behov anses finnas, lämna sådana förslag,
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter,
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Skolväsendets beredskap att agera i situationer med pågående dödligt våld behöver säkerställas

Det förebyggande och främjande arbetet bör alltid vara i fokus. Skolor, förskolor och fritidshem behöver emellertid även ha en beredskap för att agera om en våldssituation inträffar i eller i närområdet kring skolan, förskolan eller fritidshemmet. Våldssituationer kan se olika ut och gärningspersonerna kan ha olika motiv. Att ha

beredskap inför situationer med våld eller pågående dödligt våld är därför komplext.

Begreppet pågående dödligt våld omfattar ett spektrum av händelser, där den gemensamma nämnaren består i att en eller flera gärningspersoner utsätter allmänheten för ett livsfarligt våld som oftast pågår tills våldet avbryts av någon annan än gärningspersonerna själva.

Attentat sker ofta mycket snabbt. Det innebär att polisen inledningsvis inte är på plats och den personal som är på skolan, förskolan eller fritidshemmet omedelbart måste göra rätt saker för att skadeutfallet ska bli så litet som möjligt. Det innebär i sin tur att det måste finnas en beredskap för akuta åtgärder. Det kan t.ex. handla om att det finns tillgång till olika typer av larm. Om ett pågående dödligt våld inte omedelbart kan avbrytas kommer åtgärder för att varna och få undan människor som är hotade att vara av stor betydelse.

Att rädda människors liv och hälsa vid pågående dödligt våld i publik miljö förutsätter effektiva och samordnade insatser, utifrån en aktörsgemensam inriktning. Det kräver att berörda aktörer är mentalt förberedda och att de gemensamt har planerat samt utbildat och övat sin personal.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera skolväsendets beredskap att agera i pågående våldssituationer,
- lämna förslag på åtgärder för att stärka beredskap och kompetens att hantera våldssituationer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Om förslagen innebär kostnadsökningar för staten respektive regioner och kommuner ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utöver vad som i övrigt följer av kommittéförordningen (1998:74) ska utredaren särskilt ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagens konsekvenser utifrån såväl FN:s barnkonvention som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Vidare ska alternativa lösningar

som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort. Utredaren ska vidare göra en analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådana behandlingar av personuppgifter som är en nödvändig konsekvens av utredningens förslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska även beakta relevant arbete som bedrivs vid Brå och andra myndigheter. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som bedöms lämplig, också ha en dialog med och inhämta upplysningar från de aktörer som berörs av aktuella frågor. Utredaren ska vidare, i den utsträckning det bedöms angeläget, föra en dialog med barn och unga.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning avseende uppdraget att lämna förslag till lämplig organisering av operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå ska lämnas senast den 15 februari 2023. Kartläggningen av vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i de operativa samverkansorganen mellan aktörer, som inte är brottsbekämpande myndigheter samt eventuella förslag på författningsändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter ska dock redovisas i slutbetänkandet.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:22

Tilläggsdirektiv till utredningen om att säkerheten i skolan ska förbättras (U 2022:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2023

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 22 juni 2022 kommittédirektiven Säkerheten i skolan ska förbättras (dir. 2022:86). Utredaren ska lämna förslag till åtgärder för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet, bl.a. genom att föreslå en lämplig organisering av lokala eller regionala operativa samverkansorgan. Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning av uppdraget att lämna förslag till operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå skulle lämnas senast den 15 februari 2023.

Uppdraget utvidgas. Utredaren ska nu också bl.a.

- föreslå hur ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas för skolväsendet,
- lämna förslag på hur en anmälningsskyldighet bör utformas för de obligatoriska skolformerna, fritidshemmet, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen (komvux) för att polisanmälan som huvudregel ska göras vid kännedom eller misstanke om att en elev har begått ett brott, inom eller i anslutning till skolans eller fritidshemmets verksamhet, och

- lämna förslag som tydliggör principen att skolor, förskolor, fritidshem och områden som tillhör dessa verksamheter ska vara stängda för obehöriga.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 februari 2024. Uppdraget att lämna förslag till operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå ska i stället delredovisas senast den 15 juni 2023. Kartläggningen av vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i de operativa samverkansorganen mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter samt eventuella förslag på författningsändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter ska även fortsättningsvis redovisas i slutbetänkandet.

Det brottsförebyggande arbetet i skolväsendet behöver stärkas

Barn och unga kan vara brottsoffer

Brottsförebyggande rådets (Brå) skolundersökning om brott 2021 visar att 45 procent av de tillfrågade eleverna i årskurs 9 uppger att de utsatts för stöld, misshandel, hot, rån eller sexualbrott minst en gång under de senaste tolv månaderna. Detta gäller brott både på och utanför skolan. Andelen som uppger att de utsatts för brott är relativt konstant över tid. År 2015 uppgav 48 procent att de utsatts för brott. År 2017 var andelen 51 procent och 2019 uppgav 48 procent att de utsatts för brott (Skolundersökningen om brott 2021: Om utsatthet för och delaktighet i brott, Brå 2022). Andelen utsatta 2021 är således något lägre än 2019 men fortfarande oacceptabelt hög.

Stöldbrott är den typ av brott som flest elever uppger sig ha utsatts för (24 procent), följt av misshandel (19 procent), sexualbrott (15 procent), hot (11 procent) och rån (3 procent). Pojkar och flickor uppger utsatthet för brott i ungefär lika stor omfattning. Bland pojkar är det vanligast att ha blivit utsatt för stöldbrott följt av misshandel. Bland flickor är sexualbrott vanligast följt av stöldbrott (Skolundersökningen om brott 2021: Om utsatthet för och delaktighet i brott, Brå 2022).

Skolmiljön är en vanlig brottsplats när barn och unga utsätts för brott. Det är den vanligaste brottsplatsen för misshandel och för fysiska sexuella kränkningar bland pojkar. Svenskfödda elever med

två utrikesfödda föräldrar samt utrikesfödda elever uppger utsatthet för brott i större utsträckning än svenskfödda elever med svenskfödda föräldrar. Elevers oro för att bli utsatta för brott får stora konsekvenser. Bland de tillfrågade eleverna är det vanligt att oro för att utsättas för brott medfört att man medvetet undvikit specifika personer eller platser, undvikit att gå ut kvällstid eller hållit sig borta från skolan en hel dag. Det är vanligast bland flickor att oro för brott medfört någon form av konsekvens (57 procent, jämfört med 44 procent bland pojkar) (Skolundersökningen om brott 2021: Om utsatthet för och delaktighet i brott, Brå 2022).

Barn och unga kan också vara förövare

I Skolundersökningen om brott 2021 uppger 50 procent av eleverna att de begått något brott (stöldbrott, våldsbrott, skadegörelse eller narkotikabrott) vid minst ett tillfälle under de senaste 12 månaderna. Det är vidare vanligt att elever som är delaktiga i brott också är utsatta för brott. När det kommer till elevernas syn på vänners beteende uppger 34 procent av pojkarna och 20 procent av flickorna att det vore okej eller ganska okej om kompisarna slog ner någon som sagt förolämpande saker. Vidare uppgav 22 procent av pojkarna och 12 procent av flickorna att det skulle vara helt okej eller ganska okej om kompisarna stal något i en affär (Skolundersökningen om brott 2021: Om utsatthet för och delaktighet i brott, Brå 2022).

Att ha uppgett delaktighet i brott är totalt sett något vanligare bland pojkar (51 procent) än bland flickor (49 procent). Samtliga brottstyper är vanligast bland pojkar, förutom stöld som är något vanligare bland flickor. Könsskillnaderna är relativt små vid narkotikabrott, men större vid våldsbrott och skadegörelse. Bland svenskfödda med två utrikesfödda föräldrar har en något högre andel, jämfört med svenskfödda med minst en svenskfödd förälder, uppgett delaktighet i våldsbrott, skadegörelse och narkotikabrott, medan det för stöldbrott är vanligare bland svenskfödda elever med minst en svenskfödd förälder att ha uppgett delaktighet. Delaktighet i brott är också vanligare bland elever med skilda föräldrar och, framför allt, bland elever där familjen har svaga ekonomiska resurser (Skolundersökningen om brott 2021: Om utsatthet för och delaktighet i brott, Brå 2022).

Det finns behov av både situationell och social brottsprevention i skolväsendet

Alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero (5 kap. 3 § skollagen [2010:800]). Ett arbete för trygghet är nära sammankopplat med hur skolan ser till att förebygga och motverka kränkningar och att det finns ett främjande arbete med normer och värden. Det är viktigt att arbetet med detta sker på ett skolövergripande sätt och att skolans personal har ett gemensamt förhållningssätt.

Skolan har en viktig roll när det gäller att förebygga brott. En utgångspunkt för brottsförebyggande arbete är att åtgärderna kan vara såväl situationella som sociala och ske på olika preventionsnivåer. Ofta är en kombination av situationella och sociala åtgärder mot ett visst problem det mest effektiva.

Situationell brottsprevention riktas mot tillfället, platsen eller sammanhanget där brottet begås, liksom mot brottsobjektet. Fokus ligger alltså inte på individen och hans eller hennes motivation att begå brott. Det kan handla om att öka risken för upptäckt eller att minska brottsobjektets tillgänglighet genom kontroll eller övervakning på en plats eller vid ett objekt t.ex. genom lås och larm.

Social brottsprevention syftar till att motverka att individer antingen börjar begå brott i unga år eller återfaller i ny brottslighet efter avtjänat straff. Här återfinns alltifrån generella insatser bl.a. i skolan, förskolan och fritidshemmet till insatser mot riskgrupper eller enskilda individer som löper stor risk att begå eller som har begått brott. Exempel på sociala brottsförebyggande åtgärder är föräldraskapstöd, antimobbingsprogram och motiverande samtal.

Uppdraget att utreda skolväsendets brottsförebyggande roll

Skolan kan vara en skyddsfaktor

För att skolan ska vara framgångsrik i sitt uppdrag att ge alla elever en likvärdig utbildning av hög kvalitet är det viktigt att skolan fokuserar på kärnuppdraget, det vill säga att elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden (1 kap. 4 § skollagen). För barn och unga som far illa kan skolan göra stor skillnad. Skolrelaterade problem och social utsatthet hänger ofta samman och kan förstärka varandra.

Enligt Social rapport 2010 visar forskning att skolframgång är den starkast skyddande faktorn för alla barn (Socialstyrelsen 2010). Det är därför essentiellt att alla elever lyckas i skolan och att skolan är en trygg plats. Tidiga insatser och arbete för att alla elever ska uppfylla betygskriterierna blir därför tillsammans med bl.a. stödinsatser, elevhälsoarbete samt trygghet och studiero en viktig utgångspunkt för brottsförebyggande arbete i skolan. Det är vidare viktigt att inom skolväsendet arbeta förebyggande med att stärka en värdegrund som bl.a. bygger på respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar.

Skolväsendets roll i det brottsförebyggande arbetet bör tydliggöras

Att arbeta trygghetsskapande och brottsförebyggande i skolan, förskolan och fritidshemmet fyller flera syften, exempelvis att öka tryggheten och minska brottsligheten i skolmiljön, och att ge barn och unga kunskap om vilka konsekvenser brottslighet kan medföra. Arbete som bedrivs inom skolväsendet är vidare en viktig del av samhällets arbete mot våldsbejakande extremism. En bra utbildning i en trygg skola som arbetar med skolans demokratiska uppdrag kan förebygga att unga radikaliseras och involveras i våldsbejakande extremism.

Det finns många och ofta komplexa orsaker till att en individ begår brott. Risken för brott ökar när nödvändiga skyddsfaktorer saknas under uppväxten. Det behövs åtgärder såväl för att skydda barn och unga från att utsättas för brott, som för att förhindra att barn och unga börjar begå brott och involveras i en livsstil som präglas av brottslighet. I skolan finns möjligheter att förebygga såväl destruktiva handlingar som framtida brottslighet. Det är nödvändigt att skolan och samhället i övrigt identifierar vilket stöd och vilka insatser som behövs för individer som tillhör riskgrupper, samt agerar i tid vid misstanke om brott, att adekvata och tillräckliga insatser beslutas för den enskilda individen och att dessa noggrant följs upp.

Brottsförebyggande arbete syftar till att minska risken för att brott alls ska begås. I det brottsförebyggande arbetet görs insatser för att påverka orsakerna till eller förutsättningarna för brottsligheten. Det är viktigt att det brottsförebyggande arbetet bedrivs effektivt och evidensbaserat. Det är vidare av central betydelse att brotts-

förebyggande arbete bedrivs på lokal nivå utifrån den lokala problembilden, nära människor och nära potentiella brottstillfällen.

I propositionen Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete (prop. 2022/23:43), som beslutades den 22 december 2022, föreslår regeringen att det ska införas en ny lag som ställer krav på kommunerna att arbeta med och ta ansvar för de brottsförebyggande frågorna på ett sätt som främjar effektivitet i samhällets samlade brottsförebyggande arbete. Varje kommun ska bl.a. verka för att strategiska brottsförebyggande frågor hanteras i ett särskilt forum (strategiskt råd) där kommunen och relevanta aktörer ingår. Rådet ska ledas av kommunen och utgöra ett forum för dialog mellan de aktörer som är närmast berörda, exempelvis Polismyndigheten, skolväsendet, socialtjänsten och andra offentliga aktörer samt aktörer inom näringslivet och det civila samhällets organisationer. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Av propositionen framgår att bl.a. skolväsendet har en särställning i det brottsförebyggande arbetet. Mot bakgrund av att ett flertal aktörer bidrar till det lokala brottsförebyggande arbetet samt att skolor, förskolor och fritidshem kan ha olika typer av huvudmän är det angeläget att närmare analysera vilken roll skolväsendet bör ha i det brottsförebyggande arbetet i förhållande till andra offentliga och privata aktörer.

Utredaren ska därför

- beskriva och analysera på vilka olika sätt man inom respektive skolform och fritidshemmet kan bidra till det brottsförebyggande arbetet,
- föreslå hur ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas för skolväsendet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda en anmälningsskyldighet

Barn under 15 år som misstänks för brott

Det finns i dag inget formellt hinder för personalen på en skola eller ett fritidshem, eller för huvudmannen, att göra en polisanmälan om det finns en misstanke om att en elev har begått ett brott men det

finns inte heller någon sådan skyldighet. Riksdagens ombudsmän (JO) har vid flera tillfällen uttalat att skolor bör vara återhållsamma med att göra polisanmälningar mot barn i de yngsta elevgrupperna eftersom sådana anmälningar normalt inte blir föremål för någon utredning från polisen sida (se t.ex. dnr 352-1998, dnr 4418-2006 och dnr 2211-2017). Skolpersonal är dock enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) skyldiga att anmäla till socialtjänsten om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Om det finns anledning att anta att ett brott som faller under allmänt åtal har förövats ska som huvudregel en förundersökning inledas (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Under förundersökningen ska det bl.a. utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal mot honom eller henne (23 kap. 2 § rättegångsbalken). En förundersökning får dock inte inledas mot ett misstänkt barn som vid gärningen inte har fyllt 15 år. Det är socialtjänsten och socialnämnden som har huvudansvaret för att åtgärder vidtas mot barn. Däremot kan en utredning om ett brott i vissa fall inledas mot någon som inte fyllt 15 år enligt bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Trots att barn under 15 år inte är straffmyndiga finns det en möjlighet att under vissa förutsättningar begära prövning i domstol av frågan om den unge har begått ett brott, en s.k. bevistalan (38 § LUL).

I lagrådsremissen Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott, som beslutades den 26 januari 2023, lämnar regeringen ett antal förslag som syftar till att förbättra regelverket för utredningar mot barn som misstänks för brott och säkerställa att en hög grad av rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls i dessa utredningar. Bland annat föreslår regeringen att fler utredningar om brott ska få genomföras när barn under 15 år misstänks för brott och att bevistalan ska få väckas i fler fall.

Det bör införas en skyldighet för skolor att anmäla brott

För att brottslighet ska kunna bekämpas är det grundläggande att begångna brott upptäcks, utreds och lagförs, vilket huvudsakligen är en uppgift för rättsväsendets myndigheter. Det är dock en viktig uppgift för hela samhället att förebygga och förhindra att barn och

unga begår brott och fokus bör ligga på tidiga insatser. Om barn och unga hamnar i en kriminell bana är det viktigt att samhället vidtar åtgärder och att dessa åtgärder är tidiga, tillräckliga och samordnade. Barn och unga som begår brott har ofta ett särskilt behov av stöd och hjälp för att i fortsättningen avhålla sig från kriminalitet. För barn under 15 år är det socialtjänstens ansvar att vidta åtgärder medan det för unga mellan 15 och 20 år kan sägas vara ett delat ansvar mellan socialtjänsten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten samt i vissa fall Kriminalvården och Statens Institutionsstyrelse (SiS).

I dag har varken huvudmannen eller personalen på en skola eller ett fritidshem någon skyldighet att anmäla misstanke om brott. Skolan är dock en del av samhället och måste utifrån sitt uppdrag bidra till att det finns goda förutsättningar för elevers lärande och utveckling. Kriminalitet måste vara lika oacceptabelt i skolmiljön som i andra delar av samhället. Utgångspunkten bör därför vara att brott och kriminalitet behandlas på samma sätt i skolan som i samhället i övrigt. När ett beslut om polisanmälan ska tas behöver emellertid flera faktorer vägas in, däribland elevens ålder och händelsens art. Brottsliga handlingar ska dock aldrig accepteras. Därför bör skolans huvudregel vara att misstanke om brott ska polisanmälas.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur en anmälningsskyldighet bör utformas för de obligatoriska skolformerna, fritidshemmet, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux för att polisanmälan som huvudregel ska göras vid kännedom eller misstanke om att en elev har begått ett brott, inom eller i anslutning till skolans eller fritidshemmets verksamhet,
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter,
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda tillträdesbegränsningar till skolor, förskolor och fritidshem

Allmänheten har inte fritt tillträde till skolor, förskolor och fritidshem

Förskolor och skolor är ingen allmän eller offentlig plats. JO har i ett beslut från 2022 (dnr 730-2020) uttalat att när det gäller skollokaler och skolgårdar finns det ingen särskild reglering av allmänhetens rätt till tillträde. Det finns därför inget som hindrar att en skola har regler för när besök tillåts. Om någons tillträde till en skola behöver begränsas kan beslut om tillträdesförbud fattas. Enligt JO är det en uppgift för huvudmannen att fatta sådana beslut, men beslutanderätten kan delegeras till rektorn.

JO konstaterar vidare i beslutet att det inte finns något som hindrar att en skola har förhållandevis restriktiva regler för när besök av t.ex. föräldrar tillåts. Reglerna får dock inte utformas på ett sätt som omöjliggör sådan samverkan med och information till vårdnadshavare och föräldrar som skolan enligt skolförfattningarna ska ansvara för. Naturligtvis får reglerna inte heller utformas på ett sätt som skulle strida mot kraven på iakttagande av saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Regeringen noterar att krav på tillgänglighet i vissa fall även kan följa av bestämmelser i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om tillgång till allmänna handlingar eller av 7 § förvaltningslagen (2017:900) om myndigheternas tillgänglighet.

Straffansvar för olaga intrång gäller för den som obehörigen tränger in eller stannar kvar i t.ex. en byggnad, på en gårdsplan eller på en annan liknande plats (4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken). I propositionen Ett modernare straffrättsligt skydd mot hemfridsbrott och olaga intrång anges att t.ex. skolor och förskolor inkluderas i begreppet byggnad och att t.ex. skolgårdar under vissa förutsättningar kan inkluderas i uttrycket annan liknande plats (prop. 2021/22:194 s. 21).

Det behöver säkerställas att obehöriga inte uppehåller sig i lokalerna

Skolor, förskolor och fritidshem är, som ovan nämnts, inga allmänna eller offentliga platser. Under lång tid har det trots detta varit vanligt att svenska skolor har varit tillgängliga för alla, med olåsta dörrar och utan att besökare registreras eller kontrolleras på andra sätt. På så

sätt har svenskt skolväsende skilt sig från andra ur ett internationellt perspektiv.

Det finns i dag inte heller något krav på att en skola, en förskola eller ett fritidshem ska ha fastställda generella regler för i vilka situationer som andra än barn, elever och skolpersonal ska ges tillträde till lokalerna eller till skol-, förskole- eller fritidshemsområdet.

En god säkerhetskultur handlar om att anställd personal har kunskap om vilka hot som finns, hur organisationens säkerhet är utformad och har kunskap och vilja att bidra till att förbättra och upprätthålla säkerheten (Säkerhet i offentlig miljö: Skydd mot antagonistiska hot och terrorism, MSB 2019). Tillträdesbegränsningar kan vara en viktig del i arbetet med att skapa förutsättningar för en ökad trygghet och säkerhet i skolan, förskolan och fritidshemmet. Av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) vägledning Säkerhet i offentlig miljö: Skydd mot antagonistiska hot och terrorism framgår att tillträdesbegränsningar kan ske genom t.ex. behörighetskontroller för in- och utpassering eller byggnadstekniska åtgärder som lås, stängsel och sektionering. Behörighetskontroller syftar till att försäkra sig om att inte obehöriga vistas på platser som inte är öppna för allmänheten. Hur behörighetskontroller bör genomföras varierar beroende på verksamhetens krav på bl.a. tillgänglighet. Behörighetskontrollernas omfattning bör stå i proportion till de risker som finns för verksamheterna (MSB 2019).

Alla barn och elever har rätt till en trygg och säker skol-, förskole- och fritidshemsmiljö. Skola, förskola och fritidshem behöver därför säkerställa att obehöriga inte uppehåller sig i lokalerna eller på skol-, förskole- eller fritidshemsområdet.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som tydliggör principen att skolor, förskolor, fritidshem och områden som tillhör dessa verksamheter ska vara stängda för obehöriga,
- lämna förslag på åtgärder för att stärka beredskap och kompetens att hantera tillträdesbegränsningar inom skolväsendet,
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter,

- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Om förslagen innebär kostnadsökningar för staten respektive regioner och kommuner ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utöver vad som i övrigt följer av kommittéförordningen (1998:74) ska utredaren i de delar det är aktuellt redovisa förslagets konsekvenser utifrån Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska bl.a. särskilt ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagets konsekvenser utifrån såväl FN:s barnkonvention som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort. Utredaren ska vidare göra en analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådana behandlingar av personuppgifter som är en nödvändig konsekvens av utredningens förslag.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 februari 2024. Delredovisningen av uppdraget att lämna förslag till lämplig organisering av operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå ska i stället lämnas senast den 15 juni 2023. Kartläggningen av vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i de operativa samverkansorganen mellan aktörer, som inte är brottsbekämpande myndigheter samt eventuella förslag på författningsändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter ska även fortsättningsvis redovisas i slutbetänkandet.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.

Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]