



Juridisk Publikation

STOCKHOLM - UPPSALA - LUND - GÖTEBORG

FREDRIK ENGSTRÖM
&
PETER HELLMAN

Internatverksamheten på Lundsbergs skola
– inom ramen för Skolinspektionens tillsyn eller inte?

Särtryck ur häfte 1/2014

INTERNATVERKSAMHETEN PÅ LUNDSBERGS SKOLA

— INOM RAMEN FÖR SKOLINSPEKTIONENS TILLSYN ELLER INTE?

Av Fredrik Engström & Peter Hellman¹

När Skolinspektionen i slutet av förra sommaren meddelade ett beslut om tillfälligt verksamhetsförbud för Lundsbergs skola fick det stor uppmärksamhet i media och i samhällsdebatten. Detta delvis på grund av de ingripande verkningar beslutet innebar för såväl de berörda eleverna som för skolan. Den rättsliga diskussionen har dock till stor del kommit att handla om huruvida Skolinspektionen överhuvudtaget haft formell befogenhet att utöva tillsyn över skolan. Efter överklagande beslutade förvaltningsrätten att upphäva Skolinspektionens beslut. Kammarrätten kom där- efter till samma slutsats. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 11 februari i år prövningstillstånd i målet. I denna artikel ger vi vår syn på hur rättsläget bör bedömas.

INLEDNING

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) fattade den 28 augusti 2013 det kontroversiella beslutet om tillfälligt verksamhetsförbud för Lundsbergs skola i Storfors.² Bakgrunden till beslutet var bland annat att skolan – som är en riks-internatskola jml. 29 kap. 15 § skollagen (2010:800) – enligt Skolinspektionens uppfattning inte förmått hindra eller förebygga ett stort antal händelser av kränkande behandling mot elever på skolan. Skolinspektionens slutsats var att det finns ett ”informellt regelsystem med inslag av pennalism vid skolan som bl.a. medfört att äldre elever systematiskt kränker yngre elever”³.

Huvudmannen för Lundsbergs skola, en stiftelse, överklagade Skolinspektionens beslut till förvaltningsrätten och begärde inhibition. Beslutet överklagades också av två privatpersoner. I överklagandet anförde stiftelsen bland annat att Skolinspektionens beslut saknade lagstöd med hänvisning till att tillsynsmöjligheterna enligt skollagen inte omfattar internatverksamhet och att anmärkningar vid sådan tillsyn således inte kan läggas till grund för ett tillfälligt verksamhetsförbud. I andra hand menade huvudmannen att beslutet – om

1 Författarna är advokater med lång erfarenhet av skoljuridiska frågor och är flitigt anlitade som föreläsare för såväl skolor som kommuner. Tillsammans har de inom det skoljuridiska området gett ut böckerna *Myndighetsutövning i skolan*, Stockholm 2013 och *Ungdomars fri- och rättigheter i föreningsliv och skola*, Stockholm 2010, här efter ”Ungdomars fri- och rättigheter”.

2 Skolinspektionens beslut av den 28 augusti 2013, dnr 44-2013:4485, här efter ”Skolinspektionens beslut”.

3 Skolinspektionens beslut, s. 4.

rätten skulle bedöma att tillsynen i och för sig kunnat omfatta också internatverksamheten – var alltför långtgående och därmed inte proportionerligt.⁴

Förvaltningsrätten i Stockholm beslutade den 6 september 2013 att Skolinspektionens beslut tillsvidare inte skulle gälla.⁵ Den 2 oktober 2013 upphävde förvaltningsrätten Skolinspektionens beslut i dom.⁶ Skolinspektionen överklagade domen till Kammarrätten i Stockholm som den 22 november 2013 avslog överklagandet.⁷ Med anledning av detta har Skolinspektionen nu överklagat domen till Högsta förvaltningsdomstolen⁸ som den 11 februari 2014 beslutade att meddela prövningstillstånd.⁹

Vi kommer i denna artikel att analysera och diskutera de skäl som förvaltningsrätten och kammarrätten lämnat i sina domar. För att begränsa framställningen har vi valt att endast fokusera på frågan huruvida Skolinspektionen har befogenhet att utöva tillsyn över internatverksamheten på skolan eller ej. Vi bedömer att denna fråga är av stor relevans också utanför det enskilda fallet. Frågan huruvida det var lämpligt eller proportionerligt att meddela tillfälligt verksamhetsförbud lämnas emellertid därhän eftersom en sådan analys kräver mer omfattande redogörelser för omständigheter och händelseförlopp på skolan.

MÖJLIGHETEN ATT MEDDELA TILLFÄLLIGT VERKSAMHETS-FÖRBUD

Inledningsvis skall konstateras att möjligheten för Skolinspektionen att meddela tillfälligt verksamhetsförbud regleras i 26 kap. 18 § skollagen där det framgår att myndigheten får förbjuda huvudmannen för en skolverksamhet att tillsvidare, helt eller delvis, driva verksamheten. Förutsättningarna för ett sådant tillfälligt beslut mot en skola med enskild huvudman är enligt denna bestämmelse att det är sannolikt att ett beslut om återkallelse¹⁰ kommer att fattas vid ett senare tillfälle, och att beslutet inte kan avvaktas ”med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning”.

4 Säsom inställningen refererats i Förvaltningsrättens i Stockholm dom av den 2 oktober 2013, mål 20781-13, 20802-13 och 21915-13, härefter ”förvaltningsrättens dom”.

5 Förvaltningsrättens i Stockholm beslut av den 6 september 2013, mål 20781-13, 20802-13 och 21915-13.

6 Förvaltningsrättens dom.

7 Kammarrättens i Stockholm dom av den 22 november 2013, mål 6413-13, 6414-13 och 6415-13.

8 Skolinspektionens överklagandeskrift av den 13 december 2013, dnr 82-2013:4591, 82-2013:4920 och 82-2013:4605.

9 Högsta förvaltningsdomstolens beslut av den 11 februari 2014, mål 8148-8150-13.

10 Jml. 26 kap. 13 § skollagen.

Sanktionsmöjligheten infördes genom 2010 års skollag och har endast tillämpats vid ett tidigare tillfälle, nämligen den 28 september 2011 då Skolinspektionen fattade beslut om att meddela tillfälligt verksamhetsförbud för Fredens skola i Göteborg.¹¹ Den 21 december samma år återkallades också godkännandet för huvudmannen i fråga om att driva skolverksamhet jml. 26 kap. 13 § skollagen.¹² Beslutet blev emellertid aldrig föremål för prövning i domstol.

SKOLLAGENS REGLERING AV RIKSINTERNATSKOLOR

Skollagens reglering av riksinternatskolor är mycket kortfattad. Av 29 kap. 15 § skollagen framgår att regeringen, efter ansökan från en kommun eller en enskild som har godkänts som huvudman för en fristående skola med grundskola eller gymnasieskola och som bedriver utbildning vid en internatskola, får besluta att ge internatskolan ställning som riksinternatskola.

Någon definition av begreppet internatskola finns inte i skollagen eller dess förarbeten. Med internatskola torde dock i allmänhet menas en skola där eleverna bor och intar måltider på eller i anslutning till skolan och där boendet och måltiderna är arrangerade helt eller delvis av skolan.

Av förarbetena till den nu gällande skollagen framgår att riksinternatskolor skall ses som en del av det ordinarie skolväsendet för barn och ungdomar.¹³ Detta med hänvisning till att respektive skolform inte skall definieras utifrån vem som är huvudman. Riksinternatskolor skall, till skillnad från vad som tidigare varit fallet, därmed jämföras med övriga grund- och gymnasieskolor.

Enligt förarbetena innebär införlivandet av riksinternatskolorna i skollagens reglering materiellt att alla bestämmelser i lag, förordning (inklusive läroplaner) och andra föreskrifter för den vanliga skolan också skall gälla för riksinternatskolor om inte annat anges.¹⁴ Detta medför följaktligen även att Skolinspektionen har tillsyn över riksinternatskolor liksom att regleringen av skolans skyldigheter att vidta åtgärder vid – och arbeta förebyggande mot – kränkande behandling på skolan skall tillämpas.

11 Skolinspektionens beslut av den 28 oktober 2011, dnr 49-2011:4604.

12 Skolinspektionens beslut av den 21 december 2011, dnr 49-2011:4604.

13 Se prop. 2009/10:165, s. 517.

14 Se prop. 2009/10:165, s. 603.

UTBILDNING OCH INTERNATVERKSAMHET – ALDRIG MÖTAS DE TVÅ?

Såväl förvaltningsrätten som kammarrätten har motiverat sina respektive avgöranden avseende Skolinspektionens beslut om tillfälligt verksamhetsförbud för Lundsbergs skola med att utbildningen vid riksinternatskolor inte kan sägas omfatta internatverksamhet. Skolinspektionen är dock av motsatt uppfattning och har till stöd för detta anfört att lagstiftningen endast talar om ”verksamhet vid internatskolor” och därmed inte gör någon skillnad på utbildning kontra elevhems- och internatverksamhet.¹⁵

Förvaltningsrätten och kammarrätten har ägnat sig åt en relativt omfattande definitionsexercis för att komma fram till sina slutsatser. Man har från domstolarnas sida gett sig in på den grannliga uppgiften att söka definiera och avgränsa innebörden av flera inom skolvärlden och skolans lagstiftning viktiga begrepp, som exempelvis ”utbildning”, ”elev”, ”skolverksamhet”, ”skoltid” och ”skoldag”. Den som är van vid att arbeta med skoljuridiska frågor vet att detta är en tämligen komplicerad uppgift och att någon entydig och allmängiltig definition av vad som utgör exempelvis ”skoltid” förmodligen inte går att finna eller fastslå. I vart fall riskerar rigida definitioner av begreppen att inte vara ändamålsenliga i en föränderlig skolvärld.

Vår uppfattning är att domstolarna misslyckats med att finna begreppens i sammanhanget relevanta innebörd, och att de därför bygger sina resonemang på felaktiga grunder. Innan vi går in på begreppen som sådana skall vi emellertid fördjupa oss något i förvaltningsrättens domskäl i övrigt.¹⁶

KORT OM FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten noterar att Skolinspektionen, enligt 26 kap. 3 § 1 st. skollagen, skall utöva tillsyn över ”skolväsendet” samt att det i förarbetena till skollagen framgår att en riksinternatskola skall betraktas som en vanlig gymnasieskola inom skolväsendet. Rätten konstaterar följdriktigt att det av förarbetena framgår att det är skollagens allmänna bestämmelser om tillsyn som gäller även för riksinternatskolor och att det inte finns några särskilda bestämmelser som gäller tillsyn över internatverksamhet.¹⁷

15 Se bl.a. Skolinspektionens överklagande av förvaltningsrättens beslut, s. 3.

16 Fokus läggs här på förvaltningsrättens dom eftersom kammarrättens dito är kortfattad och i allt väsentligt bekräftar förvaltningsrättens bedömning.

17 Se förvaltningsrättens dom, s. 12, vari man refererar till prop. 2009/10:165, s. 602 f. och s. 894.

Här bör anmärkas att avsaknaden av explicita bestämmelser om tillsyn över internatverksamhet i skollagen ingalunda är märklig; tvärtom stämmer det väl överens med lagstiftarens ambition att behandla alla utbildningsformer på samma sätt.¹⁸ Sannolikt kan detta grundläggande synsätt också förklara att inte heller förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion¹⁹ innehåller några särskilda tillsynsbestämmelser för riksinternatskolor. I förordningens 1 § anges emellertid att Skolinspektionen genom sin tillsyn skall verka för att alla barn och elever får tillgång till likvärdig utbildning och *annan verksamhet* av god kvalitet i en trygg miljö. Detta är en av flera faktorer som, enligt vår uppfattning, talar för att Skolinspektionens tillsyn måste kunna utsträckas även till internatverksamheten.

Efter att ha kommit till slutsatsen att det inte finns några särskilda bestämmelser om tillsyn över internatverksamhet övergår förvaltningsrätten till att resonera kring tidigare gällande instruktioner för myndigheter som före Skolinspektionens tid haft till uppgift att utöva tillsyn över skolväsendet. Av förordningen (1965:741) med instruktion för länskolnämnderna framgick bland annat att ”statsunderstödda privatskolor med därtill hörande verksamhet” kunde vara föremål för tillsyn. Denna bestämmelse ”tolkades av allt att döma”²⁰ enligt förvaltningsrätten på så vis att tillsyn kunde ske även över elevhem på internatskolor.²¹ År 1982 upphävdes dock förordningen, varvid förordningen (1981:1371) med instruktion för den statliga skoladministrationen infördes. I denna förordning angavs att skoladministrationen hade tillsyn över ”utbildning vid internatskolor”²², vilket var den formulering som fortsättningsvis användes fram till att nuvarande förordning – instruktionen för Statens skolinspektion – trädde i kraft. Förvaltningsrätten menar att den förändring som skedde 1982 ”ger intryck av” att regeringens avsikt var att internatverksamheten därefter inte längre skulle vara föremål för tillsyn av tillsynsmyndigheter inom skolans område.²³

TVÅ LÖSA ANTAGANDEN TILL GRUND FÖR AVGÖRANDET?

Förvaltningsrätten använder sig av uttrycken ”tolkades av allt att döma” och ”ger intryck av” för att landa i slutsatsen att den nu gällande instruktionen för Statens skolinspektion inte skulle ha samma vida innebörd beträffande tillsyn över internatverksamhet som tidigare. Detta visar på att rättsläget ingalunda

18 Se prop. 2009/10:165, s. 517 och s. 603.

19 Härefter ”instruktionen för Statens skolinspektion”.

20 Förvaltningsrättens dom, s. 13.

21 Förvaltningsrättens dom, s. 13, med hänvisning till SOU 1965:55 s. 114.

22 Se 2 § förordningen (1981:1371) med instruktion för den statliga skoladministrationen.

23 Förvaltningsrättens dom, s. 13.

är klart beträffande den utgångspunkt förvaltningsrätten tar. Att domstolens allmänt hållna och något svepande resonemang till stor del stödjer sig på tidigare och nuvarande bestämmelser direkta ordalydelse, utan hänvisning till vare sig doktrin eller andra rättskällor, tyder på en osäkerhet i argumentationen. Samtidigt är det just dessa antaganden som utgör fundamentet för domstolens fortsatta utredning.

Vi menar att förvaltningsrättens utgångspunkt avseende tillsynsregleringens räckvidd är olycklig. Som nämnts ovan framgår det redan av ordalydelsen i 1 § i förordningen med instruktion för Statens skolinspektion att inte bara utbildning omfattas av tillsynen, utan även *annan verksamhet*. Exakt vad sådan annan verksamhet skulle kunna omfatta definieras inte i förordningen, men det ligger nära till hands att utgå från att vad som avses här är skolverksamhet som inte omfattar direkta utbildningsmoment. Det framgår också tydligt att det ankommer på Skolinspektionen att utöva tillsyn över att såväl sådan annan verksamhet som utbildning bedrivs i en trygg miljö.

Nuvarande tillsynsinstruktion är således vidare än vad den var i förordningen (1981:1371) med instruktion för den statliga skoladministrationen. Förvaltningsrättens resonemang, som synes gå ut på att endast utbildning kan vara föremål för tillsyn, förefaller därmed inte riktigt. Tvärtom framgår det av de ”principiella utgångspunkterna” i förarbetena till den nuvarande skollagen att ett syfte med den nya lagstiftningen är att Skolinspektionens ”möjligheter att bedriva en tydlig och effektiv tillsyn skall förbättras genom tydligt lagstöd för tillsynen samt ytterligare sanktionsmöjligheter”.²⁴

Mot bakgrund av dessa motivuttalanden från lagstiftaren hade det enligt vår mening legat närmare till hands att tolka tillsynsbestämmelserna i instruktionen för Statens skolinspektion extensivt. Någon allmän inskränkning av tillsynsområdet över tid förefaller därför inte ha varit lagstiftarens avsikt.

NÄRMARE OM BEGREPPET ”UTBILDNING” OCH SKOLANS TILLSYN ÖVER ELEVER

Begreppet ”utbildning” definieras i 1 kap. 3 § skollagen som ”den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål”. Förvaltningsrätten gör i sin dom en förhållandevis stor ansats att försöka definiera begreppet ytterligare, eftersom detta begrepp enligt domstolen är avgörande för tillsynsmöjligheten.

24 Prop. 2009/10:165, s. 203.

Rätten börjar med att konstatera att det i förarbetena till skollagen anges att lagstiftaren med ”utbildning” avser såväl själva undervisningen som:

”i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen. Härigenom kommer t.ex. den verksamhet som bedrivs under skoltider och på skolgården under raster att omfattas av definitionen. Även ’externa’ verksamheter som lägerskolor, studiebesök etc. innefattas i begreppet utbildning”.²⁵

Med ledning i denna passus ur skollagens förarbeten gör förvaltningsrätten motsatsslutet att ”sådan internatverksamhet som äger rum utanför skoldagen i princip inte kan betraktas som utbildning i skollagens mening”.²⁶

Vi är av uppfattningen att det, för bedömning av den aktuella frågan, egentligen är av underordnad betydelse hur brett begreppet ”utbildning” anses vara. Detta eftersom det av skollagen framgår att Skolinspektionens tillsyn omfattar *hela skolväsendet*, se 26 kap. 3 § 1 p. skollagen. Att begreppet ”skolväsendet” omfattar *mer* än ”utbildning” framgår redan av systematiken i skollagen. Exempelvis måste användningen av formuleringen ”utbildning inom skolväsendet” innebära att ”skolväsendet” inte är begränsat till att endast avse utbildning.²⁷ Av instruktionen för Statens skolinspektion framgår därtill, som anförts ovan, att Skolinspektionen, genom tillsyn, skall verka för att alla barn, elever och vuxenstudierande får tillgång till en likvärdig utbildning och *annan verksamhet* av god kvalitet i en trygg miljö.

Även om man skulle vara av uppfattningen att tillsyn i princip bara skall ske över själva utbildningen så är det sällan enkelt att avgränsa vad som är ”utbildning” från övriga inslag i en elevs skolvardag på en riksinternatskola.

Låt oss utveckla detta på två vis. För det första framgår av skollagens förarbeten att lägerskolor, studiebesök och dylikt mycket väl omfattas av utbildningsbegreppet.²⁸ Detta innebär att även exempelvis skolresor och studieresor är en del av utbildningen. Skol- och studieresor samt verksamhet vid lägerskola omfattar ofta övernattnings tillsammans med, och under överinseende av, lärare eller annan skolpersonal. Man kan fråga sig vad som skiljer denna typ

25 Förvaltningsrättens dom, s. 14, med hänvisning till prop. 2009/10:165, s. 633.

26 Förvaltningsrättens dom, s. 14.

27 Se härvid t.ex. 1 kap. 1 § skollagen.

28 Prop. 2009/10:165, s. 633.

av övernattningsverksamhet arrangerad av övriga skolor från en internatskolas övernattningsverksamhet. Från ett praktiskt perspektiv förefaller de båda övernattningsverksamheterna förete fler likheter än skillnader – de sker båda för att eleverna skall kunna tillgodogöra sig undervisningsmoment under ”skoldagen” och eleverna står under övernattningarna under tillsyn av lärare eller annan skolpersonal som finns nära till hands (i Lundsbergsfallet benämnda ”husfar”, ”husmor” eller liknande).²⁹

Resonemanget stärks av att Lundsbergs skola – enligt Skolinspektionens överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen – dessutom organiserar gemensam och obligatorisk läxläsning på elevhemmen, benämnt ”Läxis”.³⁰ Såväl organiserad läxläsning i elevhemmen som lägerskolor och studiebesök organiseras utanför ordinarie undervisningslokaler, ofta helt eller delvis utanför ordinarie undervisningstid och innebär inte alltid lärarledd undervisning. Att det vid alla dessa verksamhetsformer rör sig om moment inom ramen för *utbildning* blir dock tydligt eftersom det i samtliga fall rör sig om verksamhet som är en del av – eller en väsentlig förutsättning för – den planerade undervisningen. Detta särskilt när skolan betecknar inslagen som ”obligatoriska”, vilket är fallet på Lundsbergs skola.

För det andra är det rimligt att utgå från att all den tid när skolan och skolpersonalen har tillsynsansvar över eleverna anses som en del av utbildningen. Skolans tillsynsansvar över i vart fall omyndiga elever bygger på tanken att vårdnadshavare så att säga ”lämnar över” sina barn till skolan under ”skoldagen” och därmed i princip blir avskurna från möjligheten till adekvat tillsyn över barnen.³¹ I stället har skolan tillsyn över eleverna under ”skoldagen”, vilken typiskt sett har ansetts innefatta även håltimmar, skolmåltider och viss tid före och efter undervisningens början respektive slut beroende på omständigheterna.³² Övrig tid har föräldrarna sedvanlig tillsyn över sina barn.

När det gäller en riksinternatskola förhåller det sig emellertid inte på detta sätt. Elevernas föräldrar är ofta bosatta på långt avstånd från skolan, inte sällan utomlands. Därmed kan föräldrarna efter ”skoldagens” slut omöjligen utöva

29 Se avseende Lundsbergsfallet bl.a. Skolinspektionens beslut, s. 6.

30 Skolinspektionens överklagandeskrift av den 13 december 2013, dnr 82-2013:4591, 82-2013:4920 och 82-2013:4605, s. 5.

31 Se härvid t.ex. Skolverkets beslut av den 30 november 2001, dnr 51-2001:102 samt NJA 1984 s. 764 som rörde skyldighet för personal på fritidshem att utöva tillsyn. Se också Sund, L.G., Tillsyn över barn – En studie i föräldrarätt, skadeståndsrätt och straffrätt, Uppsala 1989, s. 30.

32 Se bl.a. Skolverkets beslut av den 31 januari 2007, dnr 51-2006:2850; JO:s ämbetsberättelse 1992/93, s. 291 samt JO:s beslut av den 13 juni 1995, dnr 3360-94.

tillsyn över sina barn. Genom anlåtande av en internatskola får föräldrarna följaktligen sägas ha överlämnat även tillsynen över barnens förhåvanden utanför ”skoldagen” till skolan. I förevarande fall måste denna organiserade tillsyn otvetydigt anses vara en verksamhet bedriven av Lundsbergs skola, vilket manifesteras genom den tillsyn som skolans personal utövar över eleverna även utanför ”skoldagen” och genom den organiserade läxläsningen på elevhemmen.

I doktrin anges avseende tillsynsansvarets övergång, att det som är relevant för vem som anses ha tillsyn över ett barn eller en elev är huruvida den faktiska vården om barnet/eleven övergått till skolan och inte skälen för att så har skett.³³

NÄRMARE OM BEGREPPET ”SKOLDAG”

Ytterligare en fråga där förvaltningsrättens och kammarrättens uppfattning kan ifrågasättas är Skolinspektionens tillsynsmöjligheter relaterat till begreppen ”skoldag” och ”skoltid”. Domstolarna förefaller nämligen anse att det som faller utanför skoldagen inte kan bli föremål för tillsyn då sådan verksamhet per definition inte utgör utbildning i skollagens mening.

Om vi för en stund bortser från att även annan verksamhet än utbildning enligt vår uppfattning omfattas av Skolinspektionens tillsyn (enligt instruktionen för myndigheten) och istället fokuserar på frågan om skoldagens omfattning i tiden bör följande framhållas:

Skolverket har tidigare konstaterat att skolan har ett tillsynsansvar över barn och elever under den tid som ”ett barn befinner sig i skolan eller fritidshemmet”, vilket är att betrakta som skoldagen.³⁴ Även Justitieombudsmannen (JO) har kommit till liknande slutsatser.³⁵ Denna definition av begreppen ”skoltid” eller ”skoldag” är högst rimlig, oavsett vilken typ av verksamhet skolan bedriver under den tid då eleven befinner sig på skolans område. Det stämmer inte överens med intentionerna bakom skollagen eller tidigare avgöranden att, som förvaltningsrätten, ange att en ”skoldag” äger rum endast under precis den typ av verksamhet som uttryckligen exemplifierats som ”utbildning” i skollagspropositionen.

33 Se Sund, i not 31 a.a. s. 29 f. Vi stödjer och utvecklar detta synsätt, se Engström och Hellman, i not 1 a.a. Ungdomars fri- och rättigheter, s. 149.

34 Skolverkets beslut av den 31 januari 2007, dnr 51-2006:2850.

35 Se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1992/93, s. 291 och JO:s beslut av den 13 juni 1995, dnr 3360-94.

En enligt vår mening ändamålsenlig definition av ”skoldag” är ”den tid då eleven befinner sig i skolan eller deltar i annan av skolan anordnad verksamhet”.³⁶ Det förefaller inte råda något tvivel om att internatverksamheten, direkt eller indirekt, arrangeras av Lundsbergs skola. Att skolan genom lärare, ”husfar”, ”husmor” eller liknande har tillsyn över eleverna under såväl undervisningen som under boendet på internatet och att undervisningen förutsätter att eleven bor på skolan för att kunna ta del av densamma är ytterligare faktorer som enligt vår uppfattning medför att även internatverksamheten bör anses som del av skoltiden och skoldagen.

BETYDELSEN AV NÄR ÅTGÄRDER MOT KRÄNKANDE BEHANDLING SKALL VIDTAS

Bestämmelserna i 6 kap. skollagen syftar enligt kapitlets 1 § till att motverka kränkande behandling av barn och elever. Med elev avses enligt 1 kap. 3 § skollagen ”den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskola”. Förvaltningsrätten drar slutsatsen att inget av dessa begrepp omfattar internatverksamhet och att reglerna om åtgärder mot kränkande behandling därför inte är tillämpliga på internatverksamheten, särskilt som den normalt äger rum utanför ”skoldagen”.

Domstolens tolkning av begreppen är enligt vår uppfattning alltför snäv. En elev är en elev även utanför skoltid. Jämför man med förarbeten till annan lagstiftning som rör frågor om relationer mellan skola och elev framgår det tydligt att begreppen också är relevanta efter att skoldagen avslutats. I förarbetena till diskrimineringslagen (2008:567) anförs exempelvis i den allmänna motiveringen följande:

”I fråga om lärares relationer med elever på det skollagsreglerade området bör utbildningsanordnaren svara för det som förekommer under lektioner, i skolan över huvud taget och det som har samband med tjänsteåligganden men inte sker i skolan eller på skoltid. Det kan vara fråga om t.ex. arbete som läraren utför i hemmet eller vad som kan förekomma under en skolresa eller andra gemensamma aktiviteter utanför skolan. Därutöver bör även kontakter på fritiden anses ha sådant samband med lärarens anställning att utbildningsanordnaren bör svara för t.ex. kränkningar från lärarens sida, i varje fall om det drabbar någon elev som läraren har att göra med i sitt arbete. [...] För den enskilde är det knappast alla gånger tydligt om en lärare är anställd eller anlitas som uppdragstagare.”³⁷

36 Jfr bl.a. Engström och Hellman, i not 1 a.a. Ungdomars fri- och rättigheter, s. 35.

37 Prop. 2007/08:95, s. 192.

Vidare anges i förarbetena till den numera upphävda lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever att:

”[v]ad detta krav på samband med tjänsten eller uppdraget innebär bör vid tillämpningen av denna lag bedömas efter liknande riktlinjer som vid tillämpning av skadeståndslagen. I fråga om lärares relationer med sina elever stämmer det väl med skadeståndslagens synsätt att ansvaret för skolan sträcks ut mycket långt. Även kontakter på fritiden får därmed anses ha sådant samband med lärarens tjänst att huvudmannen bör svara för kränkningar från lärarens sida, i varje fall om det drabbar någon elev som han eller hon har att göra med i sitt arbete.”³⁸

Dessa uttalanden talar entydigt för att lagstiftaren anser att skolväsendets ansvar, i vart fall såvitt avser principalansvaret för lärarens agerande, sträcker sig bortanför begrepp som ”skoltid”, ”skoldag” eller till och med ”utbildning”. De talar också för att begreppet ”elev” inte kan snävas in till att man skulle vara elev endast under den tid då man undergår undervisning eller utbildning i skolan. Tvärtom tyder uttalandena på att lagstiftaren anser att man, i förhållande till sina lärare och skolan, är ”elev” även efter ”skoldagens” slut.

Rättspraxis visar också att skolan i vissa fall är skyldig att utreda exempelvis kränkningar elever emellan, till och med om dessa delvis ägt rum på fritiden. Detta framgår bland annat av Hovrätten för Västra Sveriges dom i mål T 3021-11 av den 25 oktober 2012 där en nidsång rörande en elev på en kommunal skola hade publicerats på en videodagbok på Internet, vilket skolan kände till. Tingsrätten konstaterade i sitt avgörande som föregick hovrättens att skolan var skyldig att utreda den kränkande behandling som publiceringen utgjorde, men att någon skadeståndsskyldighet dock inte förelåg då en sådan utredning faktiskt hade skett.³⁹ Bedömningen ifrågasattes inte av hovrätten, även om prövningen i hovrätten huvudsakligen gällde andra frågor.

Därtill skall framhållas att en skolhuvudman enligt 6 kap. 10 § 1 st. skollagen är skyldig att vidta åtgärder för att komma till rätta med de kränkningar som sker ”i samband med skolverksamheten”, och alltså inte bara kränkningar inom ramen för ”utbildningen”.

38 Prop. 2005/06:38, s. 138.

39 Göteborgs tingsrätts dom av den 27 maj 2011, mål T 1463-09 och FT 7123-09.

AVSLUTANDE KOMMENTARER

Vår uppfattning är att det i såväl skollagen som i instruktionen för Statens skolinspektion går att finna tillräckligt stöd för att Skolinspektionen skall anses ha tillsyn över i princip all verksamhet som bedrivs på en skola som är en del av skolväsendet. Ju närmare en verksamhet ligger själva utbildningen och ju mer verksamheten i fråga är en direkt förutsättning för att utbildning skall kunna bedrivs, desto mer talar det för att verksamheten skall kunna underkastas statlig tillsyn. Skolinspektionens tillsyn bör således redan med stöd av befintlig lagstiftning anses omfatta även internatverksamhet. Särskilt mot bakgrund av att lagstiftaren aldrig har uttryckt någon ambition att försämra tillsynsmöjligheterna genom införandet av den nya skollagen och då det i äldre lagstiftning tydligt framgick att internatskolor var underkastade myndighetstillsyn är detta en högst rimlig tolkning av rättsläget.

Slutligen skall anmärkas att reglerna kring tillsynen över skolväsendet är att betrakta som skyddslagstiftning till förmån för eleverna. Det är huvudsakligen elevernas intressen och rätt till utbildning av hög kvalitet, trygghet och säkerhet som motiverar samhällets möjlighet att med tvångsmedel ingripa i såväl kommunala som fristående skolors verksamhet. När Högsta förvaltningsdomstolen nu skall göra en bedömning av lagstiftningens räckvidd är det av vikt att dessa intressen beaktas. Skulle Högsta förvaltningsdomstolen komma till samma slutsats som förvaltningsrätten och kammarrätten skulle det i praktiken innebära en betydande begränsning av Skolinspektionens möjlighet att genom sin tillsyn värna elevernas intressen och rättigheter i internatverksamheten på riksinternaten – verksamhet som för den enskilde eleven inte framstår som särskilt väsensskild från undervisningen i klassrummet. 