



Juridisk Publikation

STOCKHOLM - UPPSALA - LUND - GÖTEBORG

WIWEKA WARNLING-NEREP

Skolan och tillsynen
– vilka slutsatser bör dras av fallet Lundsberg?

Särtryck ur häfte 2/2014

SKOLAN OCH TILLSYNEN

– VILKA SLUTSATSER BÖR DRAS AV FALLET LUNDSBERG?

Av Wiweka Warnling-Nerep¹

Skolinspektionen beslutade i augusti 2013 – strax efter terminsstarten – att med stöd av skollagen (2010:800; nedan Skoll) tillgripa ett tillfälligt verksamhetsförbud och omedelbart stänga riksinternatet Lundsberg.² Ett sådant beslut utgör ett allvarligt ingripande mot en skola, och indikerar att förhållandena vid skolan är så undermåliga att den i princip håller på att stängas för gott. För beslutet förutsätts nämligen, att ett senare beslut om återkallelse av skolans tillstånd att bedriva verksamhet (jfr Skoll 26 kap. 13 §) framstår som ”sannolikt”, och att detta beslut inte kan inväntas ”med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning” (Skoll 26 kap. 18 §). Beslutet fick givetvis avsevärda effekter för skolan, dess lärare och annan personal liksom för de c:a 170 elever som gick på skolan och som – för sitt eget bästa – skickades hem för att på egen hand söka efter annan utbildning. Beslutet och turerna kring detta föranledde Fredrik Engström och Peter Hellman att författa en intressant artikel om hur rättsläget enligt dem borde bedömas,³ något som i sin tur inspirerade mig till förevarande artikel.

”NOLLNING” OCH ANDRA KRÄNKNINGAR I SKOLAN

Min utgångspunkt är att vare sig man gillar eller ogillar riksinternatskolor så ska *objektivitet* vara en ledstjärna,⁴ både i forskning och i myndighetsutövning. Skolinspektionens (SI) beslut att temporärt stänga Lundsberg till skydd för eleverna var givetvis kontroversiellt, inte minst då det riktades mot en ansedd privat internatskola.⁵ Det fick en mycket stor massmedial uppmärksamhet och en del bedömare menade att stängningen närmast var att likna vid ett ”justitiemord” med politisk underton, medan andra jublade eller glatt överraskades av att inspektionen ”faktiskt sköt skarpt mot denna överklassinstitution”.⁶ Den omedelbara bakgrunden till beslutet var en ”strykjärnsnollning”

¹ Professor i offentlig rätt vid Stockholms universitet.

² Skolinspektionens (SI) beslut den 28 augusti 2013 (dnr 44-2013:4485).

³ ”Internatverksamheten på Lundsbergs skola – inom ramen för Skolinspektionens tillsyn eller inte?” JP 2014 s. 125 ff. (nedan Engström & Hellman).

⁴ Mitt enda samröre med Lundsberg är att jag – på initiativ av skolans förra styrelse – bistod skolan i arbetet med en ny trygghetsplan och nya ordningsregler. F.ö. tror jag på valfrihet vad gäller olika skolformer.

⁵ Lundsbergs skola grundades år 1896 och drivs nu av Stiftelsen Lundsbergs skola i Storfors kommun, Värmlands län.

⁶ Se Svahn, Clas, ”Ett justitiemord att stänga skolan”, www.dn.se 2013-08-28 och Kjoller, Hanne, ”Bye, bye Lundsberg”, www.dn.se 2013-08-28. Se även du Rées, Helena, ”Stängningsbeslutet reser

som en nyanländ 14-årig pojke utsattes för på ett elevhem (han tvingades söka vård på sjukhus för allvarliga brännskador). Det rent straffrättsliga resultatet blev att två 18-åriga elever dömdes för vållande till kroppsskada och ålades att betala dagsböter och skadestånd.⁷ En händelse av detta slag är självfallet helt oacceptabel och inget som jag försvarar på något sätt. Tvärtom menar jag att det finns skäl att tala i termer av *misshandel*, dvs. ett allvarligare brott än det här aktuella (se nedan).

När det gäller ”nollning” anser jag f.ö. sedan länge att denna företeelse nått en sådan bottennivå, att ett direkt förbud i SkOLL, dvs. med avseende på grund- och gymnasieskolan, faktiskt bör övervägas. Ett förbud löser visserligen inte alla problem, men kan i bästa fall ge stöd åt rektorer och lärare som försöker bekämpa nollning: Det ÄR förbjudet! Begrunda den senaste, men knappast sista incidenten, där tre flickor vid en gymnasieskola i Varberg fick föras till sjukhus för intensivvård med allvarlig alkoholförgiftning, dvs. ett direkt livshotande tillstånd.⁸

Däremot är jag tveksam till om SI verkligen nyttjade sina maktmedel i SkOLL 26 kap. på ett försvarbart sätt (se nedan). S.k. nollning får inte ensidigt kopplas till Lundsberg utan är ett i skolvärlden spritt problem, åtminstone vad gäller grund- och gymnasieskolan.⁹ Om Lundsbergs-elevernas skyddsbehov ska motivera stängning, bör många andra skolor – såväl kommunala sådana som friskolor – rimligtvis också stängas;¹⁰ i annat fall upprätthålls inte de mest basala kraven på likabehandling inom förvaltningen.¹¹ Många elever landet runt saknar tveklöst den rätt till ”trygghet och studiero” som ska garanteras dem (SkOLL 5 kap.) och de nås inte heller av de åtgärder mot ”kränkande behandling” som är förutsatta (SkOLL 6 kap.). Dessa problem löses inte, som

frågor”, om hur en ”i princip enad opinion” applåderar denna myndighetsutövning och samtidigt ger uttryck för avsky mot riksinternat som sådana, dvs. ett rent politiskt ställningstagande, SvD 2013-09-13. Samtliga artiklar från de olika hemsidorna i hela min artikel är hämtade i vecka 37 2014.

7 Värmlands tingsrätts dom den 24 januari 2014 (mål B 3800-13); domen har vunnit laga kraft.

8 Se ”Flickor till sjukhus efter nollning”, www.hn.se 2014-09-16 (ingen artikelförf. angiven).

9 Se t.ex. ”Nollningar kan vara kränkande behandling”, www.skolinspektionen.se 2014-09-18 samt El-Mochantaf, Christer, ”Friends efter nollning: Skolorna måste ta tag”, www.expressen.se/gt 2014-09-17.

10 En kommunal skola bedrivs inte med tillstånd och kan följaktligen inte stängas genom återkallat tillstånd (SkOLL 26 kap. 14 §, jfr med 2 kap. 5–6 §§). SI kan dock meddela ett tillfälligt verksamhetsförbud i samband med beslut om att vidta åtgärder för rättelse på kommunens bekostnad (SkOLL 26 kap. 17–18 §§), varefter kommunen själv kan överväga att lägga ned skolan.

11 Jfr den kritik som Riksrevisionen riktar mot SI i detta avseende i ”Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat”, RiR 2013:16 s. 59 f. Likabehandling är f.ö. förutsatt i förvaltningen enligt regeringsformen (1974:152, nedan RF) 1 kap. 9 §, se Bull, Thomas, ”Offentlig-rättsliga principer” (Marcusson, L, red), uppl. 2, 2012 s. 97 ff.

den massmediala debatten ibland gett intryck av, genom att stänga denna s.k. rikemansskola med kamratförtryck ”inbyggt i väggar”. Med ett sådant fokus riskerar vi att andra och minst lika allvarliga problem i alltför många skolor skymms undan.

Jag påminner om den 13-åriga flickan i Kumla som förra våren kastade sig framför tåget. En förälder beskriver i en intervju ”en väldigt stökig skola, där många elever utsätts för trakasserier och kränkningar från andra elever utan att personalen reagerar” och att en elev blivit ”uppryckt mot en vägg, utsatt för stryptag och mordhotad”, andra hade fått sina kläder sönderrivna och blivit verbalt kränkta, allt medan lärare förklarar att ”det var väl inte så farligt”.¹² Den aktuella flickan hade även utsatts för kränkningar över Internet.¹³ En anmälan hade f.ö. gjorts till SI för att skolan inte tagit problemen på allvar. Vi får inte heller glömma den 15-åriga flickan i Grums, som efter en flerårig ”helvetesvardag” helt enkelt lämnade nian i förtid, trots den allmänna skolplikten, och som sedan resultatlöst försökte få skadestånd av kommunen. I denna process kom hennes ”tigande” att hållas emot henne (se NJA 2001 s. 755).¹⁴

Vi nås numera regelbundet av rapporter från olika myndigheter om tillståndet i skolan med allehanda kränkningar och brott,¹⁵ men juridiken tycks inte riktigt hänga med. Fundera över ännu ett fall, NJA 2013 s. 397, där gärningsbeskrivningen utvisar vad sex elever på en gymnasieskola i Enköping utsatte en annan elev (P.L.) för:

P.L. hade tillfogats smärta och övergående rodnad genom att de sex eleverna tejpade honom med silver- och eltejp och därefter knuffade in honom i en dusch. Därefter hade han – ”våt och tejpad” – tvingats att hoppa respektive

12 Se Thurffjell, Karin, ”Kände till att flickan var mobbad”, www.svd.se 2013-03-12.

13 Ett växande problem som bör tas på allra största allvar, se Schultz, Mårten, ”Näthat – Rättigheter & Möjligheter”, 2013 s. 20 ff.

14 Ur domen: ”Det är i och för sig naturligt att den som drabbas av mobbning i skolan reagerar med att tiga. I en sådan situation ställs de personer som vill ingripa och hjälpa inför stora problem. Detta synes ha varit fallet när det gäller J.R.” För en kommentar se Schultz, Mårten, ”Om skadestånd vid mobbning”, *Juridisk Tidskrift* 2001 s. 912 ff. och ifråga om ”tigandet” se Cederborg, Ann-Christin, ”Kränkningar och trakasserier i skolan”, i Barnrätt. En antologi (red. Cederborg, AC & Warnling-Nerep, W), 2014 s. 115 ff. (nedan Cederborg, Ann-Christin).

15 Se t.ex. Riksrevisionen, ”Kränkt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?”, RiR 2013:15, Skolverket, ”Vad fungerar: om skolors arbete mot mobbning och kränkande behandling” 2011, Skolinspektionens rapport 2010:1, ”Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling” samt Barn- och elevombudsmannen, ”Du är så jävla ful” 2009. Notera även, med hänvisning till SI:s hemsida, att anmälningar om kränkande behandling ökar mest. 2013 konstaterades kränkningar i 1.165 fall av de totalt 3.575 anmälningar som gjordes, www.skolinspektionen.se (www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-om-anmalningar/Anmalningar-och-beslut-2013).

burits runt utomhus och inom skolan. Vid ett flertal tillfällen hade han fällts omkull och inte kunnat ta emot sig, eftersom han var tejpad. Slutligen släpades han i fötterna in på en toalett. Han hade tillfogats ”smärta i överkroppen när han knuffats in i duschen, i fötterna då han fått hoppa utomhus utan skor, i knäna då han knuffats handlöst till golvet och i skuldrorna när han dragits över golvet. Rodnad har uppstått på halsen där han varit tejpad.”

Känslan av utsatthet och förnedring tränger ut genom den strikta texten. Inte heller i detta fall fälldes någon för misshandel, även om HD övervägde denna möjlighet, men bedömningen stannade, återigen, vid ett lindrigare brott, nämligen ofredande. Varför inte tala i termer av *fysisk och psykisk misshandel*?¹⁶ Möjligen skulle HD genom att fokusera på de psykiska elementen ha kunnat foga in gärningen under brottet misshandel; detta sagt med reservation för den straffrättsliga legalitetsprincipen, *nulla poena sine lege* (inget straff utan lag, brottsbalken, 1962:700, nedan BrB, 1 kap. 1 §). Det är svårt att frigöra sig från misstanken att vi tolererar mer ifråga om elever i skolan än vad vi skulle acceptera ifråga om vuxna på en vanlig arbetsplats, trots det intresse som numera tillmäts såväl barns rättigheter som FN:s barnkonvention.¹⁷ Rättsväsendet får inte heller väja för de särskilda svårigheter som aktualiseras när barn och ungdomar är brottsoffer eller gärningsmän.¹⁸

Nu nämnda elevers rent fysiska skador må ha varit mer eller mindre begränsade, men vidden av de kränkningar som dessa elever fick utstå i sin skolvardag får inte underskattas. Forskning visar hur kränkningar mot barn av jämnåriga elever kan få mycket allvarliga och långsiktiga konsekvenser för de drabbade i form av låg självkänsla, sämre studieförmåga, ångest och självmordstankar.¹⁹ Sådana tankar kan realiseras som i Kumla-fallet.

För de lärare som lyssnar och ingriper aktualiseras nya och tankeväckande frågor. I Göta hovrätts dom den 19 mars 2014 hade en lärare åtalats för misshandel efter att ha gått emellan när en 11-årig elev satt ovanpå en annan elev och dunkade hans huvud i golvet; läraren friades dock med hänvisning till

16 Jag är ingen expert i straffrätt, men noterar att brottsbalken (1962:700, nedan BrB) 3 kap. 5 § (om misshandel) borde kunna tillämpas även om de fysiska skadorna är begränsade. Brotten vållande till kroppsskada (3 kap. 8 §) och ofredande, 4 kap. 7 § verkar dock ges företräde, se t.ex. lagkommentaren i www.zetee.se.

17 Se inledningen i ”Barnrätt. En antologi” (red. Cederborg, AC och Warnling-Nerep, W), 2014 s. 17 ff.

18 Jfr Asp, Petter, ”Barn(straff)rätt”, i Barnrätt. En antologi (red. Cederborg, AC & Warnling-Nerep, W), 2014 s. 86 ff.

19 Se Cederborg, Ann-Christin s. 113 ff. samt även Elliot, Michele & Jane, Kilpatrick, ”How to Stop Bullying: A Kidscape Training Guide”, London 1994.

BrB:s regler om nödvärn och nödvärnsexcess.²⁰ Men vilka signaler ger en sådan dom – även om läraren inte fälldes – till lärarkåren? Att redan utbildade lärare lämnar sina arbeten eller att studenter tvekar inför läraryrket är knappast ägnat att förvåna.²¹ Eleverna, å sin sida, har en plikt att infinna sig i skolan (se Skoll 7 kap.) – i vart fall i grundskolan – något som innebär ett avsevärt ansvar både för skolan och samhället i stort.²²

LUNDSBERGS-FALLET OCH DESS BEDÖMNING

När Engström & Hellman skrev sin artikel hade Lundsbergs-fallet ännu inte blivit prövat i HFD, varför min redogörelse lämpligen inleds där dessa författare slutade, men först är en kortfattad rekapitulation på sin plats:²³

SI:s beslut överklagades till förvaltningsrätten med en begäran om inhibition, dvs. att verkställigheten skulle stoppas i väntan på en prövning i domstolen om det tillfälliga verksamhetsförbudet var korrekt eller ej. Ett sådant beslut meddelades inom en dryg vecka, varpå skolan slog upp sina portar på nytt och merparten av eleverna återvände.²⁴ Förvaltningsrätten kom vid sin senare prövning fram till att SI saknade befogenhet att utöva tillsyn över sådan internatverksamhet som äger rum utanför skoldagen. Därmed saknades laglig grund för att tillfälligt stänga verksamheten vid Lundsberg och beslutet upphävdes. Kammarrätten kom fram till samma sak och inspektionens överklagande avslogs.²⁵

HFD kom till motsatt resultat, HFD 2014 ref. 47, i sitt avskrivningsbeslut meddelat den 25 juni 2014,²⁶ men resultatet framstår som något av en pyrrhusseger för SI. Inspektionen fick visserligen rätt i så måtto att HFD fann att tillsyn fick bedrivas, men giltighetstiden för SI:s beslut hade redan löpt ut

20 BrB 24 kap. Göta HovR:s dom den 19 mars 2014 (mål B 1727-13).

21 Se t.ex. "Lyft mot lärarflykt" (ledaren) www.gp.se 2013-09-13 och Delin, Mikael, "Ovanligt missnöjda lärare i Sverige", www.dn.se 2014-06-11, Gustafsson, Bengt m.fl. vid olika universitet, "Katastrofal brist på lärare i NO-ämnen och matematik", www.dn.se 2014-01-05 och Bergling, Mikael & Nejman, Fredrik, "Allt färre vill bli lärare", www.skolvarlden.se 2012-02-23.

22 Se Bernitz, Hedvig, "Barns rättigheter: Finns fri- och rättigheter i skolans värld?" Förvaltningsrättslig tidskrift 2011 s. 239 ff. samt även "Dispens från den svenska skolplikten av religiösa skäl", i Barnrätt. En antologi (red. Cederborg, AC & Warnling-Nerrep, W) 2014 s. 86 ff.

23 För en mer utförlig redogörelse se Engström & Hellman s. 128 ff.

24 Se Förvaltningsrättens i Stockholm beslut den 6 september 2013 (mål 20781-13, 20802-13 och 21915-13) samt By, Ulrika, "Lundsbergseleverna tillbaka", www.dn.se 2013-09-09.

25 Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 2 oktober 2013 (mål 20781-13, 20802-13 och 21915-13) och Kammarrättens i Stockholm dom den 22 november 2013 (mål 6413-13, 6414-13 och 6415-13).

26 Mål 8148-8150-13.

när saken blev föremål för prövning i HFD.²⁷ Det konkreta resultatet stannade därför vid ett beslut om att *målet avskrevs från vidare handläggning*. Den bakomliggande *materiella frågan*, förklarade HFD, dvs. om SI ”*haft fog för sitt beslut*”, kom därför inte att prövas (beslutet s. 6).

HFD kom alltså att fokusera på *författningsstödet* för SI:s agerande: Om inspektionen anses sakna befogenhet att utöva viss tillsyn, faller ju frågan om vilka sanktioner som får och bör tillgripas. På så sätt blev det centrala om SI, som enligt SkoL 26 kap. 3 § utövar tillsyn över ”*skolväsendet*”, även får utöva tillsyn över *internatverksamheten*, särskilt vad avser tiden efter skoldagens slut. HFD pekar på ett antal lagrum (SkoL 6 kap. 1 §, 26 kap. 2–3 §§, 29 kap. 15 § samt 1 § förordningen, 2011:556, med instruktion för Statens skolinspektion), vilka sammantaget, enligt min bedömning, ger ett vagt svar på den formulerade frågan. HFD kompletterar dock sitt resonemang med flera och spridda hänvisningar till den digra proposition som ligger till grund för lagen (prop. 2009/10:165, om hela 1.348 sidor). Ett problem är att begreppsbildningen i SkoL är rätt oklar och att de olika kapitlen knappast är synkroniserade. SkoL 6 kap. 1 §, om skolornas egna förpliktelser att motverka kränkande behandling, tillämpas på ”*utbildning och annan verksamhet*” (kurs. tillagd), men i 26 kap. om tillsyn anges, att SI har tillsyn över ”*skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag*” (SkoL 26 kap. 3 § p. 1). Det är först genom lagmotiven som de nyttjade begreppen ges mer substans. Lagmotiven utvisar, för det första, att riksinternatskolor ”*utgör i denna lag utbildning inom skolväsendet*” (kurs. tillagd), samt att de allmänna regler som gäller för respektive skolform ska gälla även för riksinternatskolor.²⁸ Härav drar HFD slutsatsen, att lagstiftaren valt att låta riksinternatskolor ”*omfattas av skollagens bestämmelser om tillsyn m.m. på samma sätt som andra skolformer, utan särskilda begränsningar rörande olika delar av verksamheten*”, dock med följande reservation (beslutet s. 8):

”Även om Skolinspektionens tillsynsområde också omfattar internatverksamheten är tillsynen, på samma sätt som i fråga om skolväsendet i övrigt, inte obegränsad. Tillsynen ska enligt 26 kap. 2 § skollagen innebära en kontroll av att den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Skolinspektionens *tillsynsansvar sträcker sig således så långt som behövs för att tillse att de materiella bestämmelserna i främst skollagen följs*, däribland lagens bestämmelser om att motverka kränkande behandling” (kurs. tillagd).

27 Beslutet gällde fr.o.m. den 29 augusti 2013 och som längst sex månader.

28 Se prop. 2009/10:165 s. 602 f., s. 894 och s. 932.

Vad avser huvudfrågan, dvs. *om tillsynen omfattar även verksamheten vid elevhemmen*, konstaterar HFD, att *utbildning* är ett vidare begrepp än *undervisning*, och att det omfattar ”i princip *all verksamhet*, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen *under skoldagen*” (kurs. tillagd). På så sätt innefattas även – återigen med hänvisning till lagmotiven – sådant som lägerskolor, utflykter, studiebesök och praktik.²⁹ Den specifika frågan om *samband mellan ”skolverksamhet” och den aktuella kränkningen*, dvs. ”strykjärnsnollningen” besvarar HFD med en hänvisning till SkoL 6 kap. 10 §, att en skola är skyldig att vidta åtgärder för att komma till rätta med de kränkningar som sker ”i samband med skolverksamheten”, dvs. inte bara kränkningar inom ramen för ”utbildningen” (kurs. tillagd). Härvid tar HFD stöd i lagmotiven till diskrimineringslagstiftningen, vari anges, att ett sådant samband finns t.ex. vid färd med en skolbuss eller under en skolutflykt eller en skolfest, men att man inte kan begära att skolan ingriper ”mot kränkningar i andra sammanhang, såvida dessa inte har ett nära samband med vad som förekommit i verksamheten”.³⁰

Efter denna redogörelse förklarar HFD, rent rationellt, att den stiftelse som driver Lundsberg är *huvudman för både skol- och internatverksamheten* och att det ”ostridigt ... finns ett nära samband mellan de båda verksamhetsgrenarna, såväl geografiskt som organisatoriskt och pedagogiskt” (kurs. tillagd). Följaktligen får sådana eventuella kränkningar som elever utsätter sina skolkamrater för på elevhemmen anses ha ”sådant nära samband med skolverksamheten att stiftelsen enligt 6 kap. 10 § skollagen är skyldig att vidta åtgärder”, och internatverksamheten får anses tillhöra inspektionens tillsynsområde. I så måtto hade förvaltningsrätten och kammarrätten ”inte haft fog för att upphäva Skolinspektionens beslut på den grund som angetts” (beslutet s. 10).

Jag delar fullt och fast HFD:s bedömning om ett geografiskt, organisatoriskt och pedagogiskt ”nära samband” mellan verksamheterna vid *skolan respektive elevhemmen*, och vill för egen del tillägga, att det även är fråga om *samma elever*. Att SkoL:s regler om åtgärder mot kränkning *inte* skulle gälla verksamhet vid elevhemmen, och att SÍ:s tillsyn skulle vara utesluten, framstår därför som verklighetsfrämmande. De föräldrar som sänder sina barn till en riksinternatskola för undervisning, annan verksamhet och boende torde knappast uppfatta situationen på annat sätt än att skolan har ett *helhetsansvar* för barnen. Likväl är jag mycket tveksam till beslutet. Jag menar nämligen att *statlig tillsyn* – ofta innefattande maktmedel som återkallelse av tillstånd, verksamhetsförbud, sanktionsavgifter m.m. – förutsätter ett *tydligt lagstöd och motiv-*

29 Se prop. 2009/10:165 s. 218 f. och s. 633 (beslutet s. 8 f.).

30 Se prop. 2005/06:38 s. 142 och även prop. 2007/08:95 s. 509 f.

uttalanden är inte liktydigt med lag,³¹ något som jag tidigare har uttalat mig om vad avser Finansinspektionen och dess sanktioner.³² Inte heller övertygas jag av Engströms & Hellmans resonemang om att en numera upphävd tillsynsinstruktion ska vägas in i ett sammanhang som detta.³³ De som är föremål för tillsyn, s.k. tillsynsobjekt, ska inte behöva bedriva ett veritabelt detektivarbete för att klargöra *gränserna* för en myndighets tillsyn, utan själva lagen måste ge åtminstone ett någorlunda klart svar.

För mig synes det uppnådda resultatet, dvs. att SI har rätt till en bred tillsyn innefattande i princip all verksamhet vid en riksinternatskola, mer grundas på en bedömning av *hur rätten bör vara* än på det stöd som Skoll jämte förordningen för Skolinspektionen faktiskt ger. HFD har visserligen makt att auktoritativt tolka lagar till ledning för rättstillämpningen, och jag uppskattar dynamiska prejudikat som t.ex. RÅ 2010 ref. 68 (om tillstånd för alkoholserving i samband med direktsända digitala operaföreställningar),³⁴ men när det gäller tillsyn och maktmedel är en mer restriktiv tolkning påkallad. Jag är enig med Engström & Hellman om de faktiska svårigheterna att vid en riksinternatskola dra en gräns mellan verksamhet i skolan och vid elevhemmen, men kan inte förorda en sådan extensiv tolkning av förordningens uttryck ”annan verksamhet än utbildning” som de förespråkar. Här anar jag en viss brist i logiken i det att författarna samtidigt pekar på de principiella utgångspunkterna för vår nya Skoll, nämligen att SI:s möjligheter att bedriva ”en tydlig och effektiv tillsyn” skulle förbättras ”genom *tydligt lagstöd för tillsynen* samt ytterligare sanktionsmöjligheter” (kurs. tillagd).³⁵ Men *var* finns det ”klara lagstödet” undrar jag återigen. En extensiv tolkning av en förordning rimmar illa med ett ”tydligt lagstöd”.

Med risk för att framstå som en ”fundamentalistisk konstitutionalist” hänvisar jag till vår grundlag, nämligen till *legalitetsprincipen*, dvs. att den ”offent-

31 Företeelsen tillsyn har dock fått etableras rätt fritt och ad hoc, dvs. utan samlande och mer övergripande överväganden i t.ex. en allmän tillsynslag, se Warnling-Nerep, Wiweka, ”Tillsyn i statens tjänst”, i Allmänt och enskilt, Festskrift till Lena Marcusson (red. Bull, T, Lundin, O och Rynning, E), 2013 s. 405 ff.

32 Se Warnling-Nerep, Wiweka, ”Finansinspektionens tillsyn i perspektiv av legalitet och legitimitet”, Förvaltningsrättslig tidskrift 2009 s. 389 ff. (nedan Warnling-Nerep, FT 2009).

33 Se Engström & Hellman s. 130.

34 HFD nyttjade en extensiv och teknikanpassad lagtolkning ifråga om alkoholserving enligt alkohollagen (2010:1622), om att servering av öl och vin tillåts i pausen utan krav på matserving ”i foajéer till teater eller konsertlokal” (8 kap. 15 §). Stadgandet ansågs nämligen omfatta en vanlig biosalong vid ”direktsända digitala opera- och teaterföreställningar”, se Warnling-Nerep, Wiweka, ”Vad är rätt?”, 2012 s. 14.

35 Se Engström & Hellman s. 130 och prop. 2009/10:165 s. 203.

liga makten utövas under lagarna” (RF 1 kap. 1 § st. 3). Kravet på författningsstöd är oerhört viktigt från den enskildes synpunkt och innebär att all maktutövning ska vara normbunden och därmed förutsebar; ett förhållande som brukar uppfattas som centralt i en rättsstat. Principen gäller för alla förvaltningsmyndigheter, som t.ex. SI, vid utövning av ”offentlig makt”.³⁶ Trots att normgivning allmänt sett brukar upplevas som besvärlig, erinrar jag om innehållet i RF 8 kap. 2 § p. 2, att offentlighetsregler som innebär ”skyldigheter” eller ”ingrepp” för enskilda förutsätter *lag*, dvs. ett agerande från riksdagens sida.³⁷ Notera hur sådan ”formalia” kan ha reell betydelse som i HFD 2013 ref. 37, där HFD fann att en bestämmelse i en förordning hade meddelats i strid med gällande normgivningsregler och därför inte fick tillämpas. Tillsyn – och de maktbefogenheter som kan tillgripas i samband med tillsyn – utgör såväl utövning av ”offentlig makt”, ”myndighetsutövning” som ”skyldigheter” och ”ingrepp” för enskilda, vilket helt enkelt ställer vissa *konstitutionella krav* på lagstiftning och tydlighet.

En otydlig lag och ett avskrivningsbeslut från HFD, låt vara i form av ett referat och i så måtto prejudicerande, ger knappast tillräcklig vägledning för framtiden: Vad *får* egentligen SI göra och vad händer om SI – trots allt – över-skrider sin kompetens? Jag tror på tillsyn med maktmedel, även inom skolan, men området för tillsynen liksom förutsättningarna för denna kräver en precision. Mot bakgrund därav skulle det ha varit bättre om HFD slagit fast, att lagen tyvärr inte ger stöd för nödvändig tillsyn, för att på så sätt signalera till lagstiftaren att ingripa. Jämför gärna med RÅ 2010 ref. 9, där resultatet också blev ett avskrivningsbeslut, även om saken gällde något så väsensskilt som rökförbud i bostadsrummen på kriminalvårdsanstalter. Ett sådant förbud, förklarade HFD, förutsätter ett ”direkt stöd i lag” och detta saknades.³⁸ Det intressanta är vad som sedan hände, nämligen att fängelselagen (2010:610) och fängelseförordningen (2010:2010) trädde i kraft den 1 april 2011. Häri-

36 För en närmare beskrivning se Sterzel, Fredrik, ”Offentlighetsregler” (Marcusson, L, red), uppl. 2, 2012 s. 73 ff. samt även Warnling-Nerep, Wiweka, ”En introduktion till förvaltningsrätten”, uppl. 11, 2014 s. 10 ff. (nedan ”En introduktion”).

37 Delegation till regeringen är i och för sig möjlig (se RF 8 kap. 3 §), men SkolL:s delegationsmyndigheten ger inte stöd för ytterligare föreskrifter om tillsyn (jfr SkolL 29 kap. 20–28 §§). En mer extensiv kompetens för SI kan m.a.o. inte grundas på förordningen (jfr 1 § - ”granskning av huvudmän och verksamheter”). Se även Warnling-Nerep, FT 2009 s. 399 f.

38 Kriminalvården hade beslutat att inomhusmiljön på anstalter skulle vara rökfri, varefter olika anstalter beslutat om rökförbud. Detta innebar, att de intagna inte längre hade möjlighet att röka i sina egna bostadsrum, där de var inlåsta viss del av dygnet. En viss intagen hade klagat över ett sådant beslut och HFD fann, att övervägande skäl talade för att Kriminalvården inte kunde införa ett generellt eller långtgående rökförbud för intagna utan direkt stöd i lag (se även JO 952-2010 ang. samma fråga på ännu en anstalt).

genom *gavs Kriminalvården författningsstöd* för sådana rökförbud som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet. Den slutsats jag drar är följande: Ändra gärna SkolL så att SI får klara befogenheter att utöva den tillsyn som prövas erforderlig, men låt inte rättvisan bli ”grumlig” vad avser för enskild betungande åtgärder.

EN MATERIELL PRÖVNING AV TILLFÄLLIGA VERKSAMHETSFRÖBUD

Den centrala frågan om SI:s beslut var *korrekt materiellt sett* kom, som framgått ovan, aldrig att prövas. Det är beklagligt med tanke på hur viktig denna fråga är, särskilt som nya verksamhetsförbud etc. knappast kan uteslutas. Jag ska därför tillåta mig att i vart fall *spekulera* om ett par hållpunkter som jag menar bör begrundas vid en materiell prövning. Även om ”strykjärnsnollningen” var helt oacceptabel, i realiteten misshandel (jfr ovan ”Nollning’ och andra kränkningar i skolan”), är det mycket diskutabelt att lägga en enstaka händelse till grund för ett så drastiskt beslut som att stänga en skola. Beslutet i Lundsbergs-fallet har emellertid en bakgrund som måste uppmärksammas. SI hade i ett första tillsynsbeslut år 2011 kritiserat förekomsten av ett ”informellt regelsystem”, som kunde innebära kamratförtryck, och SI förklarade som följer:³⁹

”Av tillsynen framgår att eleverna vid Lundsbergs skola fostras i ett system där eleven som nybörjare vid skolan ska vänja sig vid att utsättas för kränkande behandling såsom kränkande tillmälen och våld. ... Rektorn och personalen på skolan har inte lyckats få stopp på kränkningarna som pågår inom det informella regelsystemet. Personal vid Lundsberg uppfattar inte heller alltid företeelser på skolan som kränkande. Det har skett en normalisering av fenomen som i samhället i övrigt anses vara oacceptabla.”

Denna beskrivning av situationen är självfallet illavarslande, men kan ha varit korrekt i *vissa* delar när SI:s dåvarande tillsyn bedrevs. Fast *alla* – personal, elever, styrelseledamöter, etc. – får givetvis inte ”dras över en kam” vid en beskrivning som denna. SI:s tillsynsprocess avslutades så sent som i april 2013 med ett beslut om att Lundsberg fick anses ha vidtagit ”tillräckliga åtgärder”. I detta beslut redogjorde SI dels för skolans beskrivning av vilka åtgärder som utförts, dels för sin egen bedömning och uppgav bl.a. följande:⁴⁰

Efter SI:s beslut har skolan genomfört internutbildning av både personal och elever rörande frågor om bl.a. traditioner, regler och gruppsykologis-

39 SI:s beslut den 29 november 2011 (dnr 44-2011:5192).

40 SI:s beslut den 5 april 2013 (dnr 44-2011:5192).

ka fenomen. En ny trygghetsplan och nya ordningsregler har utarbetats. En öppen diskussion har förts om ”nolltolerans” beträffande diskriminering och kränkande behandling. Vidare har ett IT-baserat incidentrapporteringsystem för anmälan utvecklats. – SI förklarade att utredningen visade att skolan ”arbetat för att säkerställa att var och en som arbetar inom utbildningen har kunskaper om och förmåga att aktivt motverka alla former av kränkande behandling”, bl.a. genom utbildning och diskussion kring skollagstiftningen och skolans värdegrund. Det var tydligt, förklarade SI, ”att skolan idag har en systematik i sitt arbete med att motverka och förebygga kränkande behandling som inte tidigare funnits och som möjliggör ett effektivt motverkande av kränkande behandling i framtiden.”

Sedan kom ”strykjärnsnollningen” vid terminsstarten i augusti 2013 och SI gjorde en kovändning och tillgrep det inledningsvis omnämnda beslutet om tillfälligt verksamhetsförbud.⁴¹ Nu uppgav SI bl.a. följande:

”De mycket allvarliga fall av kränkande behandling som har konstaterats ... innebär att *de åtgärder* som Stiftelsen Lundsbergs skola tidigare vidtagit *inte haft den effekt som uppgetts*, vare sig på *personalens attityder* gentemot kränkningar och *kompetens* om hur dessa ska förebyggas. ... Det är *särskilt anmärkningsvärt* att allvarliga kränkningar *kan inträffa kort tid efter Skolinspektionens tidigare beslut* och *trots* att Stiftelsen Lundsbergs skola har *uppgett att man arbetat aktivt med att förebygga och förhindra kränkningar*. Skolinspektionen bedömer att stiftelsen *inte har förstått vilka åtgärder som kontinuerligt måste vidtas* för att säkerställa att alla elever vid skolan kan garanteras en trygg och säker *skolmiljö helt fri från kränkande behandling*.” Beslutet om omedelbart verksamhetsförbud motiverades av ”elevernas hälsa och säkerhet samt den omständigheten att eleverna tillbringar hela dygnet på skolan och dess elevhem”. SI kopplade såväl denna kränkning som andra till det ”*informella regelsystemet*” på skolan och att ”*såväl elever som personal på skolan inte delar eller i praktiken omsätter den värdegrund som uttrycks i de författningar som styr skolans verksamhet*” (kurs. tillagda).

Detta beslut bär, av förklarliga skäl, prägel av en viss indignation, men kravet på saklighet får inte frångås. Vem kan någonsin *garantera* en skola ”*helt fri från kränkande behandling*”? Jag är övertygad om att vilken skola som helst kan bedriva ett fullgott arbete mot kränkningar (jfr SkoL 6 kap. 8 §) samt utforma utbildningen enligt en fullgod värdegrund (jfr SkoL 1 kap. 5 §), men *ändå* drabbas av att enstaka elever kränker andra. Att bortse från den tysta majoritet

41 SI:s beslut den 28 augusti 2013 (dnr 44-2013:4485).

av elever som faktiskt agerar korrekt för att låta dem drabbas av en liten minoritet som ”lever rövare” liknar kollektiv bestraffning. SI:s antydningar om att ”*såväl elever som personal på skolan*” inte trodde på demokratiska värderingar och i realiteten var *för* kränkningar, är i sig en oerhörd kränkning. Hur kan ett oacceptabelt beteende av ett *fåtal elever* leda till så långtgående slutsatser om åsikterna hos c:a 170 elever och ett 50-tal lärare m.fl.?

Var beslutet att stänga Lundsberg korrekt? Nej, i vart fall inte på de grunder som SI uppger i beslutet ovan. Dessutom är det så att om Lundsberg stängs bör en rad kommunala skolor liksom friskolor rimligtvis läggas ned respektive få sina tillstånd återkallade: Lika fall ska, som ovan påtalats, behandlas lika.⁴² Att utröna de lagliga förutsättningarna för verksamhetsförbud och efterföljande stängning (Skoll 26 kap. 13 och 18 §§) är inte så lätt, för Skoll är ny och domstolspraxis obefintlig, men jag har i vart fall studerat SI:s tidigare fall (totalt fyra stycken). Dessa övriga skolor – samtliga tämligen nystartade friskolor med speciella profiler – som träffats av verksamhetsförbud och ibland stängning – uppvisar en helt annan bild än den som gäller för Lundsberg. Jag vill beteckna problembilden i sagda skolor som massiv och tillåter mig en redovisning i klump:⁴³

Stor omsättning av både lärare och elever, obehöriga lärare och icke lärarledd undervisning, flera elever som knappast kan läsa, en stökig skolmiljö med kränkningar både elever emellan och mot lärare, avsaknad av skolbibliotek, avsaknad av lokaler för praktiska moment trots att skolans inriktning är just praktisk, avsaknad av planer mot kränkande behandling och otillräckligt kvalitetsarbete, inga vidtagna ändringar trots upprepade anmärkningar, ingen årsredovisning, verksamhetsberättelse och budget trots att sådana handlingar har begärts in, etc.

I ena ändan har vi alltså Lundsberg, en resursstark skola med utmärkta lokaler, stor personaltäthet och kvalificerade lärare, eget bibliotek och egen sjuksköterska samt kurator (något som inte är alla elever förunnat), och med en majoritet av eleverna som uppger sig vara nöjda och trygga och som – enligt Skolverkets

42 Se noten 8 ovan om de juridiska förutsättningarna och att kommunen själv får besluta om nedläggning, möjligen efter påtryckningar från SI. Se även ”Vad gäller när en skola eller utbildning läggs ned?” www.skolverket.se (www.skolverket.se/regelverk/mer-om-skolans-ansvar/vad-galler-nar-en-skola-eller-utbildning-laggs-ned-1.201929) och knappa in ”nedläggning av kommunala skolor” på Google, vilket ger många träffar på sådana nedläggningar, oftast p.g.a. rent ekonomiska skäl och ett svikande elevunderlag och med skarpa protester från kommunmedlemmarna som följd.

43 Se www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Tillsyns--och-granskningsbeslut och siris.skolverket.se/siris/f?p=SIRIS:79:0::NO::. Se även Engström & Hellman om tidigare fall s. 127.

statistik – uppvisar mycket goda skolresultat; i princip alla går ut nian med fullständiga betyg och blir behöriga att söka in till gymnasiet.⁴⁴ I andra ändan har vi friskolor som – enligt vad det förefaller – saknar det mesta. De senaste larmrapporterna visar också på att många kommunala skolor och friskolor har ”obehöriga lärare” och ”elever utan fullständiga slutbetyg”.⁴⁵ Jag må ”sticka ut hakan” men Lundsberg – med eller utan ett ålderdomligt ”kamratförtryck” – sticker onekligen ut i denna dystra bild.

Det finns även skäl att undersöka vad förarbetena till SkoL anger ifråga om tillfälliga verksamhetsförbud:⁴⁶

Ett tillfälligt verksamhetsförbud ska kunna tillgripas rent undantagsvis i ”mycket allvarliga fall” när ett lagakraftvunnet beslut om återkallelse av tillstånd inte kan inväntas ”på grund av exceptionella omständigheter”. Som exempel anges att inomhusklimatet i skolan är ”direkt hälsovådligt” eller att lokalerna till följd av bristande underhåll är riskabla; att den ”psykosociala miljön” bedöms som ”hälsofarlig”; att risk föreligger för ”hälsa eller säkerhet”; att utbildningen ”uppenbart strider mot skolväsendets värdegrund” – främst oförenlig med grundläggande ”demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna”; att skolmiljön präglas av ”kränkningar av elever eller personal” i sådan omfattning att det framstår som ”nödvändigt” att förbjuda verksamheten; att skolan under lång tid och vid upprepade tillfällen ”på ett medvetet sätt försvårat tillsynen”.

På så sätt reses frågan om den ”psykosociala miljön” på Lundsberg är ”hälsofarlig” eller kränkningarna av elever och/eller personal så omfattande att situationen är direkt farlig. Mitt svar är återigen nej. Det finns i vart fall ingen tillräcklig utredning för att fastslå detta och enstaka fall av kränkningar – eller ren misshandel – räcker inte för att ta till åtgärder som är förutsatta att användas ”rent undantagsvis”. Ett beslut om verksamhetsförbud måste även underkastas en proportionalitetsbedömning⁴⁷ där elevernas skyddsintresse – i synnerhet

44 Se Skolverkets hemsida www.skolverket.se; detta är återgivet i Sl:s beslut den 9 juni 2014 (dnr 44-2014:270).

45 Se ”Nya siffrorna skakar Skolsverige - Var tredje lärare i grundskolan är inte behörig i de ämnen de undervisar i. I gymnasieskolan är läget ännu värre”, www.svd.se 2014-09-25 (ingen artikel förf. angiven) och Rosencrantz, Ebba, ”Löfven upprörd över dyster skolstatistik – Andelen nior som saknar behörighet till gymnasiet fortsätter att öka. I juni saknade hela 13,1 procent av eleverna behörighet, visar preliminära siffror från Skolverket. – Det är en väldigt dramatisk utveckling. Det här är fullständigt oacceptabelt, säger Socialdemokraternas partiledare Stefan Löfven”, www.svd.se 2014-09-07.

46 Se prop. 2009/10:165 s. 554 f.

47 Beträffande denna princip se Warnling-Nerep, ”En introduktion” s. 10 f.

som de inte bara studerar utan även bor på Lundsberg – måste väga mycket tungt och detta beaktade SI. Häremot måste dock ställas sådant som Lundsbergs (i egenskap av juridisk person) intresse av och förväntningar om ett fortsatt tillstånd att bedriva sin verksamhet, något som SI i vart fall inte redovisar i sitt beslut. Härvid aktualiseras både näringsfrihet och egendomsskydd i grundlagen (RF 2 kap. 15 och 17 §§) liksom Europakonventionens första tilläggsprotokoll art. 1. Skyddet enligt Europakonventionen är f.ö. mycket vidsträckt och kan även avse återkallelse av tillstånd e.d.⁴⁸

Här får mina spekulationer stanna, men kanske att jag får anledning att återkomma till frågan alldenstund SI:s tillsyn av Lundsberg fortsätter. Skolan ålades i ett nytt beslut i juni 2014 att senast den 19 september 2014 redovisa vilka åtgärder som har vidtagits i anledning av den senaste kritiken; de anmärkningar som nu prövas är i vissa delar på en sådan detaljnivå att de inger betänkligheter: Är beslutsfattarna verkligen neutrala och ojäviga? Ur detta beslut kan bl.a. följande hämtas⁴⁹ (mina kommentarer inom parantes):

SI ifrågasatte om elever i behov av *särskilt stöd* garanterades detta; att vissa elever fick läsa matematik istället för *extra språk* (på en internationell skola kanske dessa elever var 2- eller 3-språkiga); att *skolarbetet inte är jämnt fördelat* måndag till fredag (vissa fredagar är lediga för att eleverna ska kunna åka hem och detta "läses igen" under lördagar); att undervisningen visserligen bedrivs i små klasser med aktivt lärarstöd men ofta är *fokuserad på att träna inför prov*; eleverna uppger visserligen att de känner sig trygga och har studiero men *kvalitetsarbetet, som i huvudsak är muntligt, måste förbättras*; lärare som befarar att en *elev inte uppnår kunskapsmålen måste rapportera till rektor* (problemet synes begränsat mot bakgrund av ovan omnämnd statistik).

Varhän ska detta leda? För egen del kan jag inte annat än önska att elever i landets kommunala skolor överhuvudtaget får det särskilda stöd som lagen påbjuder och att undervisningen bedrivs i små klasser med aktivt lärarstöd (med eller utan fokus på prov). Kritiken om ett "ojämnt fördelat schema",

48 Se Warnling-Nerep, FT 2009 s. 394 ff. och för en senare sammanfattning av denna komplexa fråga även Nerep, Erik & Warnling-Nerep, Wiweka, "Marknad & Myndighet", uppl. 3, 2014 s. 84 (boken är under utgivning och sidorna preliminära men återfinns i avsnitt 7.1.3 "Närmare om egendomsskyddet"). Se även Åhman, Karin, om proportionalitet och egendomsskydd i "Offentliggrättsliga principer" (Marcusson, L, red), uppl. 2, 2012 s. 38 ff.

49 SI:s beslut den 9 juni 2014 (dnr 44-2014:270).

detta för att möjliggöra för eleverna att åka hem över någon helg, är oerhört petigt och utan någon som helst hänsyn till eleverna på en internatskola. Bör inte även SI begrunda innehållet i SkolL 1 kap. 10 §, om hur ”barnets bästa” ska vara utgångspunkt i all ”verksamhet” enligt SkolL?

AVSLUTANDE REFLEKTIONER

Hur vi bäst går vidare idag – såväl med Lundsberg och SI:s tillsyn som med läget i den svenska skolan i stort – är svårt att avgöra. Ett ingripande från lagstiftarens sida är en väg för att förtydliga tillsynen, och nödvändigt enligt min bedömning om SI ska ha ett fortsatt mandat att agera såsom är önskvärt. Fast SI bör också höja perspektivet för sin egen tillsyn och faktiskt väga in läget i de kommunala skolorna när riksinternat och friskolor ”sätts under luppen”. I annat fall kan maktutövningen tendera att bli en politiskt färgad kamp *för* kommunala skolor och *mot* mångfald. Härutöver bör olika former av ”nollning” bannlysas, alla våra skolor bör få ett massivt stöd från SI, Skolverket m.fl. för att finna medel att motverka kränkningar och att upprätta hållbara planer (tillsyn behöver alltså inte enbart vara repressiv utan understödande tillsyn kan vara mer effektiv), lärare bör få klara besked om vilka befogenheter de har att ingripa vid misshandel e.d. utan att riskera ett eget åtal, debatten om nolltolerans mot kränkningar och de ytterst allvarliga följderna som kränkningar kan leda till bör intensifieras, etc., etc. Samhället står – kort sagt – inför en stor utmaning, men förhoppningsvis kan Lundsbergs-fallet – och indignationen över detta riksinternat – leda till att makthavare och andra tar situationen på tillräckligt allvar. Att stänga Lundsberg för att få bukt med kränkningar i skolan vore som att ösa en sjunkande oceanångare med sked. Våra samlade ambitioner bör rimligtvis sättas högre än så. 🙌