

Juridiska Institutionen

**Handelshögskolan vid
Göteborgs Universitet**

Jur.kand.-programmet
Examensarbete, 10 p
HT- 2002

Mobbning i grundskolan – vems ansvar?

En uppsats om skolledarens och kommunens ansvar för att motverka
och åtgärda mobbning.

Uppsatsförfattare:
Claire Gabrielsson

Handledare:
Ann-Charlotte Landelius

Innehållsförteckning:

1 Sammanfattning.....	s 3
2 Inledning, syfte och metod.....	s 4
2.1 Inledning	s 4
2.2 Syfte	s 4
2.3 Metod och disposition	s 4
3 Vad är mobbning?.....	s 6
4 Kommunens ansvar	s 6
4.1 Allmänt om kommunens ansvar	s 6
4.2 Kommunens ansvar enligt skollagen	s 6
4.3 Skadestånd	s 7
5 Skolledarens ansvar.....	s 9
5.1 Allmänt om skolledarens ansvar	s 9
5.2 Skolledarens ansvar enligt skollagen	s 9
5.3 Skolledarens ansvar enligt Läroplanen –94	s 10
5.4 Tjänstefel	s 10
6 Arbetsrättsliga aspekter.....	s 11
7 Arbetsmiljölagsstiftning	s 12
8 FN:s barnkonvention och mobbning	s 13
9 Domstols- och myndighetspraxis på området.....	s 14
9.1 Högsta domstolen	s 14
9.1.1 NJA 2001 s 755	s 14
9.1.2 Kommentarer och kritik till NJA 2001 s 755	s 17
9.2 JO-beslut	s 17
9.2.1 JO:s praxis	s 17
9.2.2 Kommentarer till JO:s beslut	s 19
9.3 Skolverkspraxis	s 19
9.3.1 Allmänt om Skolverket och dess tillsyn	s 19
9.3.2 Tillsynsärenden	s 20
9.3.3 Kommentarer till Skolverkets praxis	s 22
10 Sammanställning av den politiska och mediala debatten i ämnet.....	s 23
10.1 Den politiska debatten i riksdag och regering	s 23
10.2 Kommentarer	s 25
10.3 Debatten i media	s 26
11 Mitt förslag till ny skollagsstiftning.....	s 26
12 Avslutning.....	s 28
13 Litteraturlista/källhänvisningar.....	s 29

1 Sammanfattning

Mitt syfte med uppsatsen var att utreda vilket ansvar kommunen och skolledaren har för att motverka och förhindra mobbning. Jag ville också granska de förslag som förts fram i den politiska och mediala debatten. Till sist ville jag ge mitt förslag på hur man borde förändra skollagstiftningen.

Angående kommunens ansvar fann jag att kommunen är som huvudman för grundskolan ansvarig för att eleverna inte utsätts för mobbning, detta ansvar stadgas i skollagens 1 kap 2 §. Skolverket utövar tillsyn över hur kommunen agerar och kan rikta kritik mot kommunen, som då skall rätta sig efter kritiken. men kommunens ansvar är inte vidare sanktionerat i skollagen. Om en kommun vid myndighetsutövning vållar en elev skada kan kommunen bli ersättningskyldig enligt skadeståndslagen. Skadeståndsansvaret gäller även ren ekonomisk skada. Fel eller försummelse krävs från kommunens sida. Vad gäller skolledaren har denne ett övergripande ansvar att motverka mobbning enligt Läroplanen –94. Där utpekas han som ytterst ansvarig för arbetet mot mobbning. I skollagen skrivs endast att alla som arbetar inom skolan skall arbeta mot mobbning och aktivt motverka varje form av kränkande beteende. Om man kan se rektorns arbete med att motverka mobbning som myndighetsutövning kan ett felaktigt handlande medföra tjänstefelsansvar enligt brottsbalkens bestämmelser. Det krävs då uppsåt eller oaktsamhet från rektorns sida. Jag har också diskuterat huruvida en rektors otillräckliga eller felaktiga arbete mot mobbning skulle kunna vara saklig grund för uppsägning enligt lagen om anställningsskydd.

En kort granskning av FN:s Barnkonvention gav slutsatsen att ett bristfälligt arbete inom skolorna mot mobbning torde kunna innebära att Sverige inte lever upp till sina åtaganden enligt konventionen.

Utredningen om vad som diskuteras på den politiska arenan i riksdag och regering samt i media visade att intresset för frågan är stort. Regeringen har tillsatt en kommitté som skall lämna förslag på om och i så fall hur skollagen bör förändras. De mest intressanta motionerna reste bland annat krav på att kunna flytta på mobbarna som sista lösning. Det jag så slutligen kommit fram till är att det borde finnas en eller flera mobbningsansvariga på varje skola som har det övergripande ansvar för den elevvårdande verksamheten och som kan ställas till svars vid otillräckliga insatser mot mobbning.

2 Inledning, syfte och metod

2.1 Inledning

Att vilja utreda ansvarsfrågorna inom skolan har länge känts angeläget för mig. På få områden finns så oklara regler som inom skolans sfär. Vi sänder våra barn till skolan på tvång, skolplikten är på ett sätt ryggraden i det svenska utbildningsväsendet och ändå har vi inga egentliga garantier för att det månas om våra barn på bästa möjliga sätt. Klara ansvarsregler är kanske heller inte någon garanti för att våra barn inte kan komma att fara illa, men det är i alla fall ett steg på vägen.

2.2 Syfte

I denna uppsats skall jag utreda vilka ansvarsregler som finns inom skolvärlden då det gäller att förhindra mobbning och att åtgärda redan uppkommen mobbning. Mina frågor, som jag kommer att arbeta utifrån, är vilket ansvar skollära har och vilket ansvar kommunen har. Jag vill dessutom försöka klargöra om och hur dessa regler är sanktionerade. För övrigt vill jag också försöka sammanfatta de förslag till förändringar som framlagts via propositioner, motioner samt artiklar och övrig mediadebatt. Slutligen tänker jag ge mitt eget förslag på hur man skulle kunna göra skolvärlden till en säkrare vistelseplats för våra barn.

2.3 Metod och disposition

I denna uppsats kommer jag att använda en rättsdogmatisk metod när det gäller att utreda de idag gällande ansvarsreglerna. Det innebär att jag kommer att titta på de rättskällor som finns, det vill säga lagar, förarbeten, domstols- och myndighetspraxis samt därefter beakta doktrin. När det gäller domstolspraxis finns endast ett fall av vikt, nämligen NJA 2001 s 755. Myndighetspraxis består av Skolverkets och JO:s praxis. Jag kommer endast att välja ut ett fåtal fall som Skolverket behandlat under de sista två åren och jag kommer där att studera några fall där kommunerna kritiserats och några fall där de inte kritiserats och försöka dra några slutsatser om när Skolverket väljer att kritisera eller inte. De JO-utlåtanden som jag kommer att granska är de enda två fall under de sista femton åren som är relevanta för denna uppsats. På detta område är också gällande läroplan ett viktigt dokument som kommer att redovisas i min uppsats. Doktrin på detta område är begränsat.

För att begränsa omfånget på denna uppsats har jag valt att behandla enbart grundskolan och inte gymnasieskolan. Uppsatsen kommer att inledas med en redogörelse för det ansvar kommunen respektive skolledaren har idag. Därefter diskuteras den praxis som finns på området. Slutligen ska jag med utgångspunkt i dagens politiska och mediala debatt försöka att ge en bild av de förslag till förändringar som lagts fram på senare tid, bland annat i motioner och propositioner samt ge mina förslag på hur en effektiv reglering kan se ut.

3 Vad är mobbning?

En av de främsta forskarna kring mobbning, den norske professorn Dan Olweus definierar mobbning som när ”en person... blir utsatt för negativa handlingar från en eller flera personer”.¹ Enligt Tingsrätten i Karlstad, som dömde i det så kallade Grums-målet (se nedan kapitel 9.1.1), får sådana handlingar som Olweus talar om kunna anses utgöras av ”tillmälen eller gester, hot, skällsord, knuffar och andra typer av fysiska övergrepp”.² Vidare i domen sägs att till detta ”måste fogas även kommentarer och åtbörder som sedda för sig själv inte framstår som störande, men som utgör en del av ett sammanhang som sammantaget ger en negativ och skadlig effekt”.³

4 Kommunens ansvar

4.1 Allmänt om kommunens ansvar

Riksdagen beslutade 1989 att ansvaret för skolan skulle övergå från staten till kommunerna och från och med 1991 har således kommunerna helt och odelat ansvaret för skolan.⁴ Idag ger staten de övergripande riktlinjerna genom lagar och förordningar, medan kommunerna själva svarar för att utbildningen lever upp till dessa normer. Det är på detta grundlag som kommunen kan bli ansvarig om skolan brister i sin undervisning eller i övrigt i sin elevvårdande verksamhet.

Idag gäller skollagen (1985:1100) för hela skolväsendet, från förskolan till gymnasieskolan. Regeringen har därutöver en vid kompetens att utfärda föreskrifter som kompletterar lagen.⁵ En sådan föreskrift är grundskoleförordningen (1999:1194).

4.2 Kommunens ansvar enligt skollagen

Enligt 1 kap 2 § skollagen har skolan ett ansvar för att elever inte blir utsatta för mobbning. Enligt 1 kap 4 § är kommunerna huvudmän för grundskolan. Huvudmannen, det vill säga,

¹ Olweus s 4

² NJA 2001 s 755 s 12

³ NJA 2001 s 755 s 12

⁴ Richardsson s 98 ff.

⁵ Strömberg s 214

kommunen ansvarar enligt 1 kap 12 § för att utbildningen följer skollagen och de andra bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning. Vad som avses med utbildning definieras i förarbeten, och däri sägs att med utbildning avses inte enbart den direkta undervisningen utan även den fostrande roll som skolan har.⁶

Enligt 2 kap 8 § skollagen skall det i alla kommuner finnas en skolplan som är antagen av kommunfullmäktige. Dessa skolplaner skall innehålla övergripande överväganden som kommunen gör angående skolväsendet. Däri skall också särskilt anges vad skolan skall göra för att uppnå de nationella mål som satts upp för skolan.⁷ Men kommunerna får inte tillföra mer än vad som bestämts i de nationellt uppsatta målen, då det ses som befogenhetsöverskridande.⁸ Tidigare var det länskolnämnderna och skolöverstyrelsen som skrev skolplaner men nu är det istället de kommunala politiska församlingarna som har ansvaret för att skriva skolplanerna. Skolplanerna innehåller i stort sett endast politiska riktlinjer och mål för skolan och sällan några direkta regler eller ansvarsfördelningar.⁹ Skolplanerna tar som regel upp skolans syn på mobbning.

Några sanktioner finns inte i skollagen, men Skolverket utövar tillsyn och kan kritisera kommunerna om de upptäcker brister eller fel i kommunens handlande. Kritiken skall efterlevas och situationen rättas, men mer kan Skolverket inte göra idag. (Förslag finns på att införa vite eller böter för kommuner som inte lever upp till skollagen och som inte rättar sig efter Skolverkets kritik, detta behandlas nedan kapitel 10.1).

4.3 Skadestånd

Skadeståndslagen (1972:207) har i sitt 3 kapitel regler om skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna. 3 kap 2 § 1 st. lyder ”Staten eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar”. Denna regel är vid i jämförelse med andra stadganden i skadeståndslagen, eftersom den omfattar ren förmögenhetsskada utanför kontraktsförhållande trots att inte skada uppkommit på grund av brottslig gärning. Dessutom räcker det att skadan har vållats ”vid” myndighetsutövning och

⁶ Prop 1990/91:18 s 35

⁷ Prop 1990/91:18 s 40 f

⁸ se RÅ 1995 ref 14 □

inte ”i” myndighetsutövning som enligt tidigare lagstiftning. Det innebär att skadan endast behöver stå i ett visst närmare sammanhang med myndighetsutövningen.¹⁰ Vad som ligger i begreppet ”vid myndighetsutövning” är mycket omskrivet. Förenklat kan dock till att börja med konstateras att med myndighetsutövning brukar avses beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna. Karakteristiskt är att den enskilde står i ett beroendeförhållande till myndigheten, som bestämmer över hans eller hennes rättigheter och skyldigheter på ett sätt som inte förekommer i privaträttsliga sammanhang.¹¹ För att skadan skall kunna falla in under rekvisitet ”vid myndighetsutövning” krävs i vart fall att handlingen inte står i alltför avlägset samband med den skadevållande funktionärens myndighetsutövning.¹²

Inom skolans sfär räknas normalt inte undervisning till myndighetsutövning då det inte är en verksamhet som innebär tvång mot den enskilde.¹³ Detta gäller trots att vi på grund av skolplikten är tvingade att gå i skolan. Däremot har skolans verksamhet utöver undervisningen, ofta en påtaglig karaktär av myndighetsutövning just på grund av att vi har skolplikt.¹⁴ Det har dessutom uttalats i propositionen till skadeståndslagen angående tillämpningen av begreppet ”vid myndighetsutövning” följande: ”Exempel ger...inom skolväsendet antagning av elever eller beslut i övrigt rörande elevernas förhållanden som medför rättsverkningar för dem, inbegripet disciplinära åtgärder, tillämpning av ordningsföreskrifter o.d., ...”¹⁵ Bengtsson menar att det också torde vara skillnad på begreppet myndighetsutövning i någon mån då det gäller skadestånd och då det gäller straffansvar.¹⁶ Detta torde innebära att man får vara försiktig då man på grundval av praxis försöker utreda begreppet ”myndighetsutövning”, det vill säga att man bör iakttaga försiktighet i att dra alltför långa paralleller mellan praxis på straffområden och skadeståndsområdet. HD uttalar i det så kallade Grums-målet följande: ”Det som i förevarande fall läggs kommunen till last avser inte den direkta undervisningen. Det är i stället fråga om en skada som utanför undervisningen vållats J.R. (flickan, min anm.) när hon på grund av skolplikten vistats i skolan. Kommunens ansvar bör därför, såsom domstolarna

⁹ se Skolplan för Uddevalla Kommun.

¹⁰ Bengtsson s 14 och 39

¹¹ Ds 1989:12

¹² Bengtsson s 39

¹³ Bengtsson s 44

¹⁴ Bengtsson s 66 ff

¹⁵ Prop. 1972:5 s. 498 f

¹⁶ Bengtsson s 44 f

funnit, bedömas enligt reglerna om skada som vållats vid myndighetsutövning.”¹⁷ TR uttalade tydligt i sina domskäl att åtgärder för att motverka mobbning är en central del av skolans verksamhet och att den måste anses omfattad av begreppet ”vid myndighetsutövning”.

Sammanfattningsvis bör det därför anses klarlagt att kommunen vid fel eller försummelse kan anses som skadeståndsskyldig då den inte fullgjort sina skyldigheter för att motverka och åtgärda mobbning. (Vad som innefattas av begreppet ”fel eller försummelse” lämnas i denna uppsats, men nedan i kap 9.1.1 visas vad som inte ansågs vara fel eller försummelse i det specifika fallet NJA 2001 s 755.)

5 Skolledarens ansvar

5.1 Allmänt om skolledarens ansvar

Med skolledare avses den som är anställd som rektor. För att anställas som rektor krävs, enligt skollagen 2 kap 2 § att man ”genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt”, men något krav på psykologiska och sociologiska kunskaper krävs inte. Skolledarens ansvar ökades då skolan kommunaliserades. Många rektorer blev mycket ensamma i sin nya ansvarsroll och i en stor del av skolorna har det varit problem, bland annat med att hantera mobbning.¹⁸

5.2 Skolledarens ansvar enligt skollagen

I skollagen 2 kap 2 § föreskrivs att det skall finnas en rektor för ledningen av utbildningen i skolorna. Vidare föreskrivs i stadgandet att rektorn skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Enligt Skolverket innebär detta att rektorn skall ha ”en sådan närhet till verksamheten att denne kan fånga upp signaler om missförhållanden i verksamheten”.¹⁹ Rektorn omfattas dessutom av ansvaret i skollagen 1 kap 2 § som säger att alla som verkar i skolan aktivt skall motverka mobbning. Detta ger dock inte rektorn ett övergripande ansvar.

¹⁷ NJA 2001 s 755 s 10 f

¹⁸ Motion 2000/01:Ub320

¹⁹ Skolverkets beslut i tillsynsärende Dnr 2001:4098 s 4

I prop 1997/98:6 föreslog regeringen att denna portalparagraf skulle ändras så att det mer tydligt framgick att de som arbetar inom skolan är skyldiga att aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning. Detta gjordes också i en lagändring 1999. I 1 kap 2 § 3 st. 2 p. stadgas nu uttryckligen att ”särskilt skall den som verkar inom skolan – aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning”.

5.3 Skolledarens ansvar enligt Läroplanen – 94

I gällande läroplan, idag läroplan Lpo 94, ges rektorn ett mer preciserat ansvar. Där skrivs att ”Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har därvid, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för:... skolans program för att motverka alla former av trakasserier och mobbning bland elever och anställda.”²⁰ Handlingsplanerna skall innehålla egna, tydliga planer för hur mobbning och våld skall förebyggas och åtgärdas.

I förordet till Lpo 94 står det att ”läroplanen utgår från en ansvarsfördelning där staten anger de övergripande målen och riktlinjerna för skolverksamheten och kommunerna svarar för genomförandet”²¹. Under rubriken ”Skolans grundläggande värdegrund och uppgifter” skrivs: ”Ingen skall i skolan utsättas för mobbning. Tendenser till trakasserier skall aktivt bekämpas”.²² Detta är liksom ansvaret enligt skollagen ett icke-sanktionerat ansvar.

5.4 Tjänstefel

Tjänstefelsansvar kan utdömas då någon vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften.²³ En tjänsteman kan således dömas för tjänstefel även om han/hon inte handlat alls, vilket är viktigt att påpeka i detta sammanhang, då aktiva åtgärder krävs för att förhindra och motverka mobbning. Att inte ha agerat utesluter alltså inte att man, om rekvisitet i övrigt är uppfyllda, kan dömas för tjänstefel.²⁴ Karlstads Tingsrätt säger i sin dom i Grums-målet (se nedan kap 9.1) att ”åtgärder för att motverka mobbning utgjorde och alltjämt utgör en mycket central del av skolans uppgifter”. Vidare är denna uppgift sådan att den, enligt TR:ns mening, måste anses omfattad av begreppet ”vid

²⁰ Lpo 94 s 17

²¹ Lpo 94 s 2

²² Lpo 94 s 5

²³ Brottsbalken 20 kap 1 §

myndighetsutövning”.²⁵ Myndighetsutövning är alltid grundad på lag eller förordning. (Se ovan 4.3 för definition av begreppet ”vid myndighetsutövning”) Meningen med ett tjänstefelsansvar är att ge samhällsmedborgarna en trygghet i att offentliga uppgifter utövas på ett riktigt sätt. För att kunna utdöma ansvar för tjänstefel krävs uppsåt eller oaktsamhet. Anses gärningen som ringa skall inget ansvar utdömas. Reglerna om tjänstefel är subsidiära i förhållande till annan strafflag.

Anser man alltså rektors ansvar för att motverka och förhindra mobbning som en sådan uppgift som faller inom begreppet ”vid myndighetsutövning” borde han/hon kunna ådra sig tjänstefelsansvar enligt brottsbalken 20 kap 1 §, om hans/hennes handlande är oaktsamt eller uppsåtligt i strid med skollagen. Verksamheten är grundad på lag eller förordning, alltså skollagen. Skulle andra straffrättsliga regler vara gällande, döms han istället enligt dessa, men vid bestämmande av straff bör det anses som försvårande att brottet begåtts under myndighetsutövning.²⁶

6 Arbetsrättsliga aspekter

Ett sätt för kommunerna att visa att man tar allvarligt på sin roll som huvudman och ansvarig för skolan och skolmiljön kan vara att agera hårdare mot dem som inte agerar enligt reglerna om att förhindra och åtgärda mobbning. Det borde inte vara helt otänkbart att rektorer, lärare och ansvariga kommunala tjänstemän skulle kunna sägas upp från sina anställningar med hänvisning till att de brutit mot skollagen eller läroplanen. Iseskog skriver att ”den som bryter mot ordningsregler, inte följer säkerhetsföreskrifter eller inte utför sitt arbete som hans ska, bryter mot anställningsavtalet; han missköter sig”.²⁷ För uppsägning krävs saklig grund enligt 7§, lag (1994:1809) om anställningsskydd. Det är alltid arbetsgivaren som skall visa att det föreligger saklig grund.²⁸ Misskötsel är typiskt sett saklig grund för uppsägning och att inte följa den lagreglering som finns för arbetet faller inom ramen för misskötsel. Arbetsgivaren skall kunna bevisa misskötsel, arbetstagarens medvetenhet om att han faktiskt missköter sig

²⁴ Holmqvist m.fl. s 20:21

²⁵ NJA 2001 s 755 s 11

²⁶ Holmqvist m.fl. s 20:14

²⁷ Iseskog s 98

²⁸ Iseskog s 128

samt att skada uppstår.²⁹ Skada kan till exempel vara att arbetsgivaren har förlorat förtroendet för arbetstagaren.³⁰

7 Arbetsmiljölagsstiftning

Sedan 1991 omfattas alla elever av arbetsmiljölagens (1977:1160) regler om att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. För att kontrollera elevernas miljö och hälsa finns tre tillsynsmyndigheter, Statens skolverk, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen. I 2 kap 1 § sägs att arbetet skall utformas så att det inte belastar arbetstagaren (eleven) fysiskt eller psykiskt så att ohälsa eller olycksfall kan uppkomma. Vidare ges arbetsgivaren (i skolans fall kommunen) ett ansvar att vidta alla åtgärder som behövs för att arbetstagaren (eleven) inte utsätts för risker, se 3 kap 2 §. En av de viktigaste faktorerna i den psykosociala arbetsmiljön för att hindra ohälsa är att den anställde: ”erbjuds ett gott arbetsklimat, dvs en god kommunikation på och emellan alla nivåer i företaget, goda sociala relationer samt en väl fungerande arbetsorganisation”.³¹

Från årskurs 7 skall det ges möjlighet att utse ett elevskyddsombud. Elevskyddsombudet skall utses av eleverna själva och kommunen skall se till att ombudet får den utbildning som behövs för uppdraget, 6 kap 17-18 §§.

Om arbetsmiljölagens regler inte följs av arbetsgivaren (kommunen) kan Arbetsmiljöverket, som utövar tillsynen, meddela förelägganden eller förbud. Dessa kan förenas med vite. Rättas ändock inte förhållandena kan Arbetsmiljöverket låta rättelse vidtagas på bekostnad av den ansvarige, 7 kap 7 §. Detta kan alltså vara ett sätt att tvinga kommunen att vidta åtgärder då mobbning förekommer, då mobbning torde vara ett sådant förhållande som innebär att en arbetstagares (elevs) hälsa utsätts för risker.

I en proposition från 2001, ”Hälsa, lärande och trygghet”, skriver regeringen att de tänker se över arbetsmiljölagen ”i syfte att förtydliga elevernas inflytande över sin arbetsmiljö i skolan”.³² Arbetsmiljölagen, som sedan 1991 även gäller skolmiljön, har egentligen aldrig

²⁹ Ileskog s 134

³⁰ Ileskog s 118

³¹ Schéele s 83

³² Prop 2001/02:14 s 1

anpassats till den speciella miljö som gäller i skolan och därför vill regeringen nu ändra lagen och tillsynen däröver så att elevernas ställning stärks.³³ Detta initiativ välkomnas i en motion, där det också poängteras att i översynsarbetet finns det skäl att ”pröva om inte skolhälsovården bör ges ett särskilt ansvar när det gäller att betrakta arbetsmiljöfrågor ur ett elevperspektiv”, med hänsyn till att skolhälsovården redan idag är ett kompetent organ då det gäller elevernas miljö.³⁴

8 FN:s barnkonvention och mobbning

Om staten inte agerar tillräckligt mot mobbning skulle det kunna medföra att Sverige inte lever upp till sina åtaganden enligt FN:s konvention om barnets rättigheter. Barnkonventionen talar om barnets bästa som den intention som ska gå först i arbetet med barn, artikel 3.1. I artikel 3:3 sägs att ”konventionsstaterna skall säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet samt behörig tillsyn”. Enligt artikel 29 skall barnets utbildning syfta till att ”utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga”. Däri torde kunna ligga en påminnelse om att barnets skolgång skall vara trygg och säker, det vill säga att mobbning skall motarbetas och åtgärdas vid förekomst.

Det finns ingen internationell domstol som kan beivra brott mot barnkonventionen utan istället finns det en kommitté för barnets rättigheter. De stater som ratificerat konventionen nominerar och väljer kommittéledamöter.³⁵ Kommittén kan inte kontrollera hur konventionen efterlevs i detalj i varje enskild konventionsstat och krav har rests på att kommittén tydligare skall definiera sin roll.³⁶

³³ Prop 2001/02:14

³⁴ Motion 2001/02:Ub9 s 3

³⁵ Hammarberg s 32

³⁶ Hammarberg s 35

9 Domstols- och myndighetspraxis på området

9.1 Högsta Domstolen

9.1.1 NJA 2001 s 755

Det mest uppmärksammade rättsfallet om mobbning är NJA 2001 s 755, det så kallade Grums-målet. Det aktuella målet rör en flicka som under sin grundskoletid blev utsatt för så svår mobbning att hon efter långa frånvarotider valde att helt avsluta sin skolgång i förtid. Flickade yrkade ansvar av Grums kommun enligt 2 kap 1 § skadeståndslagen och i andra hand 3 kap 2 § skadeståndslagen. Till grund för sina yrkande anförde flickan att kommunen genom skolan har ett ansvar för att reglerna i 1 kap 2 § skollagen följs och att en omedelbar reaktion ges på missförhållanden. Flickans situation uppmärksammandes av Föreningen Mot Mobbning som anmälde fallet till Skolverket. Skolverket konstaterade att Grums kommun inte gjort tillräckliga insatser för att klarlägga och åtgärda orsakerna till mobbningen.³⁷ Skolverket fann också att kommunen brustit i sitt ansvar då den inte upprättat ett individuellt åtgärdsprogram för att lösa flickans problem. Även Yrkesinspektionen (nuvarande Arbetsmiljöverket) som besökte skolan kunde konstatera att skolan i och för sig hade en mobbningsplan, men att skolan trots detta inte genom sina åtgärder fått mobbningen att upphöra.³⁸ Flickan pekar också på att utvärdering av de vidtagna åtgärderna inte skett tillsammans med henne och hennes föräldrar och menar att skolledningens handlande visar brister på förståelse och insikt för hennes problem. Flickan framför i rätten också kritik mot att inga åtgärder vidtogs mot de som mobbade henne.

Kommunen å andra sidan menade sig inte ha förfarit oaktsamt eller försumligt. Den menade sig ha handlat omedelbart då den fått kännedom om problemen och vidtagit typiskt sett tillräckliga åtgärder. Den pekar på olika åtgärder, främst i form av elevvårdskonferenser samt föräldramöten, samt att den satte flickan i undervisning i en specialgrupp. Den bestrider att det föreligger adekvat kausalitet mellan de av kommunen vidtagna eller underlåtna åtgärder och de ersättningsanspråk flickan framställt mot kommunen.

Lars Bagge, leg. psyk., menar i sitt vittnesmål att skolan inte gjort tillräckligt eftersom mobbningen faktiskt fortsatte. Han är också förespråkare till idén att flytta mobbarna och

³⁷ Skolverkets beslut i tillsynsärende Dnr 1994:30

³⁸ Yrkesinspektionens inspektionsmeddelande Dnr 1994/922

inte den mobbade, då det är viktigt att sända ut rätt signaler, dvs signaler som visar att det är fel att mobba och inte att bli mobbad. Han pekar också på problemet att mobbning och utstötning upplevs mycket mer hotfullt hos tonåringar än vad vuxna ofta kan föreställa sig. Han berättar också att man för att kunna genomföra en lyckad rehabilitering, måste man agera inom någon månad.

I domskälen fastslår tingsrätten att flickan varit utsatt för mobbning efter att beaktat de krav på bevisning som normalt gäller i tvistemål. Tingsrätten anför sedan att skolans åtgärder för att motverka mobbning utgör en mycket central del av skolans uppgifter varför den måste anses omfattad av begreppet ”vid myndighetsutövning”. Alltså kan åtgärder eller underlåtenhet att vidtaga åtgärder mot mobbning falla in under 3 kap 2 § skadeståndslagen, förutsatt att skolan varit försumlig. Vidare pålägger tingsrätten kommunen ett ansvar för intern kommunikation och menar därför att kommunen får anses ha haft vetskap om mobbningen från det att klassföreståndaren fått information om att flickan var mobbad.

I bedömningen om försumlighet förelägger inleder tingsrätten med att fastslå att huruvida kommunen varit försumlig eller inte måste bedömas med utgångspunkt i intresset av att motverka mobbning i skolan. Här hänvisar man särskilt till skolplikten som gör att eleverna är tvingade till att delta i verksamheten, och menar därför att skolan därigenom har ett mycket stort ansvar för elevernas arbetsmiljö. Därefter pekar domstolen på skollagens bestämmelse om att skolan särskilt måste motverka mobbning och att skolan i detta arbete måste ta särskild hänsyn till att eleverna är underåriga och därför i ett underläge i förhållande till de vuxna som arbetar i skolan. Tingsrätten avslutar sin utredning om huruvida Grums kommun varit försumlig genom att förtydliga att bedömningen om kommunen gjort sig skyldig till försumlighet skall ske efter objektiva grunder och med utgångspunkt från vad den enskilde har rätt att förvänta sig av verksamheten. Därför anser tingsrätten att utredningen visar att skolan sammantaget genom sitt agerande och underlåtenhet att vidtaga effektiva åtgärder mot mobbningen av flickan varit försumlig.

Därefter fastslår tingsrätten att flickan på grund av den mobbning hon utsatts för drabbats av fysiska och psykiska besvär av förhållandevis allvarlig karaktär. Alltså föreligger adekvat kausalitet mellan skadorna och mobbningen.

Då skadorna varit svåra att påvisa använde tingsrätten den möjlighet som ges i 35 kap. 5 § rättegångsbalken att uppskatta skadorna till ett skäligt belopp och flickan tilldömdes ett skadestånd på 125 000 kronor enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. (Tingsrätten valde att bedöma frågan utifrån 3 kap. 2 § och inte 2 kap. 1 § skadeståndslagen då uttrycket ”fel och försummelse” i 3 kap. 2 § innebär ett lägre krav på oaktsamhet än det sedvanliga oaktsamhetsansvaret enligt 2 kap 1 §.)

Värt att kommentera ytterligare är att en av rättens ledamöter var skiljaktig till motiveringen. Hovrättsfiskalen Caldenby menar att det inte ter sig ”principiellt rimligt att bevisbördan för kommunens försumlighet skall åvila J. R. (flickan, min anm.) I stället har kommunen, enligt min mening, att i rimlig grad visa sig inte ha förfarit försumligt.”³⁹

I hovrätten fann man att det är utrett att flickan varit utsatt för mobbning och att detta var grunden till att hon inte kunnat delta i vanligt skolarbete. Däremot finner hovrätten inte att kommunen gjort sig skyldigt till fel eller försummelse. I domskälen sägs, att det förhållande att ingen individuell återgårdsplan hade upprättats skriftligen, inte kan betraktas som försumligt enligt skadeståndsrättsliga regler, i synnerhet inte då ”alla åtgärder i enlighet med läroplanens krav beslöts i samråd mellan skolan, J. R. och hennes mamma och så långt möjligt utgick från J. R:s behov.”⁴⁰ Alltså ogillades flickans talan i hovrätten då den menar att fel eller försummelse från kommunens sida inte hade förekommit.

Även HD fastslår att det ansvar som kommunen har bör bedömas utifrån reglerna om skada vid myndighetsutövning, eftersom det är utanför undervisningen och att hon vistats i skolan på grund av skolplikt. HD konstaterar i sina domskäl det inte finns ett rätt eller ett fel sätt att motverka eller åtgärda mobbningsproblem utan att det är upp till varje skola att angripa mobbning genom någon av alla de modeller som finns. HD skriver: ”Det avgörande i skadeståndshänseende måste vara huruvida skolan har tagit problemet på allvar och gjort vad den kunnat för att komma till rätta med problemet”.⁴¹ HD menar precis som hovrätten att skolan gjort vad som rimligen kan begäras av den, genom de antal elevvårdskonferenser som hållits samt individuellt schema, individuell undervisning, hemundervisning, samtalsterapi och praktiktjänstgöring i olika former. HD ogillade därför också flickans talan.

³⁹ NJA 2001 s 755 s 18

⁴⁰ NJA 2001 s 755 s 30

⁴¹ NJA 2001 s 755 s 32

Justitierådet Nyström var skiljaktig. Nyström menar att skolan inte synes ha gjort några försök att utreda den uppkomna situationen med mobbningen av flickan. Nyström tycker inte att man kan skylla på flickans ovilja att medverka till sådan utredning. De åtgärder som vidtagits har varit riktade mot flickan och inte mot mobbarna och dessa åtgärder har utgjort en klar särbehandling av flickan. Enligt Nyström har dessa snarare understrukt hennes utanförskap och motverkat hennes integrering i kamratkretsen. Nyström menar därför att kommunen genom skolan förfarit felaktigt genom att inte angripa mobbningen direkt utan enbart försökt undanröja följderna av den. Nyström följer alltså Tingsrättens linje.

9.1.2 Kommentarer och kritik till NJA 2001 s 755

Detta första fall om mobbning har givetvis fört med sig kritik och kommentarer i media och på politisk nivå. Då hovrätten kommit med sin dom skrev riksdagsledamot Tolgfors (m) i en motion att eftersom skadeståndslagen inte kan skydda eleverna krävs att skollagen ändras så att elever har en möjlighet att ställa skolan till svars, när skolan genom underlåtenhet eller handling kränkt elevers rättigheter.⁴²

Efter att ha läst NJA 2001 s 755 var det svårt att inte undra över om Högsta Domstolens beslut är mera färgat av politiska och ekonomiska aspekter än av rent juridiska. En fällande dom i Högsta domstolen hade troligen fört med sig många liknande fall, till stor ekonomisk skada för de enskilda kommunerna. Att flickan varit mobbad är fastslaget och det är sannerligen tveksamt om skolan verkligen levtt upp till sitt ansvar att motverka mobbning, så enligt min mening är tingsrättens dom mer juridisk riktig än Högsta domstolens.

9.2 JO-beslut

9.2.1 JO:s praxis

I JO:s ämbetsberättelse finns två beslut från skolvärlden rörande mobbning som är av intresse. Det första rör händelser vid en så kallad ”inspark”, alltså ett evenemang som välkomnar nya elever till gymnasieskolorna. De nya eleverna utsattes för skrik och vrål, förnedrande tillmälen samt hotades med träpåkar. I beslutet anför JO Ragnemalm: ”Mobbning, pennialism

⁴² Motion 2001/02:Ub 232 s 3

och andra former av trakasserier av elever är liksom rasism oacceptabla företeelser i skolans värld. Av målbeskrivningar i såväl skollagen som gällande läroplaner följer att det tillhör skolans huvuduppgifter att med kraft motverka uppkomsten av sådana missförhållanden och stävja dem, om de trots allt uppträder. Skolledningen har ett betydande ansvar härvidlag.”⁴³ JO fann ingen anledning att kritisera skolledningen då man efter de aktuella händelserna vidtagit åtgärder som tydligt visat att de ser allvarligt på sitt ansvar att motverka mobbning. Detta beslut är fattat när den gamla läroplanen gällde men torde ändå ha betydelse då regleringen kring mobbningsmotverkande endast har skärpts i den nya läroplanen från 1994 (Lpo 94).

Det andra beslutet rör kritik mot skolpersonal som utpekat en elev som mobbare utan att ha tillräcklig grund för det samt kritik mot skolan för att de använt så kallade ”kontrakt” vid mobbningsfall. Kontrakten skrivs av den mobbade eleven och läraren och innehåller en beskrivning om mobbningen samt ett löfte från mobbaren att sluta mobba. Kontrakten används för att de vuxna skall visa att de uppmärksammat mobbningen och ge de vuxna en chans att sinsemellan diskutera vad som skall göras åt situationen. JO Norell Söderblom säger i bedömningen sig vara kritisk mot dessa kontrakt, då ”det är främmande för vår rättsordning att utanför det direkta brottsmålsförfarandet kräva skriftliga erkännanden av allmänt förkastliga beteenden eller utfästelser att upphöra härmed”⁴⁴. Vidare skriver JO att ”Skolan har enligt skolförfattningarna en långt gående skyldighet att motverka mobbning eller andra kränkande beteende mellan elever inom skolan... Det är således av stor vikt att skolans personal är extra observant på det som kan tyda på att en elev utsätts för sådana kränkningar. När tecken på detta förekommer måste situationen utredas och kraftfulla åtgärder ofördröjligen sättas in.”⁴⁵ Det kunde vid utredningen konstateras att det rörde sig om enstaka tillfällen av trakasserier och därför inte mobbning, som per definition är systematiska trakasserier. I detta fall kritiseras skolan för att de pekat ut en elev som mobbare utan att ha grund för det, dessutom kritiseras kontraktsskrivningen då den föregick mellan eleven och läraren utan att elevens vårdnadshavare informerats.

⁴³ JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s 321

⁴⁴ JO:s ämbetsberättelse 1999/2000 s 354

⁴⁵ JO:s ämbetsberättelse 1999/2000 s 353

9.2.2 Kommentarer till JO:s beslut

Jag instämmer i JO:s beslut rörande det andra fallet, men kan samtidigt förstå vilket svår situation det sätter de enskilda skolorna och lärarna i. Både i media och i politisk debatt kritiserar skolorna och dess personal för att inte handla tillräckligt vid mobbning. Jag kan förstå lärarna i detta enskilda fall, utan att känna fallet mer ingående än vad som beskrivs i JO:s utlåtande, att de efter ett par incidenter ville agera kraftfullt för att inte ge grogrund för en framtida mobbningssituation. Jag är däremot helt enig i att det skrivna kontraktet inte bör användas, men jag tycker det är riktigt att lärarna skall kunna utreda om mobbning förekommer, genom att ta ut elever en och en och förhöra sig om situationer i klassen eller på skolan. Sådana samtal bör, enligt mig, kunna ske utan föräldrars samtycke eller vetskap men en oberoende vuxen bör vara med för att bevaka att samtalet handlar om att utreda vad som sker och inte går ut på att framtvinga erkännanden. Jag menar att detta bör kunna ske utan föräldrars samtycke, eftersom föräldrar i många fall har svårt att se hur sitt barn skulle kunna mobba någon annan, och därför skulle försvara barnet på ett sådant sätt att den mobbande då skulle få ett slags erkännande, att det han gör inte är felaktigt.

9.3 Skolverkspraxis

9.3.1 Allmänt om Skolverket och dess tillsyn

Skolverket är den centrala förvaltningsmyndighet som ansvarar för det offentliga skolväsendet. I instruktionen för Skolverkets verksamhet (SFS 1991:1121) sägs att verket skall arbeta för att de mål och riktlinjer som fastställts för skolväsendet följs och förverkligas. Som tillsynsmyndighet skall verket alltså kontrollera att kommunen följer lagar och förordningar. Tillsyn utövas på eget initiativ eller efter anmälan från förälder, personal eller annan. Skolverkets tillsynsutredningar består av skriftlig kommunikation och ofta deltar verkets handläggare i möten samt utreder anmälan genom besök på de olika skolorna. Dessa tillsynsutredningar skall visa om huvudmannen, det vill säga kommunen, har fullgjort sitt ansvar enligt statliga bestämmelser. Har huvudmannen inte fullgjort sitt ansvar riktas kritik från Skolverkets sida. Denna kritik är en vägledning i hur bestämmelser skall tolkas. Om

verket riktar kritik förutsätts att huvudmannen åtgärdar de brister som upptäckts. Skolverket har dock ingen möjlighet att bestämma hur huvudmannen skall agera.⁴⁶

9.3.2 Tillsynsärenden

I det första fallet som granskats i denna uppsats kritiserades skolan för att den saknade ett samlat program mot kränkande behandling. Däremot kritiserades inte skolledningen för hur de agerat i det enskilda mobbningsfallet. Utredningen visade där att eleven i fråga inte alltid haft väl fungerande kamratrelationer och att hon ibland känt sig utsatt för kränkande behandling, men skolan har varit medveten om detta och på olika sätt försökt motverka hennes utsatthet. Dessutom har skolan vid vissa påtalade situationer agerat för att utreda vad som hänt och åtgärder har vidtagits. Beslutet visar att skolan inte har någon skyldighet att se till att alla har vänner, då detta ibland kan vara omöjligt. Skolan har däremot ett ansvar att försöka få med samtliga elever i gemenskapen samt ett stort ansvar att utreda enskilda händelser som kan tyda på mobbning. Skolverket poängterar i sitt beslut att ”känslan av att vara utsatt är en subjektiv känsla, vilket inte får negligeras av en skolhuvudman. Skolan måste därför ta varje uppgift från elever och föräldrar på allvar och se till att undersöka det som påtalats.”⁴⁷

I ett annat tillsynsärende uttalar Skolverket tydligt vad som skall ingå i en handlingsplan mot kränkande behandling. Handlingsplanen skall innefatta förebyggande, åtgärdande samt uppföljande insatser för att motverka förekomsten av alla former av kränkande behandling i skolan. Det bör tydligt framgå vem som har ansvaret för att upptäcka och utreda mobbning. Handlingsplanen bör vidare ge stöd till skolpersonalen om hur de praktiskt skall gå till väga. I detta fall var det en pojke som känt sig kränkt och bland annat därför inte deltagit i skolans verksamhet. Skolverket uttalar där att de åtgärder skolan vidtagit varit tillräckliga men borde ha vidtagits tidigare. Kritik utdelas därför inte i det aktuella mobbningsfallet. Eleven hade bland annat erbjudits undervisning i mindre grupp samt undervisning i hemmet. Verket ställer sig dock frågande till om åtgärderna faktiskt vidtagits för att lösa mobbningsproblemet eller för att lösa problemet med bristande skolgång. Därför pekar verket på att varje uppgift från elev eller förälder om mobbning måste tas på allvar och utredas, samt att åtgärder måste

⁴⁶ se www.skolverket.se/tillsyn

⁴⁷ Skolverkets beslut i tillsynsärende Dnr 2002:318

vidtas vid behov och uppföljning skall ske av åtgärderna. Även i detta fall kritiserades vidare skolan för att ha en bristande handlingsplan mot mobbning och kränkande behandling.⁴⁸

Jönköpings kommun kritiserades nyligen av Skolverket. Fallet rörde en situation då slagsmål hade förekommit mellan fyra pojkar. Tre av pojkarna hade misshandlat den fjärde och under utredningen av vad som skett hade skolan lämnat den misshandlade pojken ensam med de som misshandlat honom varvid hot framförts enligt anmälaren. Skolverket menar att det måste anses som olämpligt att överlämna till de tvistande eleverna att ensamma lösa så allvarliga konflikter. Konflikten bottnade i händelser som skett utanför skoltid, men skolledningen måste insett att motsättningarna mellan eleverna även fanns under skoldagen och därigenom varit ett ansvar för skolan att lösa, menar Skolverket. Skolans personal borde ha deltagit i samtalen och dokumenterat vad som förekommit. Dessutom kritiseras skolan för att inte ha upprättat ett åtgärdsprogram för hur det framtida umgänget mellan berörda elever skulle lösas. Inte heller i detta fall undgick skolan kritik för att ha ett bristande handlingsprogram mot mobbning.⁴⁹

Skolverket har i ett annat fall poängterat skolans ansvar att sköta kommunikationen mellan hem och skola vid misstänkta fall av kränkande behandling. Fallet rörde sexuellt ofredande från en av skolans anställda gentemot två elever, vars föräldrar inte underrättats om ofredandet. Rektorn hade inte underrättat föräldrarna då han var osäker på om flickorna talade sanning, men Skolverket påpekar att oavsett skall den som anser sig kränkt få det stöd som den behöver och det är då bland annat viktigt att hålla föräldrar underrättade. I detta fall betonas också vikten av att handlingsprogrammen mot mobbning används vid behov, det räcker således inte att skolan har ett handlingsprogram. Skolverket riktade här kritik mot kommunen som inte använt handlingsprogrammet som fanns, och menade att det troligen berodde på att programmet inte innehöll åtgärder vid sexuellt ofredande, vilket enligt Skolverket också ingår i begreppet mobbning.⁵⁰

Det sista ärendet som jag har valt att ta upp rör bland annat skolans skyldighet att anmäla brott som begås i skolan. En elev hade utsatts för misshandel och hot på skolan, vilket skolan inte anmälde. Skolverket påpekar i sin utredning att det inte finns några särskilda regler som anger

⁴⁸ Skolverkets beslut i tillsynsärende Dnr 2001:362

⁴⁹ Skolverkets beslut i tillsynsärende Dnr 2001:4292

⁵⁰ Skolverkets beslut i tillsynsärende Dnr 2001:4098

om, hur eller när skolan skall anmäla brott till polisen. Grundtanken i svensk rätt, enligt Skolverket, är att ansvaret för att lämpliga åtgärder vidtas mot unga lagöverträdare, vilar på de sociala myndigheterna. Vid bedömningen av om en polisanmälan skall göras mot icke straffmyndiga ungdomar så måste utgångspunkten dock vara att brottet skall utredas av polis- och åklagarmyndighet. Skolverket riktar därför kritik mot skolan, då verket menar att skolans agerande att endast kontakta de sociala myndigheterna vid sådana allvarliga brott som här begåtts, inte varit tillräckligt.⁵¹

9.3.3 Kommentarer till Skolverkets praxis

I de fall som jag granskat har Skolverket ofta valt att inte kritisera kommunerna i det enskilda fallet, men har då ofta ändå kritiserat skolorna för bristande handlingsplaner mot mobbning. Skolverket verkar ibland vara lite väl försiktig i sin roll som tillsynsmyndighet, enligt mig. Då Skolverket är tillsynsmyndighet är det viktigt att den inte är rädd för att gå in och kritisera skolorna för hur de agerat i enskilda fall, då det är elevernas möjlighet att få upprättelse om skolan misskött sig.

Skolverkets praxis skall vara vägledande för landets skolor och skolledningar då de utformar sin verksamhet. I praxis finns råd om hur man bör agera och hur man inte bör agera vid mobbning. Enligt min erfarenhet som lärarvikarie är dock skolpersonal i många fall ovetande om vad Skolverket menar vara lämpliga åtgärder mot mobbning och vad som inte är det. Ett sätt att motverka denna okunskap kunde vara att Skolverket sänder ut sina beslut till personalen på landets skolor. Troligen har all skolpersonal idag en e-postadress genom sin kommun och borde därigenom ha en stående prenumeration på Skolverkets nyhetsbrev. Om inte annat borde rektorerna vara duktigare på att följa Skolverkets avgöranden och uttalanden och sedan vidareförmedla dem till övrig personal. Vidare var det skrämmande att se hur många av skolorna som fick kritik för att ha bristande handlingsplaner mot mobbning. Detta borde kunna motverkas genom tydligare direktiv och regleringar från staten om hur dessa planer skall utformas.

⁵¹ Skolverkets beslut i tillsynsärende Dnr 2001:13

10 Sammanställning av den politiska och mediala debatten i ämnet

10.1 Den politiska debatten i riksdag och regering

Vid ett regeringssammanträde i februari 1999 beslöts att en kommitté skulle tillsättas för att göra en översyn av den nuvarande skollagen. Kommittén skall komma med ett förslag till ändring av skollagen så att den bättre passar till den idag målstyrda verksamheten inom skolan och så att den klarare reglerar ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Dessutom skall de föreslå förändringar så att skollag, läroplaner, förordningar och föreskrifter bättre harmoniseras. Regeringen vill också att det utreds hur elevens rättssäkerhet och trygghet i skolan kan stärkas, främst genom att se över arbetsmiljölagstiftning samt hälso- och sjukvårdslagstiftning. Utöver detta skall kommittén se över om statens sanktionsmöjligheter behöver stärkas.⁵² En artikel i Svenska Dagbladet berättar att det i kommittén finns ett brett politiskt stöd för sanktioner i form av vite eller böter, om skolor och kommuner inte handlar tillräckligt för att åtgärda mobbning. Tveksamma röster finns dock, just i frågan om vart pengarna skall tas från vid ett aktuellt vite. Tas pengarna från skolornas kassa, vinner eleverna ingenting på det i ett längre perspektiv.⁵³

I en nyligen skriven motion från bland annat Folkpartiets ledare, Lars Leijonborg, ställs krav på skärpt reglering på skolans område gällande mobbning. I motionen skrivs att skolan idag hindras i sitt arbete mot mobbning av en oklar och otillräcklig lagstiftning. Förslag som läggs fram i motionen är att skolledningen skall få möjlighet att stänga av elever och splittra mobbargång. Dessutom skulle motionsförfattarna vilja se andra sanktioner, till exempel indraget studiebidrag för dem som mobbar. Dessutom kräver motionen att vid allvarliga fall, skall principen om att flytta på mobbarna vara helt klar. Krav framställs också på att skolverket skall kunna vidta sanktioner mot de kommuner som har skolor utan handlingsplaner mot mobbning. Vidare krävs att skollagen skall ändras så att kommunerna skall åläggas att polisanmäla elever som begår brott. Leijonborg vill se åtgärder mot mobbning i tre steg: förebyggande, aktiva vid aktuell mobbning och uppföljande. Att följa upp både den mobbade och de mobbade anses viktigt då ingen av dem skall fastna i destruktiva beteenden. Författarna till denna motion vill att man tydligare formulerar att det är rektorn som är ansvarig för att bekämpa mobbning. Krav ställs på att sexuella trakasserier

⁵² Dir 1999:15

⁵³ SvD 2002-03-23 av Lova Olsson

också skall ses som mobbning och att en lag mot sexuella trakasserier på skolan införs i samma modell som jämställdhetslagen.⁵⁴

I en motion till riksdagen skriver Gunnar Goude m.fl. att de vill ha en lag mot mobbning. Lagen skall innehålla kravet ”att ett fullständigt program för hantering av mobbningsproblemet skall finnas vid varje skola och att ansvaret skall ligga på skolans rektor”. Vidare skriver de ”lagen bör också tydligt ange att det åligger kommunen att övervaka att skolorna inom kommunen verkligen följer lagen genom utvärderingar i samverkan med skolorna.”⁵⁵

Ett sätt att komma till rätta med problem med mobbning kan vara fler vuxna i skolan. Detta föreslås också i en motion till riksdagen.⁵⁶ I motionen pekas också på det faktum att lärarna under det senaste decenniet har fått ta ett allt större ansvar för elevernas sociala situation, trots att man inte haft utbildning för detta. I motionen föreslås att läroplanerna skall innehålla ett tydligt avsnitt om värdegrunder och att varje kommun kontinuerligt bör genomföra fortbildning för all skolpersonal kring värderingar och mobbning. Motionsförfattaren vill också ha ett lagstiftat ansvar för mobbningsförebyggande arbete. Han menar att ”det ska klart framgå av skollagen att skolpersonalen är skyldig att förhindra mobbning samt att anmäla till rektor om en elev utsätts för mobbning eller våld i skolan. De vuxnas ansvar måste förtydligas när det gäller mobbning och en anmälningsskyldighet för skolpersonalen skulle ge rektorn en bättre bild av den psykosociala miljön i skolan. Detta skulle kunna leda till att åtgärder sätts in på ett tidigare stadium. Samtidigt måste rektorns ansvar bli klarare både vad det gäller att förebygga mobbning och att vidta åtgärder mot mobbning. Ingen tveksamhet får råda om vem som har det yttersta ansvaret. Rektorns ansvar bör anges i skollagen. Information om lag och rätt ska ges kontinuerligt.”⁵⁷ Dessutom påtalas vikten av att samma lagar gäller i skolan som i övriga samhället, det vill säga att brott skall beivras och inte avskrivas som mobbning då det rör sig om faktiska brott. Det ska åvila rektor att anmäla till sociala myndigheter och vid behov till polismyndighet. Kristdemokraterna vill också att skolledaren ska kunna omplacera den som mobbar. Detta ska dock endast kunna ske som sista utväg, men det är viktigt att visa att den som inte klarar av att anpassa sig till skolans regler ska kunna bli flyttad, och att det inte är den som utsätts för mobbning som ska behöva flytta på sig.

⁵⁴ Motion 2001/02:Ub225

⁵⁵ Motion 1996/97:Ub252

⁵⁶ Motion 2001/02:Ub435

I ytterligare en motion ställs krav på att innebörden i skollagen och arbetsmiljölagen förtydligas för skolan.⁵⁸ Motionsförfattaren anser att det är ett politiskt ansvar att lägga fast grundläggande regler för skolans verksamhet, och att detta inte skall lämnas åt skolledning och lärare. Som exempel berör han att det bör finnas klara regler om hur exempelvis våld ska bemötas på skolorna, om man ska välja att hantera det internt eller om polisanmälan skall göras. I motionen pekas på underliga förhållandet att skolan har anmälningsplikt till socialnämnden enligt Socialtjänstlagen (2001:453) om ett barn far illa i hemmet, men inte till polisen om barnet far illa i skolan. Vidare sägs att ”Skolorna bör i de lokala skolplanerna rekommenderas att polisanmäla rena våldshandlingar”.⁵⁹ I denna motion ställs också krav på att samarbetet mellan skola, fritidsverksamhet och idrottsföreningar måste byggas ut. Författaren menar att måste finnas en konsekvent linje mot mobbning i hela samhället.

Det påpekas också i debatten i riksdagen hur viktigt det är att program mot mobbning satsar både på att ”skapa ett gott socialt klimat som främjar elevernas hälsa och att ha effektiva rutiner för akuta fall av pågående mobbning.”⁶⁰ Socialdemokratiska riksdagsmän uttrycker att det krävs en nollvision mot mobbning eftersom vi har en obligatorisk skolgång.⁶¹

10.2 Kommentarer

Att debatten är livlig och relativt likformad i riksdagen, oavsett politisk färg, råder inget tvivel om. I motion efter motion ställs krav på klarare och också strängare lagstiftning i arbetet mot mobbning på skolorna. Det oroväckande är dock att denna strida ström av motioner kring ämnet mobbning och mobbningsbekämpning har pågått hela 1990-talet och verkar inte avta under 2000-talets början, men ändå sker så lite på området. Det verkar uppenbart att våra politiker har förstått att skolpersonalen inte har lagen med sig i sitt arbete, men fortfarande sker intet.

⁵⁷ Motion 2001/02:Ub435

⁵⁸ Motion 2000/01:Ub217

⁵⁹ Motion 2000/01:Ub217

⁶⁰ Motion 2001/02:Ub516

⁶¹ Motion 2001/02:Ub51

10.3 Debatten i media

I en debattartikel i Göteborgs-Posten i våras menade bland annat Barnombudsmannen att debatten om mobbning är förenklad och har fått fel fokus. Författarna till artikeln ställer sig kritiska till att lösa problemen genom att flytta eller stänga av elever. De menar att ett lyckat arbete mot mobbning handlar om att skolan har en förmåga att upptäcka problemen i tid och att skolan har en mångfald av åtgärder för att bryta mobbarnas beteende. I artikeln sägs att det krävs ett långvarigt engagemang och många arbetssätt och metoder för att komma till rätta med mobbning. Skolorna behöver mer stöd i sitt arbete genom större kunskap och kompetens kring problemet. Det skrivs i artikeln att mobbning inte bara är ett problem individer emellan utan uppkommer då miljön i allmänhet är dålig på skolan. Genom artikeln reser författarna krav på att personalen i skolan skall få ökat stöd från lagstiftning och från berörda myndigheter.⁶²

11 Mitt förslag till ny skollagstiftning

Problemet, som jag ser det, är att rektorn idag har för stort ansvar vad gäller arbetet med mobbning. Rektorer idag har ofta stora rektorsområden, ofta innefattande flera olika skolor. Detta innebär att på vissa skolor är rektorn kanske inte närvarande mer än en dag per vecka. Dessutom ansvarar rektorn för undervisning, ekonomi och administration. Det finns ingen faktiskt möjlighet för en rektor idag att hålla sig uppdaterad med allt som sker på skolan, under lektioner, på raster samt på skolskjutsar till och från skolan. Att därför pålägga rektorerna ett strängare ansvar än vad de har idag, ser jag inte som någon realistiskt lösning. Men inte desto mindre behövs det någon vuxen på varje skola som har det övergripande ansvaret som skall kunna ställas till svars för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits då mobbning uppstår. Denna person bör vara någon med en utbildning anpassad till tjänsten och med en arbetstid som är tillräcklig för att ha en realistisk chans att kunna veta vad som försiggår på skolan och hur skolmiljön är för de enskilda eleverna.

Vad jag föreslår är en ny tjänst på skolorna, en mobbningsansvarig. Denna person bör ha en utbildning, som innefattar bland annat pedagogik, psykologi och sociologi. Den mobbningsansvarige skall kunna vara med vid undervisning, på raster, i matsalen etc. Rapportering från skolsyster, skolkurator och lärare skall då ske till denne istället för som idag

till rektor. I skollagen bör tjänsten beskrivas och där skall också fastslås hur många elever en sådan mobbningsansvarig skall kunna vara ansvarig för, till exempel en ansvarig per hundra elever. Kostnaderna för denna nya tjänst borde långsiktig vara lägre än vad behandling, rehabilitering och omskolning idag kostar för mobbningsoffer. Det bästa vore självklart om det fanns ett utbildningsprogram på högskolan som utbildade dessa mobbningsansvariga.

Jag skulle också vilja förslå att skolpersonal utbildades och fortbildades mer i skoljuridik. Ett första, enkelt steg få vägen till detta kunde vara att skolpersonal tog del av vad Skolverket utreder och behandlar mer än vad som sker idag. Skolverkets avgörande borde läsas av alla som arbetar inom skolan för att förhindra att sådant agerande som Skolverket finner oriktigt upprepas genom okunskap.

⁶² GP 2002-02-16 av Lena Nyberg m.fl.

12 Avslutning

Mobbning är inte längre ett dolt problem utan medvetenheten kring mobbning i skolorna har kommit en lång bit på vägen, men det är fortfarande långt kvar att gå. Då brott ingår som en del i mobbningen är det viktigt att inte kalla det för mobbning utan att polisanmäla brottet. Då förövarna sällan är straffmyndiga överlämnas dock ofta ärendet till de sociala myndigheterna, men anmälan är viktig då man visar allvaret i situationen för förövarna. Skolorna börjar dock bli bättre och bättre på att polisanmäla brottsliga gärningar i skolan.

Som författare till denna uppsats hoppas jag att det under de närmaste åren kommer att företas en förändring av våra lagar och förordningar på skolans område. Ansvaret för mobbningsarbetet på skolorna och i kommunerna måste förtydligas och skolpersonalen måste få ett tydligare stöd i lagen för hur de skall agera för att förhindra och åtgärda mobbning.

Det kan tyckas att jag genom den här uppsatsen försökt hitta så många sätt som möjligt att ”komma åt” kommuner och skolledare som inte arbetar tillräckligt aktivt mot mobbning, men det har inte varit mitt syfte. Vad jag velat åstadkomma har istället varit att ge en förenklad bild över dagens regler samt att se hur man skulle kunna förändra det som inte är tillfredsställande i de nu gällande reglerna.

Arbetet har varit intensivt, ibland svårt, men mest av allt otroligt intressant.

13 Litteraturlista/källhänvisningar

Offentligt tryck

Dir 1999:15, Översyn av skollagen, m.m.

Ds 1989:12, Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen

Prop 2001/02:14, Hälsa, lärande och trygghet

Prop 1997/98:6, Förskoleklass och andra skollagsfrågor

Prop 1990/91:18, Om ansvaret för skolan

Prop 1972:5, Förslag till skadeståndslag m.m.

Motion 2001/02:Ub516, Nollvision mot mobbning av Lena Sandlin-Hedman

Motion 2001/02:Ub435, Mobbning av Erling Wälivaara

Motion 2001/02:Ub232, Skollag och mobbning av Sten Tolgfors

Motion 2001/02:Ub225, En skola fri från mobbning av Lars Leijonborg m.fl.

Motion 2001/02:Ub9, Med anledning av prop. 2001/02:14 Hälsa, lärande och trygghet av Beatrice Ask

Motion 2000/01:Ub320, Mobbning av Erling Wälivaara

Motion 2000/01:Ub217, Mobbning – en dold tragedi av Sten Tolgfors

Motion 1996/97:Ub252, Lagstiftning mot mobbning i skolan av Gunnar Goude m.fl.

Rättsfall

NJA 2001 s 755

RÅ 1995 ref 14 I

JO-beslut

Dnr 4639-1997

Dnr 2388-1989

Skolverkets beslut i tillsynsärenden

Dnr 2002:318

Dnr 2001:4292

Dnr 2001:4098

Dnr 2001:362

Dnr 2001:13

Dnr 1994:30

Yrkesinspektionens beslut (nuvarande Arbetsmiljöverket)

Dnr 1994/922

Litteratur

Bengtsson, Bertil. (1996) Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen. Stockholm: Norstedts Juridik

Hammarberg, Thomas. (1994) FN-konventionen om barnets rättigheter. Lund: Raoul Wallenberg Institute

Holmqvist, Lena, Leijonhufvud, Madeleine, Träskman, Per Ole och Wennberg Suzanne. (2001) Brottsbalken, en kommentar, Kap 13-24. Göteborg: Norstedt Juridik

Isekog, Tommy. (1999) Uppsägning av personliga skäl. Stockholm: Norstedts Juridik

Olweus, Dan. (1994) Mobbning i skolan. Malmö: Liber Utbildning

Richardsson, Gunnar. (1994) Svensk utbildningshistoria. Lund: Studentlitteratur

Schéele, Anita von. (1996) Mobbning – en arbetsmiljöfråga. Stockholm: Arbetarskyddsnämnden

Strömberg, Håkan. (1999) Speciell förvaltningsrätt. Malmö: Liber Ekonomi

Tidningsartiklar

Olsson, Lova. Böter hotar skolor som inte sköter sig. Svenska Dagbladet. 2002-03-23

Nyberg, Lena m.fl.. Mobbning måste ses i sitt sammanhang. Göteborgs-Posten 2002-02-16

Övrigt

Läroplanen 1994

Skolplan för Uddevallas kommun

Web-sida: <http://www.skolverket.se/tillsyn>