

# *Nordisk Socialrättslig Tidskrift*

Särtryck ur NST 19–20.2019

Strategier mot kränkningar i  
skolan? En kvalitativ  
undersökning av ärenden vid  
Skolinspektionen

Av Katarina Alexius



# Strategier mot kränkningar i skolan? En kvalitativ undersökning av ärenden vid Skolinspektionen

KATARINA ALEXIUS, *docent Institutionen för social arbete,*  
Stockholms universitet

## ABSTRACT

Swedish schools are required to counteract degrading treatment. If the school staff fails to counteract properly, damage might be claimed. The aim of this study was to examine the Education Act and to perform a qualitative content analysis of descriptions of countermeasures in 16 cases of peer abuse reported to the School Inspectorate. A framework of legal sociology was used. The results show that the requirements of countermeasures in the Education Act are vague. The results also show that the school staff and the reporting parents had divergent perceptions of what had happened. They could therefore not agree on what countermeasures should have been taken. The reporting parents described every measure that was unsuccessful as inadequate. The school staff, on the other hand, described measures that seemed to have been the best possible options as good enough, even though the abuse had not actually been stopped. It is argued that school staff needs competence and resources to counteract peer abuse more than they need an increase in rules and administrative procedures.

## KEYWORDS:

Peer abuse, Bullying, Degrading treatment, the Swedish Schools Inspectorate, The Swedish Child and School Student Representative.

## 1. Inledning

Övergripping mellan barn i skolmiljö är ett uppmärksammat problem med ibland svåra konsekvenser.<sup>1</sup> Även om det finns mycket kunskaper om hur sådana beteenden generellt sett kan motverkas är det ofta komplext för skolpersonal att i specifika fall matcha problembilden med effektiva motåtgärder.<sup>2</sup> I Sverige finns inte mobbning som rättsligt begrepp. I 6 kap. skollagen (2010:900) finns istället krav på att kränkande behandling oavsett omfattning och frekvens ska åtgärdas. Kraven på motverkande av kränkningar är i skollagen kopplade till ett skadeståndansvar, som genom en bevislätnadsregel kan tyckas ställa höga krav på skolpersonalen. Antalet prejudikat som rör kränkningar enligt nu gällande skollag är emellertid litet och förarbetena är mångtydiga och delvis motsägelsefulla. Trots detta talas i den politiska debatten om att det finns en vision om nolltolerans mot kränkningar i skolan.<sup>3</sup> Den bristande överensstämmelsen mellan de politiska ambitionerna och lagstiftningens innehåll visar att det är viktigt att studera såväl skollagen som de problem som lagens utformning kan medföra i rättstillämpningen. Här studeras därför både lagstiftningen och, med rättssociologisk metodik, rättstillämpningen vid Skolinspektionen, som är den myndighet som främst tillämpar reglerna i 6 kap. skollagen. Följande frågor undersöks:

- 1 Johansson, B., Flygare E. & Hellfeldt K., Pass or fail?: A study concerning how experiences of bullying, truancy and social relations influence pupils' academic performance. Report by Friends International Center against bullying, 2018; McDougall, P. & Vaillancourt, T., Long-term adult outcomes of peer victimization in childhood and adolescence: pathways to adjustment and maladjustment. *American Psychologist*, vol. 70, no 4, p. 300, 2015; Takizawa, R., Maughan, B. & Arseneault, L., Adult health outcomes of childhood bullying victimization: evidence from a five-decade longitudinal British birth cohort. *American journal of psychiatry*, vol. 171, no 7, pp. 777–784, 2014; Wolke, D. & Lereya S. T., Long-term effects of bullying. *Archives of disease in childhood*, vol. 100, no 9, pp. 879–885, 2015.
- 2 Flygare, E., Gill, P. E. & Johansson, B., Lessons from a concurrent evaluation of eight antibullying programs used in Sweden. *American Journal of Evaluation*, vol. 34, no 2, pp. 170–189, 2013; Swearer, S. & Shelley H., Bullying and discrimination in schools: Exploring variations across student subgroups. *School Psychology Review*, vol. 44, no 4, pp. 504–509, 2015; van der Ploeg, R., Steglich, C. & Veenstra, R., The support group approach in the Dutch KiVa anti-bullying programme: effects on victimisation, defending and well-being at school. *Educational Research*, vol. 58, no 3, pp. 221–236, 2016.
- 3 Elvgren, E., Varför upphör inte kränkningarna på våra skolor? En kritisk granskning av styrdokumentet på området. *Nordisk Socialrättslig Tidskrift*, nr 9–10, s. 82, 2014.

- Vilka krav på motverkande av kränkningar följer av 6 kap. skollagen?
- Hur beskriver anmälare, skolpersonal och Skolinspektionen de problem som åtgärderna skulle motverka?
- Vad lades till grund för beskrivningar av åtgärder som tillräckliga eller otillräckliga?

Efter inledningen redogörs för kunskapsområdet samt för metoder, urval, material, och perspektiv. Dessa avsnitt följs av undersökningar av de rättsliga ramarna samt av rättstillämpningen vid Skolinspektionen. Därefter återkopplas perspektiven på de undersökta problemen i en diskussion samt i avslutande kommentarer.

## 2. Kunskapsområdet

Mobbning anses i regel vara upprepade negativa handlingar.<sup>4</sup> Vanligen ingår maktobalans mellan angripare och offer i definitionen.<sup>5</sup> Bedömningar av negativa handlingar baseras på tolkningar av handlingars syften, upplevelser av angreppet och förekomsten av sociala maktpositioner.<sup>6</sup> Att reglera aggressionsfenomen mellan skolbarn rättsligt är komplicerat till följd av problemen med att skilja olika sorters handlingar från varandra. Inom den internationella forskningen framhålls ibland att alltför breda definitioner av de negativa handlingar som ska motverkas lägger oproportionerligt stor byråkratisk börda på skolpersonalen, som tvingas rapportera och utreda varje aggressivt beteende.<sup>7</sup> Snäva definitioner, som innefattar exempelvis maktobalans, kan enligt forskningen på området

- 4 Smith, P. K., Cowie, H., Olafsson, R. F. & Liefvooghe, A. P., Definitions of bullying: A comparison of terms used, and age and gender differences, in a Fourteen-Country international comparison. *Child development*, vol. 73, no 4, pp. 1119–1133, 2003.
- 5 Hymel, S. & Swearer, S.M., Four decades of research on school bullying: An introduction. *American Psychologist*, vol. 70, no 4, p. 293, 2015.
- 6 Vaillancourt, T., McDougall, P., Hymel, S., Krygsman, A., Miller, J., Stiver, K. & Davis, C., Bullying: Are researchers and children/youth talking about the same thing?. *International Journal of Behavioral Development*, vol. 32, no 6, pp. 486–495, 2008.
- 7 Cascardi, M., Brown, C., Iannarone, M. & Cardona, N., The problem with overly broad definitions of bullying: Implications for the schoolhouse, the statehouse, and the ivory tower. *Journal of School Violence*, vol. 13, no. 3, pp. 253–276, 2014.

istället bli svårhanterliga på grund av de bevissvårigheter som uppstår om handlingars sociala kontext måste klarläggas.<sup>8</sup> När konfliktsituationer omfattar flera olika händelser finns dessutom ibland överlappningar mellan offer- och angriparpositioner.<sup>9</sup> Sådana överlappningar försvårar bedömningarna av mobbning och komplicerar även tillämpningen av det svenska kränkingsbegreppet.<sup>10</sup>

Det svenska skolsystemet har under de senaste decennierna förändrats i nyliberal, marknadsanpassat kommersialiserad riktning genom införande av valfrihet och decentralisering av beslutsfattandet från stat till kommuner och privata aktörer.<sup>11</sup> Dessa förändringar har inneburit ett fokus på kundnöjdhet parallellt med förstärkningar av tillsynen och allt fler föreskrifter och riktlinjer.<sup>12</sup> Under ledning av Skolinspektionen som central tillsynsmyndighet har många delar av skolpersonalens uppdrag därmed blivit alltmer förrättsligt byråkratiserade.<sup>13</sup> Den ökande förekomsten av formaliserade regler kan ses som problematiskt när det gäller konflikthantering, eftersom förrättsligandet inte nödvändigtvis i sig minskar förekomsten av konflikter.<sup>14</sup> I den praktiska hanteringen av negativa beteenden mellan barn tycks skolpersonalen emellertid framför

- 8 Cornell D. & Limber S.P., Law and policy on the concept of bullying at school. *American Psychologist*, vol. 70, no 4, p. 333, 2015.
- 9 Chan, H. C. O. & Wong, D. S., The overlap between school bullying perpetration and victimization: Assessing the psychological, familial, and school factors of Chinese adolescents in Hong Kong. *Journal of Child and Family Studies*, vol. 24, no 11, pp. 3224–3234, 2015; Solberg, M. E., Olweus, D & Endresen, I. M., Bullies and victims at school: Are they the same pupils?. *British Journal of Educational Psychology*, vol. 77, no 2, pp. 441–464, 2007.
- 10 Alexius, K., Abuse, degradation and conflicts in school. A qualitative study of text documents in cases at the Swedish Schools Inspectorate. *International Journal of Law, Crime and Justice*, vol 54, p. 71, 2018.
- 11 Se t.ex. Carlbaum, S., Customers, partners and rights-holders: School evaluations on websites. *Education Inquiry*, vol 7, no 3, pp. 327–348, 2016.
- 12 Lundahl, L., Arreman, I.E., Holm, A.S. & Lundström, U., Educational marketization the Swedish way. *Education Inquiry*, vol. 4, no 3, pp. 497–517, 2013.
- 13 Fransson, S., Juridifieringens konsekvenser på skolans område – en översikt av begrepp och principer. *Utbildning & Demokrati* 2016, vol 25, nr 1, s. 33–51, 2016; Novak, J. *Juridification of Educational Spheres: The Case of Swedish School Inspection*. PhD diss., Acta Universitatis Upsaliensis, 2018.
- 14 Vainik, A-L., *Polisanmälningar i grundskolan*. PhD Diss., Linnaeus University Press, 2017.

allt ägna sig åt relationellt pedagogisk arbete.<sup>15</sup> Kommersialiseringens fokus på kundnöjdhet torde ofta överensstämma väl med personalens relationella ambitioner, men mer sällan harmoniera fullt ut med regel-  
förstärkningarna och visionen om nolltolerans mot kränkningar. På en övergripande nivå framstår därför den svenska skollagstiftningen i vissa avseenden som motsägelsefull på ett sätt som visar på vikten av att studera både rättsreglerna och rättstillämpningen.

Som framgår av avsnitt 4 nedan har kraven på motverkande av kränkningar i 6 kap. skollagen klarlagts bland annat genom Gustafssons undersökning av den rättsliga regleringen av kommuners ansvar vid kränkande behandling i skolan.<sup>16</sup> Vidare har Refors Legge undersökt vissa gränsdragningsfrågor samt hanteringen av diskrimineringsfrågor på skolområdet i förhållande till Skolinspektionen och andra myndigheter.<sup>17</sup> Även Elvgren har granskat kränkningsreglerna i skollagen och påvisar ett flertal oklarheter efter att ha studerat både de krav som ställs i skollagen, bakomliggande samhälleliga och rättsliga normer samt rättsens möjlighet att förverkliga den nolltolerans mot kränkningar som är avsedd att råda.<sup>18</sup>

Elvgren menar att de begränsningar av kränkningsbegreppets räckvidd som anges i förarbetsuttalanden är öppet formulerade och oklara, varför begreppet är oklart till omfattning och innebörd.<sup>19</sup> Hon anför flera exempel på värderingar som innebär att det i människors ideologiska uppfattningar ibland finns en underförstådd men väletablerad acceptans för att kränkningar av olika sort förekommer i skolan och inte helt kan stoppas. Vidare menar hon att mycket talar för att det både i samhäl-

15 Odenbring, Y., Johansson, T., Lunneblad, J. & Hammarén, N., Youth victimisation, school and family support: schools' strategies to handle abused children. *Education Inquiry*, vol. 6, no 2, pp. 191–207, 2015.

16 Gustafsson, A., *Kränkande behandling i skolan. Den rättsliga regleringen av kommunens ansvar*. Uppsala universitet, lic.avh., Uppsala Universitet, 2013.

17 Refors Legge, M., Tillsynen över skolan och barnen som kommer i kläm. *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, nr 3, s. 385–399, 2016; Refors Legge, M., Lärares tillsynsplikt, bagatellartade kränkningar och otillåtna kroppsliga ingrepp. *Nordisk socialrättslig tidskrift*, nr 13–14, s. 127–132, 2016.

18 Elvgren, *Varför upphör inte kränkningarna på våra skolor? En kritisk granskning av styrdokumentet på området*, s. 130 f., 2014.

19 Elvgren, *Varför upphör inte kränkningarna på våra skolor? En kritisk granskning av styrdokumentet på området*, s. 89 f., 2014.

let och i rätten finns implicita normer som anger att det är normalt med kränkningar elever emellan och att det inte går att förhindra alla kränkningar.<sup>20</sup> De inom doktrinen påvisade oklarheterna när det gäller skolverksamheters såväl rättsliga ansvar som faktiska agerande visar att det är viktigt att studera skollagens krav på kränkingsmotverkande åtgärder såväl rättsligt som rättssociologiskt.

### 3. Metoder, urval och material samt perspektiv

#### 3.1 *Metoder samt rättssociologiskt urval och material*

Utifrån att en jämförelsevis uttömmande doktrin i ämnet redan finns undersöks här kraven på motverkande av kränkningar enligt 6 kap. skollagen rättsdogmatiskt endast kortfattat.<sup>21</sup> Relevanta författningstexter, prejudikat och förarbeten redovisas, tillsammans med rättskällor som doktrin och vissa överrättsavgöranden från hovrätt. För att belysa hur lagstiftningen hanteras i praktiken studeras därefter ett kvalitativt urval av ärenden från Barn- och elevombudet vid Skolinspektionen.

Barn- och elevombudet är en verksamhet inom Skolinspektionen, som tar emot anmälningar bland annat mot skolor som uppges brista i att åtgärda och förhindra kränkningar.<sup>22</sup> I tillsynsärendena lämnar anmälaren och skolans huvudman beskrivningar av situationen, varefter ett tillsynsbeslut fattas genom en bedömning av om skolverksamheten har misskött sig eller inte. Ärendena innehåller alltså på ett mångfacetterat sätt minst tre olika perspektiv. Det var därför ett relevant material för denna undersökning av beskrivningar av problem och åtgärder. Eftersom

20 Elvgren, Varför upphör inte kränkningarna på våra skolor? En kritisk granskning av styrdokumentet på området, s. 103 ff., 2014.

21 Närmare om rättsdogmatisk metod och om rättskällevärdet, se t.ex. Jareborg, N., Rättsdogmatik som vetenskap. Svensk juristtidning, s. 1–10, 2004, och där anförd litteratur.

22 Barn- och elevombudets verksamhet regleras genom förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion. Av de anmälningar som inkommer till Barn- och elevombudet är det många som återkallas eller skrivs av, exempelvis eftersom anmälarna inte ger in efterfrågade kompletteringar. År 2017 fattade Barn- och elevombudet beslut i 1.280 anmälningsärenden om kränkande behandling från andra elever. Brister konstaterades i 682 av dessa ärenden. Se vidare Skolinspektionens statistik över anmälningsärenden, Statistikrapport, diarienummer 2017: 7122.



undersökningen rör anmälningar enligt skollagen har diskriminering genom trakasserier, liksom frågan om definierandet av mobbning, utlämnats. I ärenden om elever som kränkts av skolpersonal utgör personalens position som vuxen auktoritet normalt sett en väsentlig del i såväl problembeskrivningar som åtgärdsplaner.<sup>23</sup> För att underlätta jämförelser mellan fallen studeras här därför endast ärenden som rör kränkningar mellan elever.

Under två olika slumpvisa tidsintervall, benämnda A och F, valdes de tjugo första ärendena som avslutades genom tillsynsbeslut år 2014. Ärendena kodades som A 1-20 och F 1-20. Därefter studerades samtlig dokumentation i de ärenden som rörde konflikter mellan elever där den angripne gick i 4:an eller högre klass, och därmed var tillräckligt gammal för att på ett tydligt sätt berätta om händelserna för de vuxna.<sup>24</sup> En del texter, som exempelvis mejl och utskrifter av dialoger på internet, härrör direkt från utsatta eller angripande elever. De största delarna av materialet har emellertid utformats av vuxna, som på olika sätt lämnade information i kränkningssärendena. Avgränsningen till årskurs 4 eller högre innebar att sexton ärenden studerades. Ärendedokumentationen innefattade mellan 40 och 450 sidor med olika typer av textmaterial som anmälan, svaromål, tillsynsbeslut, skolornas generella handlingsplaner jämte specifika åtgärdsplaner samt mejl, utskrifter av dialoger på internet och dokumenterade referat av samtal mellan lärare jämte annan personal och på olika sätt berörda föräldrar och elever. I enlighet med tillståndet för etikprovning, EPN i Stockholm 2015/839-31/5, har alla namn i citaten ersatts med anonymiserade beteckningar. Även annan känslig, eller onödigt preciserad information, har i citaten ändrats eller anonymiserats.

Målsättningen att klargöra olika aktörers beskrivningar gjorde att kvalitativ innehållsanalys bedömdes vara den mest adekvata metoden för att besvara undersökningens två rättssociologiska frågor. De sexton

23 Alexius, Abuse, degradation and conflicts in school. A qualitative study of text documents in cases at the Swedish Schools Inspectorate, p. 69, 2018.

24 Även ärenden med yngre barn undersöktes initialt. Dessa präglades emellertid i många fall av oklarheter i berörda barns uppgifter och bedömdes därför som alltför komplicerade för att vara ett relevant forskningsmaterial. Eftersom barns ålder och mognad att själva fatta beslut ofta anses stärkas i 10–12 års ålder framstod årskurs 4 som en rimlig avgränsning. Jfr Svensson, G., Barns bestämmanderätt i medicinska frågor. Juridisk Tidskrift, nr 4, s. 866–886, 2005/06.

ärendena studerades för att visa på manifesta mönster i beskrivningarna av problem och kränkingsmotverkande åtgärder.<sup>25</sup> För att konkretisera de sakligt empiriska och de rättsligt normativa planen i förhållande till varandra har materialet undersöks genom ett samspel mellan observationer i texterna och de två forskningsfrågorna, relaterat till skollagens krav på att kränkningar åtgärdas. Texterna lästes i flera omgångar, varvid likheter och skillnader i materialet kodades och kategoriserades. De mönster som framträdde har i någon mån kvantifierats.

Här studerade ärenden avslutades genom tillsynsbeslut och kan därför antas röra mer allvarliga händelser än sådant som inte kommit till Skolin-spektionens kännedom. Ärendena kan alltså inte ses som representativa för kränkingsärenden generellt. Som vanligen är fallet med kvalitativa studier, som åsyftar att tolka ett material, är undersökningens syfte emellertid att åstadkomma ett resultat som är trovärdigt och tillförlitligt samt relevant och användbart i det specifika sammanhanget.<sup>26</sup>

Trovärdighet och tillförlitlighet uppnås här genom en tydlig redovisning av metod och urval samt klagörande citat, som kan granskas externt. Ärendenas relevans och användbarhet baseras på att undersökningens perspektiv kan bidra till förklaringsmodeller för den sorts händelser som har undersökts.<sup>27</sup> Genom att texterna belyser de två empiriska forskningsfrågorna kan alltså slutsatser dras, som ger vägledning i situationer som liknar de som har undersökts. Här studerat material kan därmed läggas till grund för generella slutsatser när det gäller ärenden avslutade genom tillsynsbeslut, som rör kränkningar mellan elever i mellan- och högstadiet.<sup>28</sup>

25 Braun, V., Clarke, V. & Terry, G., Thematic analysis. *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-being*, vol 24, pp. 95–114, 2014.

26 Närmare om trovärdighet och tillförlitlighet, eller reliabilitet, samt relevans och användbarhet, eller validitet, se t.ex. Bryman, A., *Qualitative research on leadership: A critical but appreciative review. The leadership quarterly*, vol. 15, no. 6, pp. 729–769, 2004.

27 Därmed uppstår således pragmatisk validitet, se vidare t.ex. Worren, N.A., Moore, K. & Elliott, R., When theories become tools: Toward a framework for pragmatic validity. *Human Relations*, vol 55, pp. 1227–1250, 2002.

28 Slutsaserna baseras alltså på analytisk generaliserbarhet, se vidare t.ex. Ishak, N. M. & Bakar, A. Y. A., Developing sampling frame for case study: challenges and conditions. *World Journal of Education*, vol 4, no 3, pp. 29–35, 2014.

En nackdel med textanalyser är att det är en textnivå och inte riktiga händelser eller människors verkliga tankar som studeras. Genom att texter formuleras av specifika aktörer kan faktorer osynliggöras och exempelvis maktförhållanden döljas. Ärenden från Skolinspektionen utgör emellertid dokumentation av argumentation och bedömningar i samband med offentligt beslutsfattande. Kunskaper om den praktiska tillämpningen av skollagens kränkingsregler i samband med sådan offentlig maktutövning är i sig av betydelse för arbetet mot mobbning och andra kränkningar i skolmiljö.

### 3.2 *Perspektiv*

Juridiskt beslutsfattande är traditionellt normrationellt genom att formell rättssäkerhet i form av likabehandling och förutsebarhet ses som ett centralt mål och värde. Normrationalitet eftersträvas genom lagbestämmelser, som består av tydligt utformade rekvisit med koncisa rättsföljder.<sup>29</sup> Numera tillhandahålls emellertid många välfärdsrättigheter genom målorienterad regel tillämpning. Tillämpning av målregler åsyftar ofta att uppnå materiell rättssäkerhet genom att enskildas behov och intressen på bästa möjliga sätt hanteras sakligt och på grundval av väl validerade fakta.<sup>30</sup> Välfärdsområden som hälso- och sjukvård, socialtjänst och skolverksamhet regleras i en del hänseenden genom normativt innehållsmässigt svag lagstiftning som är mångtydig och flexibel på ett sådant sätt att tillämpningen kan anpassas till förhållandena i den specifika situationen.<sup>31</sup>

Målreglers flexibilitet kan ses som en fördel, men innebär ibland även nackdelar. Fransson noterar i sin undersökning av juridifieringens

29 Se exempelvis Peczenik, A., *Vad är rätt?*, Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation. Stockholm: Nordstedts Juridik AB, Fritzes Förlag AB, 1995.

30 Mattsson, T., *Det familjehemsplacerade barnet som rättighetsbärare*. En utgångspunkt i det sociala arbetet med barn och ungdomar. *Socialmedicinsk tidskrift*, vol. 83, nr 1, s. 66–73, 2014; Vahlne Westerhäll, L., *Legitimitetsfrågor inom den offentliga förvaltningen*. i Vahlne Westerhäll, L., *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*, Norstedts, Stockholm, s. 193 och 215, 2007.

31 Se vidare t.ex. Gustafsson, H., *Rättens polyvalens*. En rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet. PhD diss, Lunds universitet, Sociologiska institutionen, 2002.

konsekvenser på skolans område att skollagstiftningen ofta är diffus, motsägelsefull och svår att förstå för tillämpare, samtidigt som reglerna uppfattas som omöjliga att uppfylla. Ständiga förändringar leder enligt henne dessutom till legitimitetsbrister och handlingsförklarning, samtidigt som diskrepans uppstår mellan reglernas innebörd och hur de tillämpas.<sup>32</sup> Genom att kränkingsreglerna här studeras i relation till den faktiska rättstillämpningen belyses i vilken utsträckning som sådana diskrepanser föreligger samt även möjliga för- och nackdelar med lagreglernas flexibilitet.

Här vidtagen undersökning tar sin utgångspunkt i att skollagens regler antas tillse att kränkningar motverkas. I förarbetena betonas att kränkingsreglerna är sanktionerade genom en skadeståndsbestämmelse och att det förväntas att Skolinspektionen upprätthåller lagstiftningens faktiska genomslag.<sup>33</sup> Beskrivningarna av kränkingsmotverkande åtgärder i de empiriska ärendena belyses i denna studie i den avslutande diskussionen därför med utgångspunkt i perspektivet att rättsregler kan ha både handlingsdirigerande och ideologiska funktioner.<sup>34</sup>

Med ideologiska funktioner menas de effekter som rättsnormerna kan ha på människors, av värderingar präglade, föreställningar genom att reglerna på olika sätt interagerar med människors tänkesätt.<sup>35</sup> Ibland är det rätten som förmedlar övergripande värden, det vill säga ideologier, i samhället. Ibland är det tvärtom reglerna som genom den konkreta rättstillämpningen formar sig efter befintliga värderingar hos de berörda människorna.<sup>36</sup> Att undersöka rättens interaktion med människors vär-

32 Fransson, Juridifieringens konsekvenser på skolans område – en översikt av begrepp och principer, s. 47, 2016.

33 Skadeståndsregeln är rättsligt sett främst reparativ genom att enskilda kan kompenseras ekonomiskt om de varit illa, medan Skolinspektionens tillsyn tillsammans med skadeståndsanktionen kan fungera kontrollerande och därmed i viss mening preventivt. Närmare om de i förarbetena angivna handlingsdirigerande syftena med 6 kap. skollagen, se prop. 2009/10:165, Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 331.

34 Stjernquist, P. & Widerberg, K., Rätten i samhällsbyggandet, Norstedt, 1989; Hydén, H. Normvetenskap, Lund studies in Sociology of Law, Lund, 2002.

35 Se vidare Mathiesen, T., Andersson, S. & Gerhard, P., Rätten i samhället: en introduktion till rättssociologin. Korpen, 1985.

36 Dahlstrand, K., Kränkning och upprättelse. En rättssociologisk studie av kränkingsersättning till brottsoffer. PhD diss, Lunds universitet, Lund, 2012.

deringar är komplicerat. I här genomförd textanalys förutsätts emellertid att berörda aktörers beskrivningar av problem och åtgärder inom ramen för en juridisk beslutsprocess kan åskådliggöra deras uppfattningar när det gäller både rättsliga och samhälleliga normer.

Handlingsdirigerande funktioner innebär effekter som uppkommer genom inverkan på människors faktiska handlande.<sup>37</sup> Huruvida och i vilken utsträckning som en rättsregel har handlingsdirigerande och därmed styrande funktioner är en komplex och mångfacetterad fråga.<sup>38</sup> Här antas att den studerade ärendedokumentationen, med aktörernas beskrivningar i olika typer av texter, kan läggas till grund för slutsatser om eventuella samband mellan rättsnormerna och aktörernas faktiska handlingar. Därigenom kan 6 kap. skollagen och de problem som lagens utformning kan medföra i rättstillämpningen åskådliggöras i relation till de politiska ambitioner som anges i bland annat förarbeten.

#### 4. Kraven på motverkande av kränkningar i 6 kap. skollagen

I FN:s Barnkonvention, som genom riksdagsbeslut i juni 2018 inkorporeras som svensk lag den 1 januari 2020,<sup>39</sup> finns artiklar som innebär åligganden för konventionsstaterna att förhindra att barn utsätts för kränkningar i skolan. Av artikel 3 i Barnkonventionen följer bland annat att barn ska tillförsäkras skydd och omvårdnad genom alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder samt att staterna även ska säkerställa att sådana åtgärder förverkligas. Vidare följer av artikel 19 samma konvention att barn ska skyddas mot bland annat alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp medan barnet står under exempelvis lärares tillsyn på grund av skolplikt.<sup>40</sup> Även artikel 3

37 Hydén, H., *Normvetenskap, Lund studies in Sociology of Law*, Lund, 2002.

38 Se t.ex. Fryer, B., Hunt, A., McBarnet, D. & Moorhouse, B., *Law, state and society*. Routledge, London, 2018.

39 Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU25.

40 Närmare om innebörden av artikel 19, se Barnrättskommittén, *Allmänna kommentarer*, nr 13, 2011, *The right of the child to freedom from all forms of violence*, CRC/C/GC/13. Våld mellan barn nämns där specifikt enligt bland annat följande. Violence among children. This includes physical, psychological and sexual violence, often by bullying, exerted by children against other children, frequently by groups of children,

om förbud mot tortyr i Europeiska Människorättskonventionen kan aktualiseras vid allvarliga fall av övergrepp mellan skolbarn.<sup>41</sup>

Enligt målreglerna i 1 kap. 4–11 §§ skollagen ska det svenska skolväsendet garantera att skolbarn får en god utbildning i en bra arbetsmiljö. Under skoltiden har lärare som huvudregel en tillsynsplikt som innebär ett ansvar för elevernas hälsa och trygghet.<sup>42</sup> Bestämmelserna i 6 kap. skollagen har till ändamål att motverka förekomsten av kränkande behandling. Enligt 6 kap. 3 § skollagen är kränkningar handlingar som kränker ett barns eller en elevs värdighet utan att utgöra diskriminerande trakasserier som omfattas av diskrimineringslagen (2008:567).<sup>43</sup> Begreppet kränkning kan i detta sammanhang framstå som diffust och därför vidsträckt. I förarbetsuttalanden anges emellertid att det inte är rimligt att varje beteende som ett barn eller en elev subjektivt upplever som en kränkning ska kunna leda till en anmälan, utan kränkningar ska ha varit märkbara och tydliga.<sup>44</sup> Det ska vidare ha stått klart för den som agerar att beteendet är kränkande, såvitt detta inte är uppenbart, samtidigt som retsam jargong ska skiljas från kränkande beteenden.<sup>45</sup>

which not only harms a child's physical and psychological integrity and well-being in the immediate term, but often has severe impact on his or her development, education and social integration in the medium and long term. Also, violence by youth gangs takes a severe toll on children, whether as victims or as participants. Although children are the actors, the role of adults responsible for these children is crucial in all attempts to appropriately react and prevent such violence, ensuring that measures do not exacerbate violence by taking a punitive approach and using violence against violence.

- 41 Se vidare avgörandet *Đurđević mot Kroatien*, dom 2011-07-19, nr 52442/09, vilket avgörande dock inte innebar prövning i sak av klagomålet till de delar som rörde övergrepp av andra barn i skolan. Den aktuella konventionen är direkt tillämplig genom 19 § Regeringsformen (1974:152) och Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- 42 Se t.ex. NJA 1988 s. 586 och NJA 2009 s. 79.
- 43 Skollagen skiljer mellan elever och barn, varvid det med barn avses förskolebarn medan barn som går i grundskola eller gymnasium kallas för elever. I denna artikel rubriceras skolbarn därför i löpande text oftast elever, medan de i citaten, i enlighet med originaltexterna, i allmänhet omnämns som barn.
- 44 Prop. 2005/06:38, Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever, s. 103 och 137.
- 45 Prop. 2005/06:38 s. 103, 136 f.; proposition 2007/08:95, Ett starkare skydd mot diskriminering, s. 493, 575; prop. 2009/10:165, s. 693 ff.

Enligt 6 kap. 10 § skollagen har skolverksamheter rapporterings- och utredningsskyldighet vid kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling. Vidare anges i samma bestämmelse att huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden. Sedan 1 januari 2019 gäller detsamma om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen. Kränkningsutredningar omfattas av dokumentationsskyldigheten i 27 § förvaltningslagen (2017:900), tidigare 15 § i den gamla förvaltningslagen (1986:223). Personalen är alltså skyldig att dokumentera allt som kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. I Skolverkets, för tillfället upphävda, allmänna råd framhölls att dokumentation av utredningen, av vad som inträffat och vilka åtgärder som vidtagits, var ett viktigt underlag för att kunna följa upp effekterna av åtgärderna.<sup>46</sup>

Har skollagens krav åsidosatts kan skolverksamhetens huvudman enligt 6 kap. 12 § skollagen bli skadeståndsskyldig, varvid talan om skadestånd kan föras av Barn- och elevombudet vid Skolinspektionen.<sup>47</sup> Om det inte anses finnas förutsättningar att driva ett skadeståndsmål kan skolverksamheten istället föreläggas att komma till rätta med problemen.<sup>48</sup> I en bedömning av hur en skolverksamhet har hanterat sina åligganden undersöks både om kränkningar har ägt rum och om personalen har vidtagit de åtgärder som skäligen kunde krävas för att förhindra kränkande behandling. Av en bevislätnadsregel i 6 kap. 14 § skollagen följer att om ett barn eller en elev visar på omständigheter som ger anledning att anta att denne har kränkts, är det skolverksamheten

46 Se Skolverkets allmänna råd för Arbetet mot diskriminering och kränkande behandling, Skolverket, 2014, s. 34. Dessa allmänna råd upphävdes under år 2017 mot bakgrund av bland annat att revideringar behövdes till följd av både nya förvaltningslagens ikraftträdande och att rapporterings-, utrednings- och åtgärds-skyldigheterna i 6 kap. 10 § skollagen per 1 januari 2019 gäller även barn eller en elev som anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier. Nya allmänna råd kommer att utfärdas under år 2019.

47 Prop. 2009/10:165, s. 331.

48 Föreläggandena kan kombineras med vite, men i praktiken används vitesföreläggande sällan, se vidare Gustafsson, Kränkande behandling i skolan. Den rättsliga regleringen av kommunens ansvar, 2013, s. 124 ff.

som ska visa att kränkning inte har förekommit.<sup>49</sup> I förarbetena anges emellertid att ringa, objektivt sett bagatellartade, kränkningar inte är skadeståndsgrundande.<sup>50</sup> Vidare kan provokationer från den kränktes sida medföra att rätten till skadestånd jämkas eller faller bort.<sup>51</sup>

Eftersom skadeståndskrav baserade på 6 kap. skollagen vanligen avslutas genom förlikning prövas ärenden om kränkning sällan av domstol.<sup>52</sup> Prejudikatbildningen rörande nu gällande rätt avser i huvudsak olika typer av fysiskt våld.<sup>53</sup> Även psykiskt exkluderande kan dock utgöra tydliga och märkbara kränkningar.<sup>54</sup>

De åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden är inte uttryckligen reglerade, eftersom de beror på omständigheterna i varje särskilt fall.<sup>55</sup> De formella sanktioner som kan vidtas om en elev uppträder olämpligt exempelvis mot annan elev är, enligt bestämmelserna i 5 kap. skollagen om trygghet och studiero, bland annat utvisning ur viss lokal, kvarsittning, skriftlig varning, omplacering och avstängning.<sup>56</sup> Varken skollagen eller Skolverkets styrdokument

49 Bevislätnadsregeln infördes i nära anslutning till att Högsta domstolen i avgörandet NJA 2001 s. 755 fastställde att skadeståndsansvar inte förelåg för en skolverksamhet där det påstods ha pågått långvarig mobbning mellan barn, eftersom det ansågs att personalen, såvitt kunde bevisas, gjort vad som rimligen kunnat begäras av dem. Se vidare prop. 2005/06:38 s. 108 f., samt Dufwa, B. Skolans ersättningsansvar för elevernas mobbning av skolkamrater under skolgång, Svensk Juristtidning, s. 344 ff., 2005.

50 Prop. 2005/06:38, s. 113.

51 Prop. 2005/06:38, s. 148, prop. 2007/08:95, s. 578, prop. 2009/10:16, s. 696.

52 Gustafsson, Kränkande behandling i skolan. Den rättsliga regleringen av kommunens ansvar, 2013, s. 18 och 53.

53 Se t.ex. NJA 2013 s. 397; HFD 2014 ref. 47; NJA 2016 s. 596. Se även Refors Legge, Lärares tillsynsplikt, bagatellartade kränkningar och otillåtna kroppsliga ingrepp, s. 127–132, 2016.

54 Hovrätten för Västra Sverige, dom den 6 juli 2011 i T 3724-10. Flertalet hovrättsavgöranden i kränkningsärenden enligt skollagen rör emellertid fysiskt våld, se t.ex. Svea Hovrätts dom av den 27 oktober 2008, mål nr T 8484-075 samt Hovrätten över Skåne och Bleking, dom 2014-09-10, mål nr FT 2102-13. För praktiska exempel på underrettsavgöranden, se även Gustafsson, Kränkande behandling i skolan. Den rättsliga regleringen av kommunens ansvar, 2013, s. 53 ff.

55 Gustafsson, Kränkande behandling i skolan. Den rättsliga regleringen av kommunens ansvar, 2013, s. 102 ff.

56 Se vidare Gustafsson, Kränkande behandling i skolan. Den rättsliga regleringen av kommunens ansvar, 2013, s. 103 f.



stadgar någonting specifikt om polisanmälningar.<sup>57</sup> Istället är det upp till personalen att i varje enskilt fall bedöma om anmälan ska göras till andra myndigheter. Trots att kränkningar kan innefatta brott har svenska skolor således inga särskilda regler eller handlingsstrategier mot brottslighet.<sup>58</sup>

I empiriska undersökningar har konstaterats att angriparna i kränkningens ärenden inte sällan menade att det rörde sig om ömsesidiga konfliktsituationer på ett sätt som innebar att ansvarsfrihetsgrunderna nödvärn och samtycket i 24 kap. 1 och 7 §§ brottsbalken (1962:700) regelmässigt skulle ha varit tillämpliga.<sup>59</sup> Under det att en elev som anser sig ha kränkts i ett skadeståndsmål kan åberopa bevislätnadsregeln i skollagen är det i brottmål som huvudregel åklagaren som ska visa på att invändningar om samtycke eller nödvärn inte är relevanta.<sup>60</sup> Den skadeståndsrättsliga bedömningen av en kränkning skiljer sig därmed påtagligt från den straffrättsliga bedömningen av samma situation. Denna typ av diskrepanser bidrar till att göra kraven på kränkingsmotverkande åtgärder svåröverskådliga på ett sätt som medför att lagstiftningen, och de uppgivna politiska ambitionerna, behöver studeras i förhållande till den faktiska rättstillämpningen.

## 5. Rättstillämpningen hos Barn- och elevombudet vid Skolinspektionen

### 5.1 *De problem som åtgärderna skulle motverka*

De sexton undersökta ärendena rörde tio flickor och sex pojkar i åldern 9–15 år. Dessa beskrevs i anmälningarna ha utsatts för olika typer av verbala och/eller fysiska angrepp, ofta i kombination med exkluderande beteenden. I två ärenden bedömdes att den aktuella eleven visserligen

57 Se Skolverkets, för tillfället upphävda, allmänna råd för Arbetet mot diskriminering och kränkande behandling, Skolverket, 2014, s. 35.

58 Vainik, A-L., Polisanmälningar i grundskolan, 2017.

59 Alexius, Abuse, degradation and conflicts in school. A qualitative study of text documents in cases at the Swedish Schools Inspectorate, p. 72, 2018.

60 Se t.ex. Asp, P., Ulväng, M. och Jareborg, N., Kriminalrättens grunder, 2 uppl., Iustus Förlag, Uppsala, 2013, s. 210 ff.

säkert känt sig utsatt, men att det inte kunde klarläggas att kränkningar hade skett. I fjorton ärenden ansågs att det framgick att kränkningar hade ägt rum, och i två av dessa fall hade skolverksamheten enligt Barn- och elevombudet gjort vad som kunde krävas. I övriga tolv fall förelades skolans huvudman att i framtiden bättre hantera olika uppdagade felaktigheter och problem. Skolans huvudman företrädde i ärendehandläggningen genomgående av en kommunjurist eller liknande administrativ representant, som hade inhämtat information om fallet från berörd skolpersonal. I alla fall utom ett hade den utsatta eleven bytt skola eller på annat sätt avslutat sin kontakt med den anmälda skolan vid tiden för Barn- och elevombudets beslut.

Anmälarna, som var endera eller båda den utsatta elevens vårdnads-havare, och skolverksamheterna hade i alla ärendena olika uppfattningar om vari problemen hade bestått. Anmälarna beskrev i tretton fall att den utsatte hade varit passiv eller i huvudsak passiv i samband med angreppen. I tre ärenden menade anmälarna att det varit fråga om i någon mån ömsesidiga negativa beteenden, där den utsatte emellertid varit i underläge antingen numerärt eller till följd av svag social position. Skolverksamheterna förde däremot endast i två fall inte fram kritiska synpunkter på den utsattes eget beteende. I sex ärenden beskrevs i svaromålen angreppen som led i en ömsesidig konflikt, där den utsatte visserligen hade farit illa, men där alla berörda borde ha uppträtt annorlunda. I åtta fall menade skolpersonalen att anmälarnas barn inte hade kränkts, eftersom denne växelvis varit både angripare och offer.

Från att ha haft många kompisar sjönk barnets självkänsla alltmer, hen hamnade utanför och blev mobbad, hen fick utstå kränkande ord och man gjorde hen till åtlöje. /.../ Om någon av de vuxna hade reagerat och agerat hade denna mobbningssituation aldrig uppstått. Istället fick jag ofta höra vilket humör barnet hade och man valde öppet att lägga skulden på hen. (Anmälan, A10)

Vs

Alla konflikter och situationer där barn retar eller behandlar varandra illa är inte per automatik kränkande behandling. Det är synnerligen viktigt att olika händelser sätts in i ett vidare sammanhang. /.../ I här aktuellt fall rör det sig uteslutande

om konflikter mellan framför allt två barn i samma klass, som båda har utsatt varandra för tråkiga verbala förolämpningar. (Svaromålet, A10)

I fem ärenden beskrev de utpekade angriparnas föräldrar i bland annat mejl till skolpersonalen situationen som att det var deras respektive barn som angripits av anmälarnas barn. Varken anmälarna eller angriparnas föräldrar instämde i något fall i skolpersonalens påståenden om en komplex konflikt med ömsesidig aggressivitet. Mot bakgrund av förekomsten av överlappningar mellan offer- och angripnarpositioner framhölls i ett flertal tillsynsbeslut att en kränkning inte nödvändigtvis förminskades av att den skett inom ramarna för en ömsesidig konflikt eller av att den utsatte själv hade utfört negativa handlingar mot andra.

En konflikt eller ett bråk elever emellan kan ge intryck av att vara på lika villkor mellan de inblandade, men i verkligheten innebära att någon blir mer utsatt än övriga och därmed kränkt i sin värdighet. Om en elev i en sådan situation ger klart uttryck för att han eller hon känner sig kränkt och illa behandlad av de bråk som pågår, bör elevernas uppträdande gentemot denne anses som kränkande. En elevs eget eventuellt negativa beteende utesluter inte heller att eleven utsätts för kränkande behandling. (Tillsynsbeslutet, F6)

Om en elev hade beskrivit händelser som objektivt sett innebar kränkningar spelade det enligt Barn- och elevombudet ingen roll hur händelserna hade betecknats av uppgiftslämnaren.

Gällande skolans kännedom om uppgifter om kränkande behandling konstateras att barnets klasslärare dels fick ett mejl tillsänt sig (datum) av vilket framgår att barnet blivit puttat och slaget av annan elev, dels att barnet och hans vårdnadshavare vid ett utvecklingssamtal vid denna tid berättat att barnet utsatts för angrepp av annan elev och att detta lett till fysiska men för barnet. Barn- och elevombudet anser att de uppgifter som anmälaren lämnat i mejlet är sådana uppgifter där pedagogen måste ha förstått att det rörde sig om kränkande behandling. Att ordet kränkande behandling inte användes är obetydligt i sammanhanget då det ligger i sakens natur att en individ känner sig kränkt av att bli puttat och slagen. (Tillsynsbeslutet, A16)

Skolverksamheterna anförde i ett flertal av ärendena att de beskrivna handlingarna inte var kränkningar eftersom syfte att kränka, utifrån skolpersonalens tolkning, saknades. Barn- och elevombudet fastslog i dessa fall tillrättavisande att kränkande syfte eller insikt hos angriparen inte krävdes när det rörde sig om handlingar som var märkbart och tydligt negativa. I enlighet med förarbetsuttalandena sågs alla typer av fysiskt våld, liksom hot och klart negativa verbala angrepp, som i sig typiskt sett kränkande.<sup>61</sup>

Bland annat har barnet utsatts för: stryptag flera gånger, puttad, verbala kränkningar, huggen i armen med spade, släpad i grus. Barnet kom hem igår och sa att X sparkat hen /.../ och idag hade X dragit ned hens byxor 2 ggr. (Anmälan, A18)

Vs

X har haft samma beteende mot några andra elever i klassen under tiden i skolan. Skolan har hela tiden arbetat medvetet med detta och haft hjälp av skolans elevhälsoteam samt psykolog. /.../ Det är viktigt att poängtera att ingen form av kränkande behandling är acceptabel. Det är även viktigt att vi kan göra skillnad på vad som är kränkande behandling, mobbning, konflikt eller olyckshändelse. /.../ Ärendet handlar inte om kränkningar utan om vardagssituationer i skolan. (Svaromålet, A18)

Vs

Huvudmannen har bedömt att barnet inte utsatts för kränkande behandling, då X inte utfört handlingarna med avsikten att kränka barnet. Huvudmannen har dock vidgått att barnet bland annat blivit sparkat, knuffat samt att X har tagit stryptag på hen. Barn- och elevombudet konstaterar att dessa handlingar typiskt sett är att betrakta som kränkande behandling i skollagens mening. Mot bakgrund av de uppgifter som framkommit i utredningen anser Barn- och elevombudet det visat att barnet har varit utsatt för kränkande behandling vid ett flertal tillfällen. (Tillsynsbeslutet, A18)

61 Jfr prop. 2005/06:38, s. 137.

### *5.2 Tillräckliga eller otillräckliga åtgärder?*

I samtliga fall framhöll skolverksamheterna att någon form av utredning hade gjorts och att vissa åtgärder hade vidtagits. Eftersom åtgärderna hade baserats på den information som nått fram till personalen beskrevs det i många fall som problematiskt att det var svårt att veta vad som egentligen hade hänt. I mer än hälften av ärendena anförde skolverksamheterna att de uppgifter som förts fram i anmälan rörde fler och mer allvarliga händelser än vad personalen hade fått information om. Anmälarna i dessa ärenden anförde däremot att skolpersonalens dokumentation grundades på missförstånd, faktaförvrängningar eller av andra skäl var felaktig. Barn- och elevombudet betonade i många fall att det visserligen inte förväntas att skolpersonal motverkar sådant som de inte känner till, men att de är skyldiga att agera även om situationen framstår som oklar.

I skolans skyldighet att förhindra och utreda kränkningar mellan elever ligger också en skyldighet för personalen att vara uppmärksam på den jargong och det beteendemönster som råder mellan eleverna och att tillse att miljön på skolan inte inbjuder till missförhållanden. Mot bakgrund av skolans kännedom om situationen i klassen samt att barnet (datum) uppgett att situationen under vårterminen varit jobbig anser Barn- och elevombudet att skolan skulle tagit uppgifterna de fick kännedom om i början av (datum) på större allvar och allsidigt och grundligt ha utrett de samlade omständigheterna i ett tidigare skede än vad som gjordes. En sådan utredning skulle kunnat ha legat till grund för mer verkningsfulla åtgärder, vilket i sin tur hade kunnat leda till att kränkningarna upphört. (Tillsynsbeslutet, F18)

Anmälarna beskrev genomgående ett missnöje med skolpersonalens åtgärder. Samtliga anmälare angav att det var detta missnöje, inte förekomsten av kränkningar i sig, som låg till grund för ställningstagandet att göra en anmälan till Skolinspektionen. I tre ärenden beskrev anmälarna inga specifika åtgärder, utan framhöll att kränkningarna pågått en längre tid utan att den utsatta eleven hade fått adekvat hjälp. I majoriteten av ärenden, nio stycken, menade anmälarna att de åtgärder som hade vidtagits var dåliga och meningslösa, eftersom kränkningarna inte hade upphört. I fyra fall anfördes att åtgärderna hade varit kontraproduktiva

och att situationen successivt hade förvärrats, trots eller på grund av de åtgärder som skolpersonalen vidtagit.

De åtgärdsplaner som hade upprättats innehöll ofta värderingsövningar i klassen, utökad tillsyn över den utsatta eleven samt strategier för denne att tillkalla hjälp vid angrepp. Samtliga ärenden rörde upprepade angrepp, vilket aktualiserade personalens övergripande tillsynsansvar för elevernas hälsa och trygghet. Många av angreppen rörde emellertid sådant som kan vara svårt att förhindra genom generell tillsyn, som exempelvis plötsliga våldsangrepp, viskningar, textmeddelande per telefon samt angrepp på vägen till eller från skolan. Dessutom hade en del av anmälarna avböjt åtgärder som innebar utökad tillsyn över deras barn.

I ett fall har angripande elever tilldelats skriftlig varning till följd av kränkningens allvarliga natur, trots omfattande beskrivningar från angriparna av händelsen som en ömsesidig och skämtsam lek.<sup>62</sup> Polisanmälan till följd av våldsangrepp vidtogs i fem ärenden, i tre fall av anmälarna och i två fall av skolpersonalen.<sup>63</sup> I två av de fem fallen framkommer att angriparnas föräldrar i sin tur motanmälde den utsattes föräldrar till polisen för falsk tillvitelse.

Ett vanligt problem för skolpersonalen vid upprättandet av åtgärdsplaner beskrevs i svaromålen ha varit att anmälarna förväntade sig att åtgärderna riktades ensidigt mot angriparna, samtidigt som angriparnas föräldrar inte ansåg det klarlagt att deras barn hade gjort någonting klandervärt. När personalen i en sådan situation inte kunde påvisa vad som egentligen hade hänt mellan de berörda eleverna var det inte möjligt att uppnå enighet om planernas innehåll. I många ärenden hade den utsatte, som en del av en åtgärdsplan, förväntats iaktta specifika förhållningssätt till vissa andra elever. Därigenom gavs den utsatte medinflytande över situationen, men sågs även som ansvarig för sin del av åtgärdsplanen. Misslyckanden att hantera situationen lades då denne till last.

62 I anmälan beskrevs i detta ärende flera angrepp av olika sort under ett par år. Det specifika fall, för vilket angriparna tilldelades formell varning, rörde en händelse då ett flertal elever på vägen från skolan knuffade omkull den utsatta eleven samtidigt som de tände eld på dennes tillhörigheter och filmade hela skeendet.

63 Det finns ingen information i ärendena om att några åtgärder vidtagits av socialtjänst eller polismyndighet, vilket tyder på att ingen av dessa myndigheter fann skäl att agera med något större engagemang.

Barnet pratade fler gånger med skolkuratorn. Hen fick veta att hen ska undvika kontakt med mobbarna, något som hade varit omöjligt eftersom de går i samma klass. (Anmälan, F9)

Vs

Överenskommelserna har inte fungerat. Skolan bedömer att detta till stor del grundar sig på att barnet har svårt att förstå och se vad överenskommelserna innebär för alla de inblandade. Skolan uppfattar att hen har svårt att avgöra vilka konsekvenserna blir då hen själv bryter mot det överenskomna. (Svaromålet, F9)

Skolverksamheterna beskrev genomgående att personalen hade vidtagit de åtgärder som framstått som mest relevanta. Även om dessa handlingsstrategier inte hade fungerat menade man därför att skollagens krav hade uppfyllts. Det var endast i tre fall som det anfördes i svaromålet att åtgärderna faktiskt hade motverkat förekomsten av nya kränkningar.

Vi har begärt att skolan ska ta tag i problemen och se till att barnet och andra barn kan vara trygga under skoltid. Vi har under ett flertal tillfällen varit i kontakt med lärarna, och rektorn, men anser att det är slöseri med tid, för skolan tar inte sitt ansvar. (Anmälan, F4)

Vs

Händelserna utreddes omgående, åtgärdsplaner upprättades och följdes upp och inga ytterligare kränkningar upptäcktes. Därefter har inga ytterligare kränkningar upptäckts. Barnet säger att hen känner sig trygg och har många kamrater. (Svaromål, F4)

I hälften av ärendena beskrev skolverksamheterna att de anmälände föräldrarna hade uppträtt olämpligt på ett sätt som hade försvårat personalens hantering av situationen. I flertalet av dessa ärenden rörde det sig om att anmälarna på egen hand, i vad som beskrevs som agiterade ordalag, hade försökt att tala angriparna till rätta istället för att samarbeta med skolpersonalen utifrån åtgärdsplanerna. I fyra fall menade

skolverksamheterna att anmälarna även på andra sätt hade förhindrat personalens försök att hantera situationen på önskvärt sätt.

Skolan ville starta en utredning angående händelsen men föräldern motsatte sig det genom att ge tydliga riktlinjer som inte fick överskridas. Dessa var att skolan inte fick förhöra barnet, inte heller fick skolan ställa frågor till barnet om händelsen./.../ Skolan har försökt utreda vilket varit svårt då föräldern motsatte sig att de talade med barnet. (Svaromålet, F5)

De tolv tillsynsbeslut där Barn- och elevombudet förelade skolans huvudman att rätta till uppdagade brister rörde i varierande grad eftersatt rapporterings-, utrednings- och åtgärdsskyldighet. I många fall handlade det om brister i rapporteringen mellan skolpersonal, verksamhetsledning och huvudman. Det var emellertid även vanligt förekommande att utredning och vidtagande av åtgärder inte ansågs ha genomförts tillräckligt väl utifrån vad som framkommit om situationen.

Av ingiven dokumentation framgår att skolans personal hösten 20xx fått kännedom om att barnet upplevde sig utsatt för de konflikter som pågick i klassen och att hen mätte dåligt över det. Skolan har därmed brustit i sin skyldighet att utreda uppgifter om kränkande behandling samt att vidta skäligen åtgärder. Barn- och elevombudet vill understyrka att en elevs eventuella delaktighet i en konflikt inte fråntar huvudmannen dess skyldighet att utreda och vidta åtgärder. (Tillsynsbeslutet, F8)

Eftersom skolpersonalen i samtliga ärenden hade vidtagit viss utredning och en del åtgärder ansåg Barn- och elevombudet, trots de förekommande bristerna, inte i något fall att det fanns förutsättningar att framställa ett skadeståndsanspråk.

Utifrån den information som skolan hade borde en mer allsidig och grundlig utredning ha vidtagits av barnets situation och de incidenter som uppgavs ha inträffat. /.../ Vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet och mot bakgrund av att huvudmannen har vidtagit viss utredning samt vissa åtgärder bedömer Barn- och elevombudet dock att det inte finns tillräckliga förutsättningar att framställa ett skadeståndsanspråk mot huvudmannen. (Tillsynsbeslutet, A13)



## 6. Diskussion

Som även tidigare har påvisats av bland andra Gustafsson och Elvgren är de krav som ställs på skolverksamheter att motverka kränkningar föga konkretiserade.<sup>64</sup> Visserligen innebär lagens ordalydelse i framför allt 6 kap. 10 och 14 §§ skollagen en hög ambitionsnivå för det kränkingsmotverkande arbetet. Förarbetena till dessa regler är emellertid mångtydiga och delvis motsägelsefulla, samtidigt som antalet prejudikat som rör kränkningar är litet och främst rör fysiskt våld.

För att granska vad det rättsdogmatiskt sett svaga normativa innehållet i 6 kap. skollagen medför i rättstillämpningen har här undersökts exempel på kränkingsärenden som har avslutats genom tillsynsbeslut av Skolinspektionen genom Barn- och elevombudet. Som har nämnts i avsnitt 3.1 ovan är resultaten i denna del av undersökningen inte generaliserbara annat än som exempel på ärenden, som rörde kränkningar mellan elever i mellan- och högstadiet och som avslutades genom tillsynsbeslut. En av studiens begränsningar är att anmälningar som återkallades, exempelvis därför att skolverksamheten vidtog efterfrågade åtgärder, inte har omfattats. Undersökningen torde därmed röra jämförelsevis högt eskalerade konflikter som i oproportionerligt hög grad avsåg svårtolkade händelser. Konflikternas höga eskaleringsgrad yttrade sig bland annat i att anmälares och skolpersonals problembeskrivningar i samtliga ärenden skiljde sig åt. I enlighet med vad som har visats i tidigare forskning komplicerades bedömningarna dessutom ofta av överlappningar mellan offer- och angriparpositioner.<sup>65</sup> Svårigheterna att klarlägga den sociala kontexten i dessa sammanhang tydliggör de bevisproblem som uppstår när maktobalans anses ingå i definitionen av mobbning.<sup>66</sup>

64 Elvgren, Varför upphör inte kränkningarna på våra skolor? En kritisk granskning av styrdokumentet på området, s. 130 f., 2014; Gustafsson, Kränkande behandling i skolan. Den rättsliga regleringen av kommunens ansvar, 2013, 102 ff.

65 Chan & Wong, The overlap between school bullying perpetration and victimization: Assessing the psychological, familial, and school factors of Chinese adolescents in Hong Kong, pp. 3224–3234, 2015; Solberg, Olweus & Endresen, Bullies and victims at school: Are they the same pupils, pp. 441–464, 2007.

66 Cascardi, Brown, Iannarone & Cardona, The problem with overly broad definitions of bullying: Implications for the schoolhouse, the statehouse, and the ivory tower, pp. 253–276, 2014; Cornell & Limber, Law and policy on the concept of bullying at school, p. 333, 2015.

Det förhållandet att det i många fall inte kunde påvisas vad som egentligen hade hänt väcker frågan om personalens tillsynsplikt. Utökad personaltäthet på bland annat rasterna borde nämligen i många, om än inte alla, fall ha inneburit att berörda händelser hade kunnat förhindras eller, i vart fall, dokumenteras bättre och på ett sätt som anmälarna varit mindre missnöjda med. Även konfliktsituationer som beskrevs enhetligt ifråga om de objektiva skeendena uppfattades emellertid i flertalet fall på olika sätt beroende på aktörernas tolkningar. Eftersom aktörerna uppfattade problemen på olika sätt hade de svårt att enas om vilka kränkingsmotverkande åtgärder som borde ha vidtagits, vad som faktiskt hade gjorts och vilka effekter som hade uppstått.

I linje med den politiska ambitionsnivån med nolltolerans förespeglar både delar av förarbetena och ordalydelsen av reglerna i 6 kap. skollagen att det ställs höga krav på kränkingsmotverkande arbete. I den utsträckning som människor tar intryck av lagreglernas manifesta innehåll har 6 kap. skollagen därmed ideologiska funktioner genom att reglerna bidrar till att befästa människors tilltro till de politiska ambitionerna. I förarbetena till skollagen finns emellertid även ett flertal uttalanden som på olika sätt inskränker lagstiftningens räckvidd samtidigt som det inte sällan saknas praktiska möjligheter att upprätthålla idealtillståndet med nolltolerans.<sup>67</sup> För Barn- och elevombudets här studerade beslutsfattande spelade förarbetsuttalandenas olika inskränkningar liten roll, eftersom ärendena rörde jämförelsevis påtagliga och konkret negativa handlingar. Däremot framgår av ärendedokumentationen att både skolpersonal och angripare, liksom angriparnas föräldrar, i många fall anförde att även om ett barn angripits så var det förmildrande om de negativa handlingarna var skämtsamma, främst oaktsamma eller led i en retsam jargong. Därigenom bekräftas Elvgrens påståenden att det enligt samhälleligt ideologiska normer i själva verket inte sällan är accepterat både att det förekommer kränkningar barn emellan och att det inte går att förhindra alla kränkningar.<sup>68</sup>

67 Se vidare Elvgren, Varför upphör inte kränkningarna på våra skolor? En kritisk granskning av styrdokumentet på området, s. 84–90, 2014.

68 Elvgren, Varför upphör inte kränkningarna på våra skolor? En kritisk granskning av styrdokumentet på området, s. 124, 2014.

Skolornas respektive huvudman anförde genomgående att personalen hade agerat korrekt eftersom de hade gjort så gott de hade kunnat. Därmed förelåg ingen skadeståndsskyldighet enligt skollagen, eftersom personalen oavsett uppnådda effekter hade vidtagit de åtgärder som skäliggen kunde krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden. Formulerandet av dessa delar av svaromålen innebar därmed synliga effekter av att skollagen har en handlingsdirigerande inverkan i vart fall på skolverksamhetens argumentation.<sup>69</sup> Eftersom lagstiftningen och övriga regler ställer krav framför allt på korrekt handläggning genom dokumentation och informationsförmedling innebär dessa reella effekter emellertid i första hand en byråkratisering av det kränkingsmotverkande arbetet. Även om krav på dokumentation av problem och motåtgärder i sig kan vara led i handlingsstrategier framstår byråkratiseringens praktiska effekter på vardagen i skolorna som osäkra.<sup>70</sup>

I vilken utsträckning som anmälarna var medvetna om innehållet i skollagen och dess skadeståndregler går inte att utläsa ur här studerat material. Ärendetexterna kan i detta hänseende alltså inte läggas till grund för några slutsatser om lagstiftningens eventuellt handlingsdirigerande funktioner. Anmälningarna var istället genomgående utformade utifrån önskemål om att eleven skulle få upprättelse genom att det fastslogs att skolpersonalen hade agerat felaktigt. Eftersom skadeståndsskyldighet inte ansågs föreligga samtidigt som skolpersonalen i flertalet fall konstaterades ha begått olika typer av fel framstår tillsynsbesluten som väl avvägda kompromisser. Som ett resultat av skollagens otydliga innehåll när det gäller krav på motåtgärder förefaller rättstillämpningen alltså forma sig till en kompromiss mellan befintliga, men sinsemellan olika, värderingar hos flertalet av de av tillämpningen berörda människorna.

Skollagens kränkingsregler kan sammanfattningsvis sägas ha den ideologiska funktionen att reglerna på ett ytligt plan, baserat på lagstiftningens manifesta utformning, kan antas stärka en illusion av visionen om nolltolerans, trots att gällande rätt varken innebär krav på, eller kan

69 Jfr Dahlstrand, *Kränkning och upprättelse. En rättssociologisk studie av kränkingsersättning till brottsoffer*, 2012; Hydén, *Normvetenskap*, 2002.

70 Se vidare Fransson, *Juridifieringens konsekvenser på skolans område – en översikt av begrepp och principer*, 2016; Vainik, *Polisanmälningar i grundskolan*, 2017.

förverkliga, en sådan vision.<sup>71</sup> På ytan kan rättsreglerna därmed tyckas förmedla övergripande värden, samtidigt som det i realiteten snarare är så att rätten i den faktiska tillämpningen formar sig efter människors befintliga synsätt och de mest tydliga effekterna är en ökad byråkratisering. De ideologiska funktionerna och de reellt handlingsdirigerande effekterna av skollagens krav på kränkingsmotverkande åtgärder kan alltså sägas vara tydligt åtskilda.

## 7. Avslutande kommentarer

Som har nämnts i avsnitt 3.2 ovan fordrar enhetlighet och förutsebarhet att rättsregler med viss tydlighet anger vilka omständigheter som gör reglerna tillämpliga och vilka rättsföljder som då inträder. För att formell rättssäkerhet vid tolkningen av åtgärdskraven i skollagen i ett enskilt fall ska föreligga krävs således att det går att fastställa både vilka omständigheter som har förelegat, vilka konsekvenser som vidtagna åtgärder ledde till och vilka konsekvenser som juridiskt sett hade krävs. Att klarlägga sociala beteendens innebörd och därefter styra framtida beteenden mellan elever är emellertid ofta komplicerat. Det är därför ofrånkomligt att de möjliga åtgärderna mot förekommande kränkningar inte sällan är mångskiftande och relaterade till en svårtolkad social kontext. Även om normrationalitet ses som ett ideal kommer det därför alltid att finnas många kränkningssärenden där det är oklart vilka åtgärder som borde ha vidtagits.

Att precisera skollagen och andra styrdokument genom uppräknningar av handlingsstrategier i olika kränkningssituationer vore bra för den formella rättssäkerheten. Ett sådant förfaringssätt skulle samtidigt innebära att ännu större byråkratiserande regelmassor skapades. Dessutom skulle det leda till oklarheter närhelst någon ny form av problematik uppmärksammas. Att skapa en uttömmande beslutsmodell för hur olika situationer ska hanteras framstår därför inte som ett framkomligt sätt att reellt implementera 6 kap. skollagen. Enligt min mening bör istället förekommande utmaningar lösas främst genom att skolpersonalen tillförs de resurser och den kompetens som behövs för att de välfärdsstatliga

71 Jfr Elvgren, Varför upphör inte kränkningarna på våra skolor? En kritisk granskning av styrdokumenten på området, s. 127–131, 2014.

ambitioner som skollagen ger uttryck för ska kunna förverkligas. Rättssäkerhet bör därmed i detta sammanhang innebära framför allt att eleverna skyddas mot att fara illa genom materiellt likvärdig rättstillämpning. Sådan likvärdighet uppnås genom att skolpersonalen på ett sakligt sätt alltid använder så noggrant evidensbaserade och väl validerade åtgärdsmetoder som möjligt.<sup>72</sup>

Det förhållandet att den svenska skollagens krav är otydliga är en fördel för bedömningarnas flexibilitet, men en nackdel bland annat genom att incitament för skolpersonal att försöka bedöma problemens närmare sociala sammanhang ibland saknas. Det behövs därför mer kunskaper om skolpersonalens bedömningsstrategier. Exempelvis behöver det undersökas hur det fokus på kundnöjdhet som följer av den nyliberala kommersialiseringen av skolverksamheter påverkar hanteringen av situationer när ett barn beskriver sig vara utsatt av flera andra barn. Intresset för kundnöjdhet förefaller, enligt min mening, nämligen kunna innebära att skolpersonalen ser det som en logisk strategi att tillgodose flertalets önskemål om att i huvudsak bibehålla den befintliga sociala situationen och låta den missnöjda eleven/kunden söka sig till en annan skola.

72 Jfr Vahlne Westerhäll, *Legitimitetsfrågor inom den offentliga förvaltningen*, s. 193 och 215, 2007.

