Stockholms universitet

Skolans skyldighet att förhindra kränkande behandling av elever

En rättsvetenskaplig studie

Maria Refors Legge

Doktorsavhandling i rättsvetenskap med inriktning mot offentlig rätt vid Stockholms universitet 2021

Skolans skyldighet att förhindra kränkande behandling av elever

En rättsvetenskaplig studie

Maria Refors Legge

Akademisk avhandling för avläggande av juris doktorsexamen i rättsvetenskap med inriktning mot offentlig rätt vid Stockholms universitet som offentligen kommer att försvaras torsdagen den 21 oktober 2021 kl. 10.00 i Aula Magna, Frescativägen 6 och digitalt via Zoom, länk finns tillgänglig på institutionens webbplats.

Abstract

The school's obligation to prevent degrading treatment of students. A legal science study

This doctoral thesis examines schools' responsibility to prevent degrading treatment of children and students under the Swedish Education Act. With the support of empirical studies, the aim is to examine and problematize whether the provisions in the Education Act against degrading treatment can be regarded as effective. The purpose also includes reflecting on factors that could potentially increase the effectiveness of the degrading treatment provisions.

Using a theory of effective legislation, the thesis argues that effective laws should be a central objective in all legal systems. If laws are ineffective, there is a risk that the shortcomings they are intended to remedy remain unfulfilled and the goals they are designed to meet are not realized. The word "effectiveness" referred to in the thesis is based on three criteria, namely:

1. *Purpose* (what goals the law is expected to achieve);
2. *Context* (how well the law fits into a legal system in general);
3. *Design* (how the goals are intended to be realized, by what means this will take place, and how this information is communicated).

It is argued in this thesis that the *purpose* of the Education Act's provisions against degrading treatment are three in total, namely: 1) to work actively to prevent degrading treatment, 2) to educate children about their human rights, and to 3) bring about a school environment with zero tolerance against degrading treatment, bullying and harassment. It is also argued that one of the provisions - the goal of zero tolerance against degrading treatment - does not lend itself to effectiveness, as it is impossible to fulfil.

Whilst the Education Act fits well into the international legal *context* framed by the United Nations Convention on the Rights of the Child, there are several contextual problems in relation to the Swedish Discrimination Act and the Swedish Constitution (Sw Regeringsformen) that lead to ineffectiveness. The context flaws regarding the Swedish Discrimination Act and the Swedish Constitution mainly concerns norm collisions and overlapping regulations.

Finally, certain *design* flaws affect the overall effectiveness of the provisions against degrading treatment contained in the Education Act. For instance, the fundamental concept of degrading treatment is not explained, and the width of the responsibility for Swedish schools is not made clear.

Regarding the factors that could potentially increase the effectiveness of the degrading treatment provisions it is argued in the thesis that it should be made clear by the legislator that there is no goal of zero tolerance against degrading treatment in the Education Act, but a responsibility for the schools to work actively to prevent degrading treatment and to educate children about their human rights. It is also argued that the Education Act should be merged with the Discrimination Act when it comes to provisions against degrading treatment and harassment in schools, mainly to avoid norm collisions within the legal context of the Education Act.

Lastly it is argued that the design of the Education Act could be improved by explaining important concepts such as degrading treatment and responsibility.

Keywords: *Degrading treatment, public law, bullying, theory of effective legislation, legal dogmatics, education law, discrimination law, school law, children's rights.*

Stockholm 2021
http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-196398

ISBN 978-91-7911-600-2
ISBN 978-91-7911-601-9

Juridiska institutionen

Stockholms universitet, 106 91 Stockholm

Stockholms universitet

SKOLANS SKYLDIGHET ATT FÖRHINDRA KRÄNKANDE BEHANDLING AV ELEVER

Maria Refors Legge

Stockholms universitet

Skolans skyldighet att förhindra kränkande behandling av elever

En rättsvetenskaplig studie

Maria Refors Legge

©Maria Refors Legge, Stockholms universitet 2021

ISBN tryckt 978-91-7911-600-2
ISBN PDF 978-91-7911-601-9

Tryckeri: Universitetsservice US-AB, Stockholm 2021

Till minnet av min
älskade morfar Reine
Borgström (1942 – 2019)

*”Alla dessa dagar som kom
och gick inte visste jag att
de var livet”*

- Stig Johansson, *Ha en
bra dag*, 2015

"A good teacher often demands of his pupils more than he thinks they are capable of giving. He does this with the quite laudable motive of stretching their capacities. Unfortunately, in many human contexts, the line can become blurred between vigorous exhortation and imposed duty. The legislator is thus easily misled into believing his role is like that of a teacher. He forgets that the teacher whose pupils fail to achieve what he asked of them can, without insincerity or self-contradiction, congratulate them on what they did, in fact, accomplish. In a similar situation, the government official faces the alternative of doing serious injustice or diluting respect for the law by himself, winking at a departure from its demands."

- Lon L. Fuller, The Morality of Law, 1964.

Innehållsförteckning

Förord i
Förkortningar iii
1. Inledning 1
1.1 Om ämnet 1
1.2 Syfte och avgränsningar 6
1.3 Teoretiska utgångspunkter 9
1.3.1 I gränslandet mellan teori och metod 9
1.3.2 Varför effektivitet? 11
1.3.3 Effektivitet, systemeffektivitet och kostnadseffektivitet 13
1.3.4 Mousmoutis effektivitetsteori 14
1.4 Användning och vidareutveckling av effektivitetsteorin 17
1.4.1 Lagstiftning genom en feedback-loop 17
1.4.2 Effektivitetskriterier 20
1.4.2.1 Lagens syften 20
1.4.2.2 Lagens kontext 26
1.4.2.3 Lagens utformning 28
1.5 Metod och material 31
1.5.1 Flermetodsforskning 31
1.5.2 Rättsdogmatisk teori och metod 32
1.5.3 Deskriptiv och fenomenologisk metod 38
1.5.4 Frågeundersökning 43
1.5.5 Etiska överväganden 44
1.6 Tidigare rättsvetenskaplig forskning 46
1.7 Avhandlingens disposition 49
2. Kunskapsläge och samhällelig översikt 51
2.1 Inledning 51
2.2 Grundläggande begrepp 52
2.2.1 Kränkning och diskriminering 52
2.2.2 Mobbning 53
2.2.3 Rättighet 55
2.2.4 Ansvar 58
2.3 Förekomst och förebyggande 59
2.3.1 Andelen elever som utsätts för kränkande behandling 59
2.3.2 Kränkningarnas konsekvenser 62
2.3.3 Att förebygga kränkningar 63
2.4 Tillbakablick och nutidskommentar 65
2.4.1 Rättslig utveckling 65
2.4.2 Juridifiering 70
2.4.3 Rättighetifiering 73

2.4.4 New Public Management ... 76
2.4.5 Särskilt om friskolor ... 79
2.4.6 Särskilt om tillsynen över skolornas verksamhet ... 83
3. *Syftet* med skollagens bestämmelser om kränkande behandling ... 87
3.1 Inledning ... 87
3.2 Preventiva syften ... 87
3.2.1 Motverka kränkningar ... 87
3.2.2 Förmedla och förankra respekt för mänskliga rättigheter ... 89
3.3 Nollvision och nolltolerans som syfte ... 90
3.4 Prevention och nollvision ... 91
3.5 Skolinspektionens tolkning av syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling ... 94
3.5.1 Inledande kommentar om aktstudien ... 94
3.5.2 En skola fri från kränkningar ... 94
3.6 Rektorernas tolkning av syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling ... 96
3.6.1 Inledande kommentar om intervjustudien ... 96
3.6.2 Nolltolerans mot kränkningar ... 97
3.7 Reflektion över syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling ... 99
4. Skollagens bestämmelser om kränkande behandling och deras rättsliga *kontext* ... 102
4.1 Överlappande och angränsande regelverk ... 102
4.2 Internationell ingång till nationell rätt ... 103
4.2.1 Skydd mot våld ... 103
4.2.2 Rätten till utbildning och utbildningens utformning ... 106
4.2.3 Rätt till privatliv och integritet ... 108
4.2.4 Kort om barnkonventionen i svensk utbildningsrätt ... 110
4.3 Barns rättigheter, skolan och regeringsformen ... 114
4.3.1 Regeringsformens rättighetskatalog ... 114
4.3.2 Rätten till utbildning ... 114
4.3.3 Förbud mot påtvingade kroppsliga ingrepp ... 117
4.4 Kränkningar och tillsynsplikt ... 122
4.4.1 Tillsyn eller allmänna befogenheter? ... 122
4.4.2 Vårdnadshavares tillsynsplikt enligt familjerättslig reglering ... 124
4.4.3 Vårdnadshavares tillsynsplikt enligt straffrättslig reglering ... 125
4.4.4 Skolpersonalens tillsynsplikt ... 127
4.4.4.1 Tillsynsplikten i skolan ... 127
4.4.4.2 Skolpersonalens skyldighet att skydda elever ... 127
4.4.4.3 Lärares fysiska maktutövning över elever ... 131

4.4.4.4 Tillsynsplikten och påtvingade kroppsliga ingrepp 132
4.4.4.5 Tillsynsplikten och skollagen 133
4.4.5 Kommentar om tillsynspliktens gränser 136
4.5 Skollagen och diskrimineringslagen 139
4.5.1 Förhållandet mellan skollagen och diskrimineringslagen 139
4.5.2 Diskrimineringsgrunder och diskrimineringsformer 142
4.5.3 Särskilt om trakasserier 144
4.5.4 Skolans ansvar för trakasserier av barn och elever 145
4.5.5 Skolinspektionen och DO samt synen på barn och trakasserier ... 146
4.6 Skollagen och arbetsmiljölagen 150
4.7 Skolinspektionens tolkning av skollagens sjätte kapitel och kapitlets rättsliga kontext 152
4.7.1 Skolpersonalens tillsynsplikt 152
4.7.2 Skollagen, diskrimineringslagen och Arbetsmiljölagen 155
4.7.3 Kommentar om Skolinspektionens tolkning av skollagens sjätte kapitel och kapitlets rättsliga kontext 157
4.8 Rektorernas tolkning av skollagens sjätte kapitel och kapitlets rättsliga kontext 159
4.8.1 Skolpersonalens tillsynsplikt 159
4.8.2 Skollagen och diskrimineringslagen 160
4.8.3 Kommentar om rektorernas tolkning av skollagens sjätte kapitel och dess rättsliga kontext 161
4.9 Reflektion över skollagens bestämmelser om kränkande behandling och deras rättsliga kontext 162
5. *Utformning* av skollagens kränkningsbegrepp i rättskällorna och praktiken .. 164
5.1 Ett svårbestämbart begrepp 164
5.2 Begreppet kränkning i skadeståndsrätten 165
5.3 Begreppet kränkning i skollagen 167
5.3.1 Värdighet 167
5.3.2 Insiktskrav 172
5.3.3 Uppenbara kränkningar 173
5.3.4 Analys av begreppet kränkande behandling enligt skollagen 175
5.4 Skolinspektionens tolkning av begreppet kränkande behandling 176
5.4.1 Skolverkets allmänna råd 176
5.4.2 Uppenbara kränkningar 177
5.4.3 Konflikter och kränkningar 178
5.4.4 Insiktskravet 180
5.4.5 Värdighet och kränkningar 181
5.4.6 Lärares kränkningar av elever 183

5.4.7 Analys av Skolinspektionens tolkning av begreppet kränkande behandling ... 183
5.5 Rektorernas tolkning av begreppet kränkande behandling ... 185
5.5.1 Konflikter och kränkningar ... 185
5.5.2 Elevers insikt ... 186
5.5.3 Elevers upplevelse av kränkningar ... 187
5.5.4 Lärares kränkningar av elever ... 188
5.5.5 Analys av rektorernas tolkning av begreppet kränkande behandling ... 189
5.6 Reflektion över skollagens kränkningsbegrepp ... 190
6. *Utformning* av skolans ansvar för kränkningar ... 193
6.1 Ansvar enligt skollagen ... 193
6.1.1 Ett målinriktat arbete mot kränkande behandling ... 194
6.1.2 Skyldighet att anmäla, utreda och åtgärda ... 198
6.1.3 Delegation av ansvar ... 201
6.1.4 Ansvar genom föreläggande, återkallelse och skadestånd ... 204
6.1.4.1 Anmärkning, föreläggande, återkallelse och verksamhetsförbud ... 204
6.1.4.2 Skadestånd ... 206
6.1.5 Vidden av skolornas ansvar ... 209
6.1.6 Kränkningar på internet och utanför ordinarie skoltid ... 213
6.1.7 Analys av skolans ansvar för kränkningar enligt skollagen ... 216
6.2 Skolinspektionens tolkning av skolornas ansvar att skydda elever mot kränkningar ... 218
6.2.1 Anmälningsplikt till huvudman ... 218
6.2.2 Kränkningar utanför skoltid ... 220
6.2.3 Förebygga kränkningar ... 221
6.2.4 Utreda kränkningar ... 222
6.2.5 Åtgärda kränkningar ... 223
6.2.6 Analys av Skolinspektionens tolkning av skolornas ansvar för kränkningar ... 225
6.3 Rektorernas tolkning av skolornas ansvar att skydda elever mot kränkningar ... 226
6.3.1 Skolans ansvar för kränkningar ... 226
6.3.2 Arbetet med förebyggande åtgärder ... 227
6.3.3 En plats som är fri från kränkningar ... 228
6.3.4 Kränkningar utanför skoltid ... 229
6.3.5 Anmälningar till huvudmannen ... 233
6.3.6 Juridifieringen av skolan ... 236

6.3.7 Analys av rektorernas tolkning av skolornas ansvar för kränkningar ... 240
6.4 Reflektion över skollagens bestämmelser om ansvar för kränkande behandling ... 241
7. Analys av brister och diskussion om lämpliga åtgärder ... 247
7.1 Inledning ... 247
7.2 Är bestämmelserna i SkolL 6 kap. 1–16 §§ att betrakta som effektiva? ... 248
7.2.1 Ett *syfte* som främjar effektivitet? ... 248
7.2.1.1 Genomförbarhet ... 248
7.2.1.2 Rättslig symbolik ... 251
7.2.1.3 Synergidefekter ... 254
7.2.2 En *kontext* som främjar effektivitet? ... 257
7.2.2.1 Skollagen och barnkonventionen ... 257
7.2.2.2 Skollagen, regeringsformen och tillsynsplikten ... 258
7.2.2.3 Skollagen och diskrimineringslagen ... 260
7.2.2.4 Skollagen och arbetsmiljölagen ... 264
7.2.2.5 Koherensdefekter ... 265
7.2.3 En *utformning* som främjar effektivitet? ... 267
7.2.3.1 Kränkningsbegreppet ... 267
7.2.3.2 Skolornas förebyggande arbete ... 269
7.2.3.3 Anmälningsplikten ... 272
7.2.3.4 Skolans verksamhet ... 274
7.2.3.5 Bristande tydlighet och kommunikation ... 276
7.2.4 Sammanfattning ... 279
7.3 Reflektion över åtgärder som skulle kunna öka bestämmelsernas effektivitet ... 282
7.3.1 Ett realistiskt *syfte* ... 282
7.3.2 Koherens i kränkningsbestämmelsernas *kontext* ... 285
7.3.2.1 Skollagen, regeringsformen och tillsynsplikten ... 285
7.3.2.2 Skollagen och diskrimineringslagen ... 289
7.3.2.3 Skollagen och arbetsmiljölagen ... 291
7.3.3 En tydlig *utformning* ... 292
7.3.3.1 Kränkningsbegreppet ... 292
7.3.3.2 Anmälningsplikten ... 294
7.3.3.3 Skolans verksamhet ... 296
7.3.4 Sammanfattning ... 297
7.4 Epilog ... 300
7.4.1 Bristande effektivitet och den juridifierade skolan ... 300
7.4.2 Lagstiftning i en fortgående feedback-loop ... 301
Källförteckning ... i
Sakregister ... xxxviii

Bilaga I: Informationsbrev xl
Bilaga II: Samtyckesformulär xlii
Bilaga III: Intervjuguide xliii
Bilaga IV: Mailkonversation med regionsjurist vid Skolinspektionen xlv
Bilaga V: Mail som skickades till kommunerna den 20 januari 2017 xlviii

Förord

Det finns många människor som på olika sätt gjort min tid som doktorand till en av de bästa i mitt liv. Juridiska institutionen vid Stockholms universitet är en engagerande och berikande arbetsplats som givit mig så väldigt mycket, både som forskare och som människa. Särskilt forskarmiljön vid Stockholms universitets Barnrättscentrum har varit viktig för mig under studietiden.

De personer som har haft störst betydelse för mig under min doktorandtid är mina fantastiska handledare, Wiweka Warnling Conradson, Pernilla Leviner och Ann-Christin Cederborg. Wiweka tog mig under sina vingar när jag som nybakad jurist frågade henne om hon kunde tänka sig att bli min handledare och har sedan den dagen alltid funnits närvarande som ett otroligt viktigt stöd, både emotionellt och akademiskt. Pernilla har läst otaliga manusutkast, engagerat mig i givande vetenskapliga diskussioner om både högt och lågt och alltid ställt upp när jag behövt henne. Ann-Christin har tålmodigt hjälpt mig med de otroligt viktiga och bärande kvalitativa studier som presenteras i den här avhandlingen och med stor vänlighet och noggrannhet läst mina utkast och givit insiktsfulla kommentarer. Tillsammans har ni tre varit min trygghet, min hejarklack och (när det behövts) mina ovärderliga kritiker. Tack så mycket.

Tack till Mauro Zamboni som vid flera tillfällen läst mina teoretiska och metodologiska avsnitt, givit värdefulla tips på litteratur och gläntat på dörren till lagstiftningsteorins värld, utan dig hade den här avhandlingen inte varit vad den är idag. Tack till Adam Croon som särskilt under slutfasen av mitt avhandlingsskrivande läst teori- och metodavsnitt, pratat i timmar om olika rättsteorier och tålmodigt, i flera omgångar, diskuterat den rättsdogmatiska metoden med mig över telefon. Tack till Åsa Örnberg som läste mitt manus till mittseminariet. Tack till Annika Nilsson som var opponent vid mitt slutseminarium och som kom med viktig feedback och kritik på min text. Tack till Johanna Schiratzki, Frantzeska Papadopoulou och Daniel Hedlund som läst min text och kommit med kommentarer. Tack till Sally Longworth och Laura Carlson för er hjälp med korrekturläsning av avhandlingens abstract. Tack till alla mina duktiga kollegor vid Institutet för utbildningsrätt vid Uppsala universitet (IfU) för ett utbildningsrättsligt sammanhang och mycket givande utbildningsrättsliga seminarier. Ett särskilt tack vill jag rikta till Victoria Enkvist som varit ett stort stöd under slutfasen av avhandlingsarbetet.

Ett stort tack vill jag rikta till alla mina kollegor som är eller har varit aktiva vid Barnrättscentrum (BRC) under min tid som doktorand. Tack till världens bästa Louise Dane, Emelie Kankaanpää Thell, Malou Andersson, Vera Yllner, Julia Dahlqvist och Sandra Thobaben för er vänskap och sällskap vid luncher och

under fikapauser. Tack till doktoranderna i Pernillas ”doktorandgrupp” Tim Holappa, Tove Lindgren och Amanda Johansson Köves för givande handledarmöten och inspirerande diskussioner. Jag vill särskilt tacka Amanda, Anna Horn och Caroline Åvall för er vänskap och sällskap vid alla löprundor, i ur och skur. Ert goda humör och kloka tankar har varit guld värda för mig.

För det finansiella stöd som har gjort det möjligt för mig att driva det här forskningsprojektet vill jag tacka Torsten Söderbergs stiftelse som finansierat majoriteten av min doktorandtid. Jag vill även tacka Hans Thornstedts fond för finansiering av min forskning under de sista månaderna fram till disputationen, Stiftelsen av den 28 oktober 1982 för bokbidrag och doktorandresor samt Juridiska Fakulteten vid Stockholms universitet för bidrag till tryck av avhandlingen.

Ett stort tack vill jag även rikta till de rektorer som ställt upp i min intervjustudie och vars reflektioner varit avgörande för den här avhandlingen. Jag vill också tacka administrationen vid Statens Skolinspektion för hjälpen med att samla in det bärande materialet till aktstudien.

Avslutningsvis. Tack till min Reine och min Nils, för att ni finns och gör allt i mitt liv bättre, jag älskar er mer än något annat. Tack till min underbara mamma Anna och pappa Joachim som alltid trott på och stöttat mig, utan er hade jag antagligen inte landat på den akademiska banan. Tack till min fina bror Michael och hans Linnéa samt Mio och Hedvig för all glädje ert sällskap skänker mig. Tack till min älskade mormor Berit och farmor Gunilla för all kärlek och omtanke ni visat mig genom livet. Tack även till min älskade morfar Reine som inte får se den här avhandlingen publiceras och som saknas av oss alla.

Maria Refors Legge, Vendelsö, 2021

Förkortningar

Författningar, konventioner och föreskrifter

AmL	Arbetsmiljölag (1977:1160)
BeL	Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever/Barn- och elevskyddslagen
BK	Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter/barnkonventionen
BrB	Brottsbalk (1962:700)
DiskrL	Diskrimineringslag (2008:567)
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna/Europakonventionen
EtikL	Lag (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor/etiklagen
FB	Föräldrabalk (1949:381)
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
PolisL	Polislag (1984:387)
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform/regeringsformen
SKL	Skadeståndslag (1972:207)
SKOLFS	Skolverkets författningssamling
SkolL	Skollag (2010:800)
ÄSkolL	Skollag (1985:1100)

Myndigheter, domstolar, forskargrupper och tidskrifter

BEO	Barn- och elevombudet
BO	Barnombudsmannen
BUP	Barn- och ungdomspsykiatrin
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
DN	Dagens Nyheter
DO	Diskrimineringsombudsmannen
ERT	Europarättslig tidskrift
FHM	Folkhälsomyndigheten
FT	Förvaltningsrättslig Tidskrift
FörV	Förvaltningsrätt
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen

HovR	Hovrätt
IfU	Institutet för utbildningsrätt
IVO	Inspektionen för vård- och omsorg
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JO	Justitieombudsmannen
JP	Juridisk Publikation
JT	Juridisk Tidskrift
KamR	Kammarrätt
NFT	Nordisk försäkringstidskrift
NST	Nordisk socialrättslig tidskrift
SvD	Svenska dagbladet
SvJT	Svensk Juristtidning
TingsR	Tingsrätt

1. Inledning

1.1 Om ämnet

Den här avhandlingen handlar om skolornas ansvar att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. Skolornas uppdrag, villkor och resultat är en av de mest diskuterade samhällsfrågorna i Sverige.[1] Många av oss bryr oss om skolan och framför allt bryr vi oss om barn, hur barn blir utbildade, hanterade, disciplinerade och om de blir föremål för oförrätter. De flesta av oss har erfarenheter av att gå i skolan, vissa av oss har erfarenheter av att ha barn eller barnbarn som går i skolan. En del av oss minns slag och sparkar, fula ord och utfrysning, om inte in på bara skinnet så åtminstone i periferin; erinringar om den där eleven som inte fick vara med, inte kom på idrottslektionerna när det var simning och som blev slagen på väg till mattelektionerna. Skolan ska uppfostra och utbilda barn men skolan ska även skydda barn från att fara illa, se b.la. skollagen (2010:800) (SkolL) 5 kap. 3 §. Skyddet mot olyckor och kränkningar i skolan är särskilt viktigt då barn under flera år av sitt liv inte har något annat val än att överlämna sig till det allmännas omsorger och utbildning eftersom de har skolplikt, se SkolL 7 kap. 2 §.

Adressaten för avhandlingen är i första hand lagstiftaren men denna framställan är också ett bidrag till utbildningsvetenskapen i allmänhet och till rättsvetenskapen samt offentligrätten i synnerhet. Avhandlingen kan även ses som en del av barnrätten och särskilt inriktningen critical childrens rights studies.[2] Min förhoppning är att rättsvetare, pedagoger och andra som intresserar sig för utbildningsvetenskap och utbildningsrätt ska ha behållning av den här avhandlingen och få en djupare förståelse för skollagens kränkningsbestämmelser, bestämmelsernas rättsliga kontext och dess tillämpning samt för den effektivitetsteori som används som analytiskt verktyg i avhandlingen.

---

[1] Som ett axplock av debatt- och nyhetsartiklar på ämnet som publicerats enbart under hösten 2019 och som visar på offentlighetens intresse av skolfrågor, se b.la. Loftsson, Magnus och von Seth, Didrik, *Mobbningen ökar – regeringen måste agera nu*, Göteborgsposten, 2019, www.gp.se, hämtad 2019-11-07; Leander, Per, Loftsson, Magnus och Bergquist, Lisen, *Larmet - nu blir allt fler barn mobbade*, Aftonbladet, 2019, www.aftonbladet.se, hämtad 2019-11-07 och Kock, Ebba, *Stoppa trakasserierna på yrkesprogrammen*, SvD, 2019, www.svd.se, hämtad 2019-11-07.

[2] Läs mer om critical childrens rights studies i b.la. Reynaert, Didier, Bouverne-De Bieb, Maria och Vandeveldec, Stijn, *Between 'believers' and 'opponents': Critical discussions on children's rights*, International Journal of Children's Rights, 2012, s. 155–168; Quennerstedt, Ann, *Children's Rights Research Moving into the Future – Challenges on the Way Forward*, International Journal of Children's Rights, 2013, s. 237–239 och Leviner, Pernilla, *Barnrätt som ämne, tema eller perspektiv?*, Arvidsson, Richard, Reichel, Jane, Åhman, Karin, Leviner, Pernilla och Zamboni, Mauro (red.), Festskrift till Wiweka Warnling Conradson, Jure, 2019, s. 203–205.

Att lagar som ska skydda barn mot kränkningar måste vara effektiva borde inte ses som kontroversiellt. I Sverige regleras sedan år 2010 skolornas rättsliga ansvar att skydda barn och elever mot kränkande behandling i skollagen.[3] Innan dess fanns (i princip identiska) bestämmelser i lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (Barn- och elevskyddslagen) (BeL). När barn- och elevskyddslagen infördes år 2006 betraktades den som ett viktigt steg i riktning mot en skola där kränkningar mot barn och elever inte längre skulle accepteras. Barn- och elevskyddslagen var speciell eftersom den introducerade särskilda bestämmelser som (på ett tydligt sätt) slog fast att skolorna hade ett skadeståndsgrundande ansvar för att hindra kränkningar av barn och elever. Barn- och elevskyddslagen upphävdes år 2009 och sedan dess återfinns de bestämmelser som i första hand reglerar skolornas ansvar att skydda barn och elever mot kränkande behandling i SkolL 6 kap. 1–16 §§.

Bestämmelserna i skollagen om skolornas ansvar att förhindra och förebygga kränkande behandling av elever är menade att motverka att elever utsätts för kränkningar, se SkolL 6 kap. 1 §. Statistik från Skolinspektionen och Barn- och elevombudet (BEO) kan tolkas som att barn och vårdnadshavare är medvetna om skollagens krav på skolorna i fråga om att förebygga, förhindra och åtgärda kränkningar eftersom *anmälningarna* om kränkande behandling ökat stadigt mellan åren 2006 och 2017 för att sedan plana ut mellan åren 2017 och 2019.[4] De principiella utgångspunkterna som kommer till uttryck i förarbetena till skollagens 6 kapitel är att skolornas och förskolornas verksamheter måste vara fria från ”alla former”[5] av trakasserier och annan kränkande behandling.[6] Trots denna högt ställda ambition finns det undersökningar som tyder på att andelen elever som upplever sig utsatta för kränkningar har ökat under det senaste decenniet

---

[3] Även diskrimineringslagen (2008:567) (DiskrL) och arbetsmiljölagen (1977:1160) innehåller bestämmelser som under vissa omständigheter är tänkta att skydda elever från kränkande handlingar i skolan. Se mer om detta i avsnitt 3.6 och 3.7.

[4] År 2017 inrapporterades det hittills högsta antalet anmälningar då Skolinspektionens myndighetsstatistik visar att myndigheten tog emot 1970 anmälningar om kränkande behandling. År 2019 visar Skolinspektionens statistik att myndigheten tog emot 1774 anmälningar om kränkande behandling. När barn- och elevskyddslagen infördes år 2006 anmäldes 389 fall av kränkande behandling till BEO som då tillhörde Skolverket. Mellan åren 2006 och 2019 har det (trots avmattningen mellan åren 2017 och 2019) skett en ökning av antalet anmälningar om kränkande behandling som ligger på ungefär 450 procent. Se Skolinspektionens och BEO:s anmälningsstatistik på Skolinspektionen, *Anmälningar och beslut 2019*, Inkomna anmälningar efter anmälningsgrund år 2006–2019. Se Skolinspektionens och BEO:s anmälningsstatistik på Skolinspektionen, *Statistik om anmälningar*, www.skolinspektionen.se, hämtad 2020-01-28.

[5] Prop. 2005/06:38, *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever,* s. 22–23.

[6] Prop. 2005/06:38, s. 22–23.

(dvs. under samma tiden som bestämmelserna om skolornas ansvar för kränkande behandling varit i kraft).[7]

Att bestämmelserna om skolornas ansvar för kränkande behandling inte tycks ha resulterat i att färre barn och elever känner sig utsatta för kränkande behandling kan ha många olika förklaringar. Det är exempelvis tänkbart att barn år 2021 är mer medvetna om sina rättigheter än barn var år 2005 och att de därmed är mer benägna att påpeka för andra om de behandlas illa.[8] En annan förklaring till att både kränkningsanmälningarna till Skolinspektionen *och* andelen elever som upplever sig utsatta för kränkningar har ökat under samma tidsperiod (när det motsatta hade förväntats) kan vara att uppfattningen om vad som *är* en kränkande handling har ändrats under årens lopp. Handlingar som tidigare kunnat förklaras med deviser som ”boys will be boys” och ”den som ger sig in i leken, den får leken tåla” är inte längre giltiga ursäkter på samma sätt som förr. En annan sida av samma mynt är att barn och unga, som ett resultat av den ökande intoleransen mot kränkningar och kränkande uttryck kan ha blivit mer lättkränkta.[9] Det har inom pedagogisk forskning framförts att:

> ”Det finns […] resultat som tyder på att den juridifierade skolan bidrar till en socialisationsförändring [hos barn]. Eleverna framstår som medvetna, men också som ömtåliga och till viss del lättkränkta.”[10]

Ökad medvetenhet om rättigheter, ökad intolerans mot kränkningar och en ökad lättkränkthet kan förklara den parallella stegringen av anmälningar till Skolinspektionen *och* indikationerna på att barn och elever känner sig mer utsatta för

---

[7] Se b.la. Statistiska Centralbyrån, *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige Statistisk lägesbild,* 2019, s. 50; Folkhälsomyndigheten, *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2017/18*, 2018, s. 46–47. Se även Skolinspektionen, *Tio år av elevers röster – Skolenkäten 2010–2020*, Skolinspektionen, 2021, s. 8–9.

[8] Skolinspektionen, *Statistik över anmälningar*, www.skolinspektionen.se, hämtad 2020-08-25. Se även Lindgren, Joakim, Carlbaum, Sara, Hult, Agneta och Segerholm, Christina, *Skolans arbete mot kränkningar – Juridifieringens konsekvenser*, Gleerups, 2020, s. 14–18.

[9] Se t.ex. Eberhard, David, *Ingen tar skit i de lättkränktas land*, Prisma, 2009 och Fox, Claire, *I Find That Offensive*, Biteback Publishing, 2016, s. 5–8. Pihl, Karin, *Lättkränkta har inget på universitetet att göra*, GP, 2020, www.gp.se, hämtad 2021-04-09; Ljunggren, Stig-Björn, *Sluta vara så kränkta och skaffa er ett liv*, Expressen, 2016, www.expressen.se, hämtad 2021-04-09; Helmerson, Erik, *Bara sluta att vara så lättkränkta*, DN, 2020, www.dn.se, hämtad 2021-04-09 och Eberhard, David, *Den lättkränkta offerkulturen är mainstream idag*, Fokus, 2020, www.fokus.se, hämtad 2021-04-09.
Se även Carr, Nanci, *How Can We End #Cancel Culture – Tort Liability or Thumper's Rule?*, Catholic University Journal of Law and Technology, 2020, s. 133–146; Wanloo, Johan, *"Cancel culture" är här för att stanna*, GP, 2020, www.gp.se, hämtad 2021-04-09; Kato, Brooke, *What is cancel culture?*, New York Post, 2021, www.nypost.com, hämtad 2021-04-09 och Romano, Aja, *Why we can't stop fighting about cancel culture*, Vox, 2020, www.vox.com, hämtad 2021-04-09.

[10] Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020, s. 14–18.

kränkningar år 2021 än barn och elever gjorde innan skollagens bestämmelser om skydd mot kränkande behandling infördes år 2006.[11]

Den omfattande mediedebatt som fördes under hösten 2019 om BEO:s hantering av lärares kränkningar av barn,[12] tyder på att det finns en misstro mot den rådande skollagstiftningen (åtminstone i fråga om vuxnas kränkningar av barn).[13] Det tycks även finnas en utbredd uppfattning om att skollagens kränkningsbestämmelser hindrar skolpersonalen i deras arbete på ett icke-önskvärt sätt.[14] Utöver dessa två faktorer finns det en otydlighet i skollagen och andra skollagsrelaterade rättskällor i fråga om centrala begrepp som kränkningar och värdighet. Skollagens bestämmelser om kränkande behandling är även svåra att skilja från diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering, vilket riskerar att skapa förvirring vid tolkningen av lagarna, framför allt hos skolans personal, elevernas vårdnadshavare och hos eleverna själva.

År 2020 beslutade regeringen att en utredare skulle biträda Utbildningsdepartementet med att ta fram ett förslag till en nationell plan för skolans arbete med trygghet och studiero samt lämna förslag som säkerställer ett fungerande regelverk om trygghet och studiero i skolan.[15] Utredningen[16] som blev offentlig under våren 2021 är en i raden av utredningar där barn och elevers fysiska och psykiska välmående i skolans verksamhet granskats.[17] Förekomsten av kränkningar, ordningsstörningar, bristande trygghet och bristande likvärdighet i skolan är viktiga fokusområden för många av de svenska riksdagspartierna och det finns klart

---

[11] SCB, *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige*, 2019, s. 50 och Folkhälsomyndigheten, *Skolbarns hälsovanor i Sverige*, 2018, s. 46–47. Se även Skolinspektionen, *Statistik över anmälningar*, 2019; Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar,* 2020, s. 14–18 och Skolinspektionen, *Tio år av elevers röster*, 2021, s. 8–9.

[12] Debatten handlade BEO:s utkrävande av skadestånd för en elevs räkning efter att en lärare lyft honom från en soffa. Se NJA 2020 s. 578, (*Soffan i rasthallen*).

[13] Se t.ex. Canoilas, Viviana, *Liberalerna kräver att regeringen lägger ner Barn- och elevombudet*, DN, 2019, www.dn.se, hämtad 2020-01-14 och Dousa, Benjamin, *Kvacksalveri styr skolan – inte hjärnforskning*, www.dn.se, 2018, hämtad 2020-01-14. För motstånd mot ovan nämnda kritik under samma period, se b.la. Schultz, Mårten, *Får lärare lyfta bort elever? Rimligt att frågan drivs till HD*, SvD, 2019, www.svd.se, hämtad 2020-10-29 och Jenninger, Claes, *Barn- och elevombudet behövs för att stoppa mobbningen*, GP, 2019, www.gp.se, hämtad 2020-10-29.

[14] Se b.la. Helmerson, Erik, *Myndigheten mjölkar skadeståndspengar för kränkningar*, DN, 2019, www.dn.se, hämtad 2020-04-09; Klint, Lars, *Läraren lyfte ut stökig elev – eleven kan få skadestånd*, Expressen, 2019, www.expressen.se, hämtad 2020-04-09; Skogstad, Isak och Zafar, Hamid, *Kränkthetskulturen i skolan urholkar lärarnas auktoritet*, DN, 2019, www.dn.se, hämtad 2020-09-17 och Marteus, Ann-Charlotte, *Kränkhetskulturen hotar hela skolan*, Expressen, 2016, www.expressen.se, hämtad 2020-04-09.

[15] Utbildningsdepartementet, *Nationell plan för trygghet och studiero*, U2020/00707/S, 2020-02-26.

[16] DS 2021:13, *Nationell plan för trygghet och studiero*.

[17] Se b.la. SOU 2020:79, *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen*; SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering* och SOU 2010:99, *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan*.

uttryckta ambitioner om att ändra, uppdatera eller förtydliga skollagen i syfte att komma till rätta med otrygga skolmiljöer samt kränkningar av barn, elever och vuxna i skolan.[18]

Det finns många definitioner av vad som är ”bra lag” samt hur sociala orättvisor, våld och kränkningar ska kunna motarbetas med rättsliga medel. I denna avhandling undersöks skollagens bestämmelser om kränkande behandling med effektivitet som en teoretisk utgångspunkt.[19] Att studera lagars effektivitet är inte en enkel uppgift och det finns flera mer eller mindre samstämmiga teorier om vad som kännetecknar ”effektiv lagstiftning” samt hur effektiv lagstiftning ska kunna åstadkommas.[20] En skiljelinje som kan dras mellan dessa olika teorier är att de tenderar att ha ett systemexternt eller ett systeminternt perspektiv på effektivitet.[21] Dessutom är det viktigt att skilja på olika aspekter av effektivitet (se avsnitt 1.3.3).[22] Representanter för den teoretiska inriktningen *law and economics* talar t.ex. i breda termer om effektivitet men teorierna bygger på ett mått av vad som i denna avhandling kallas kostnadseffektivitet (*efficiency*). Kostnadseffektivitet och begreppet ”effektivitet” som används i den här avhandlingen har tämligen få gemensamma beröringspunkter med varandra utöver det faktum att båda måtten kan användas i utvärderingssyfte när det gäller lagar och lagförslag.[23]

---

[18] Se t.ex. Liberalerna, *Skola – Framtiden börjar i klassrummet*, www.liberalerna.se, hämtad 2021-02-24 och Socialdemokraterna, *Skola – En jämlik kunskapsskola med höga resultat*, www.socialdemokraterna.se, hämtad 2021-02-24. Se även Skolvärlden, *Så vill partierna lösa skolans största problem*, 2020, www.skolvarlden.se, hämtad 2021-02-24.

[19] För exempel på effektivitet som teoretisk lins se b.la. Flückiger, Alexandre, *Effectiveness: a new Constitutional Principle*, Legislação: cadernos de ciência de legislação, 2009; Karpen, Ulrich, *Efficacy, Effectiveness, Efficiency: From Judicial to Managerial Rationality*, Meßerschmidt, Klaus och Oliver-Lalana, Daniel (red.), Rational Lawmaking under Review: Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court, Springer, 2016; Xanthaki, Helen, *Duncan Berry: A Visionary of Training Legislative Drafting*, The Loophole – Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel, 2011; Mousmouti, Maria, *Designing Effective Legislation*, Edward Elgar Publishing, 2019. samt Mousmouti, Maria, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectivness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking*, European Journal of Risk Regulation, 2018.

[20] Se b.la. Rawls, John, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971, s. 67–75; Kelsen, Hans, *The Pure Theory of Law and Analytical Jurisprudence*, Harvard Law Review, 1941, s. 210; Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State,* Harvard University Press, 1949, s. 437; Xanthaki, Helen, *On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test*, Stefanou, Constantin och Xanthaki, Helen (red.), *Drafting Legislation: A Modern Approach*, Routledge, 2008, s. 16–17; Posner, *Richard, Economic analysis of law*, Aspen Publishers, u. 9, 2014 och Rangone, Nicoletta, *Making Law Effective: Behavioural Insights into Compliance*, European Journal of Risk Regulation, 2018, s. 487.

[21] Zamboni, Mauro, *Legislative Policy and Effectiveness: A (Small) Contribution from Legal Theory*, European Journal of Risk Regulation, 2018, s. 422.

[22] Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*, 2008, s. 16–17.

[23] Flückiger, *Effectiveness: a new Constitutional Principle*, 2009, s. 186. Se även Karpen, *Efficacy, Effectiveness, Efficiency*, 2016, s. 304–308 och Xanthaki, *Duncan Berry: A Visionary of Training Legislative Drafting*, 2011.

Utgångspunkten i den här avhandlingen är att rätten inte existerar i ett vakuum. Lagstiftarens val av regleringsmetoder får långtgående konsekvenser för hur effektiv den slutgiltiga lagstiftningsprodukten blir samt hur den tas emot och används i praktiken.[24] När begreppet effektivitet används i avhandlingen görs det i en kontext av *effektiv lagstiftning* och inte i sammanhanget *effektiv tolkning och tillämpning av lag* (t.ex. domstolars tillämpning av lagen). Nyanserna i effektivitetsbegreppet kommer att diskuteras utförligt i avsnitt 1.3–1.4 men redan i denna inledande del av avhandlingen kan det sägas att den ”effektivitet” som avses i avhandlingen bygger på tre fundamentala effektivitetskriterier:

1) Syfte (vilka mål lagen förväntas uppnå),
2) Kontext (hur väl lagen passar in i ett rättssystem i stort) och
3) Utformning (hur lagens mål är tänkta att realiseras, genom vilka medel detta ska ske, samt hur denna information kommuniceras till tillämparen).[25]

Att just effektivitet valts ut som teoretiskt ramverk i avhandlingen ska inte tas som intäkt för att effektiva lagar *alltid* är bra lagar. Det finns dock goda argument för att effektivitet bör vara en viktig målsättning för lagstiftaren under lagstiftningsprocessen. Om de lagar som stiftas inte är effektiva riskerar bristerna de är menade att avhjälpa att kvarstå och målsättningarna de är menade att uppnå att lämnas därhän. I den här avhandlingens kontext utgör effektivitetsteorin ett analysverktyg som används för att utvärdera huruvida skollagens bestämmelser om kränkande behandling är effektiva eller inte med beaktande av bestämmelsernas syfte, deras kontext och deras utformning. Denna målsättning illustreras också tydligt i avhandlingens syfte.

1.2 Syfte och avgränsningar

Syftet med avhandlingen är att undersöka skollagens bestämmelser om kränkande behandling samt att slå fast vad som är gällande rätt i fråga om skolornas ansvar att skydda elever mot denna typ av kränkningar. I syftet ingår att granska

---

[24] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. xi. Se även Fuller, Lon, *The morality of law*, Yale University, 1969, s. 106; Karpen, *Efficacy, Effectiveness, Efficiency*, 2016, s. 304 och Zumbansen, Peer, *Law's Knowledge and Law's Effectiveness: Reflections from Legal Sociology and Legal Theory*, Comparative Research in Law & Political Economy, 2009, s. 11.

[25] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 12–16 samt s. 17–83. Se även Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 451–452; Mousmouti, Maria, *Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test*, Legisprudence, 2012, s. 191–206; Mousmouti, Maria, *Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: Is it Feasible?*, The Theory and Practice of Legislation, 2014, s. 309–328.

och problematisera om skollagens kränkningsbestämmelser kan betraktas som effektiva utifrån en teori om effektiv lagstiftning. Denna granskning genomförs med stöd av empiriskt material och kvalitativa forskningsmetoder.

I syftet ingår även att reflektera över faktorer som potentiellt sett skulle kunna öka kränkningsbestämmelsernas effektivitet. De överväganden som görs inom ramen för denna reflektion baseras på effektivitetskriterierna *syfte*, *innehåll* och *kontext* samt empiriska data som samlats in genom kvalitativa studier. Frågor som aktualiseras i avhandlingen är b.la. hur en ”bra” eller ens ”ändamålsenlig” svensk skollag mot kränkande behandling skulle kunna se ut, givet att effektivitet är en viktig del av vad som konstituerar ”bra” lagstiftning. Andra frågeställningar som undersöks är b.la. vad som menas med begreppet ”kränkning” i skollagen samt om användningen av detta begrepp bidrar till eller tvärt om försvårar en effektiv reglering av skolornas ansvar att förhindra kränkande behandling av elever.

När det gäller avgränsningar kan sådana göras redan vid definitionen av vad som konstituerar ett ”ansvar” i offentligrättslig bemärkelse. Ansvar kan beskrivas på många olika sätt och de rättsteoretiska alstren om ansvar i en eller annan mening är många.[26] Ansvar kan baseras på en persons ställning eller roll (*role responsibility*), ansvar kan vara kausalt (*causal responsibility*), kapacitetsbaserat (*capacity responsibility*) och det kan vara sanktionsbaserat (*liability responsibility*).[27] Sanktionsansvar (*liability responsibility*) utkrävs i efterhand och upprätthålls med olika typer av sanktioner.[28] Denna ansvarsdefinition (i form av ett efterföljande straff eller upprättelse för den som utsatts för en brottslig gärning) är vanlig inom straff- och civilrätten men har inte en lika naturlig koppling till den offentliga rätten. Detta beror på att offentligrätten, traditionellt sett,[29] inte i första hand är inriktad mot individkonflikter utan mot att distribuera resurser på ett rättvist sätt.[30]

Skollagens bestämmelser om skolors ansvar att förhindra kränkande behandling av elever går ut på att *motverka* kränkningar och även om det finns element av sanktionsansvar i skollagen (se t.ex. SkolL 6 kap. 12 §) är huvudsyftet med bestämmelserna inte att *straffa enskilda överträdelser* eller att *erbjuda enskilda elever*

---

[26] Se b.la. Hart, Herbert, *Punishment and Responsibility*, u. 2, Oxford University Press, 2008, s. 214–ff.; Cane, Peter, *Responsibility In Law And Morality*, Hart Publishing, 2002, s. 30; Dworkin, Ronald, *Justice for Hedgehogs*, Harvard University Press, 2011, s. 206–ff. och Raz, Joseph, *From Normativity to Responsibility*, Oxford University Press, 2011, s. 229–ff.

[27] Hart, *Punishment and Responsibility*, 2008, s. 214–231.

[28] Cane, *Responsibility In Law And Morality*, 2002, s. 30.

[29] Det bör dock noteras att den offentliga rätten i Sverige tagit steg i riktning mot att i allt större utsträckning premiera individer framför kollektivet. Utformningen av SkolL 6 kap. 12 § och möjligheten för enskilda elever att kräva skadestånd för kränkande behandling kan ses som ett exempel på denna samhällsrörelse.

[30] Gustafsson, Håkan, *Rättens Polyvalens – En rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet*, Lund studies in sociology of law, 2002, s. 363.

reparation i form av skadestånd.[31] Ansvaret för skolornas huvudmän som beskrivs i skollagen och skollagens förarbeten får i stället betraktas som en typ av proaktivt ansvar[32] med målsättning att främja positiva resultat (t.ex. en skola där kränkningarna minskar). Att den här avhandlingen är inriktad mot proaktivitet innebär en avgränsning mot civilrätten och enskildas intressen av reparation.

Som framgår i det ovanstående handlar avhandlingen om skollagens effektivitet och skolornas ansvar att skydda barn och elever mot kränkande behandling. Kränkningar av barn och elever kan, utöver att vara ett uttryck för kränkande behandling i skollagens mening, även vara en form av diskriminering där kränkande handlingar baseras på sådana faktorer som en persons kön, etnicitet eller religiösa övertygelse. Bestämmelserna om kränkande behandling angränsar således till diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering.[33] Trots den nära anknytningen har jag valt att enbart fokusera på skollagens effektivitet. Diskrimineringslagen och förarbetena till diskrimineringslagen kommer dock att vara relevanta för utredningen av skollagens kontextuella effektivitet och frågor som rör diskriminering är således inte helt borttagna från den här framställningen eller de slutsatser som görs i de avslutande kapitlen.

Ytterligare en avgränsning som gjorts i avhandlingen är att arbetsmiljölagens (1977:1160) (AML) skydd mot kränkande särbehandling inte granskas i detalj. Innan det fanns skyddsbestämmelser mot kränkande behandling i barn- och elevskyddslagen fanns det ett visst skydd för barns och elevers fysiska och psykiska hälsa i arbetsmiljölagen.[34] Detta skydd finns fortfarande kvar och inkluderar ett ansvar för huvudmannen att säkerställa att elevers psykosociala arbetsmiljö är acceptabel. Detta ansvar innefattar även en skyldighet att skydda elever mot kränkningar. Trots den nära anknytningen lagarna emellan har jag valt att enbart fokusera på skollagens effektivitet samt att enbart beskriva arbetsmiljölagens bestämmelser om barn och elevers arbetsmiljö som en del i kränkningsbestämmelsernas rättsliga kontext (se avsnitt 4.6).

---

[31] Prop. 2005/06:38, s. 68 samt s. 77–78. Se även Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 363, Gustafsson, Håkan, *Rättighetifiering,* Erhag, Thomas, Leviner, Pernilla och Lind, Anna-Sara (red.), Socialrätt under omvandling, Liber, 2018, s. 48 och Warnling Conradson, Wiweka, *Rättsordningen*, Bernitz, Ulf, Carlsson, Mia, Heuman, Lars, Leijonhufvud, Madeleine, Magnusson Sjöberg, Cecilia, Seipel, Peter, Warnling Conradson, Wiweka och Vogel, Hans-Heinrich (red.), Finna Rätt, u. 15, Norstedts Juridik, 2020, s. 38.

[32] Cane, *Responsibility In Law And Morality*, 2002, s. 30–32. Se även Andersson, Peter, *Vidta alla åtgärder som behövs*, Göteborgs universitet, 2013, s. 94.

[33] Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering,* s. 80–87.

[34] Prop. 1989/90:61, *Om elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet*, s. 7–ff.

1.3 Teoretiska utgångspunkter

1.3.1 I gränslandet mellan teori och metod

Det är svårt att dra en rak skiljelinje mellan teori och metod och ibland finns det inte ens en skiljelinje. Vissa metoder bygger på en eller flera olika teoretiska grundteser[35] eller ramverk medan andra inte har en omfattande teoretisk underbyggnad utan snarare är att betrakta som en arbetsmetod och som ett sätt att sortera ut, granska och rangordna relevant källmaterial.[36] I den här avhandlingen används *tre metoder* och en övergripande teori om effektiv lagstiftning. Den övergripande effektivitetsteorin kan användas för att definiera och bedöma effektivitet utifrån det material som granskas och kan tjäna som ett underlag för resonemang om mer effektiv lagstiftning.

För att definiera och bedöma effektivitet på det sätt som avses i den här avhandlingen behöver empirisk information om skolans praktiska ansvar för kränkningar av elever samlas in.[37] Insamling av empiriska data har i denna avhandling gjorts med en fenomenologisk och en deskriptiv metod samt i form av en frågeundersökning. Med fördjupad förståelse om ”verkligheten” och skollagens tillämpning är det möjligt att göra vissa uttalanden om skollagens effektivitet (se figur 1 nedan). Uttalanden om en lags effektivitet kräver dock kunskap om vad rätten i någon mening ”är” vid tiden för granskningen, dvs. vad som är gällande rätt. Den metod som oftast används för att fastställa gällande rätt är den så kallade rättsdogmatiska metoden[38] och så är fallet även i den här avhandlingen. Rättsdogmatikens ramar och tillämpning diskuteras i avsnitt 1.5.2 men rättsdogmatiken är i kortfattade ordalag en metod för att identifiera gällande rätt på ett visst område. I den här avhandlingen innebär det att rättsdogmatiken används för att fastställa gällande rätt i fråga om skolornas ansvar att skydda barn och elever mot kränkande behandling.

---

[35] Se mer om fenomenologisk teori och metod i b.la. Willig, Carla, *Introducing qualitative research in psychology: Adventures in theory and method*, u. 2, Open University Press, 2008, s. 56–57 samt i Smith, Jonathan, Flowers, Paul och Larkin, Michael, *Interpretative phenomenological analysis: Theory, method and research*, Sage, 2009, s. 1–5.

[36] Sandelowski, Margarete, *Whatever Happened to Qualitative Description?*, Research in Nursing & Health, 2000, s. 337; Jiggings Coloraf, Karen och Evans, Bronwynne, *Qualitative Descriptive Methods in Health Science Research*, Health Enviornments Research & Design Journal, 2016, s. 17.

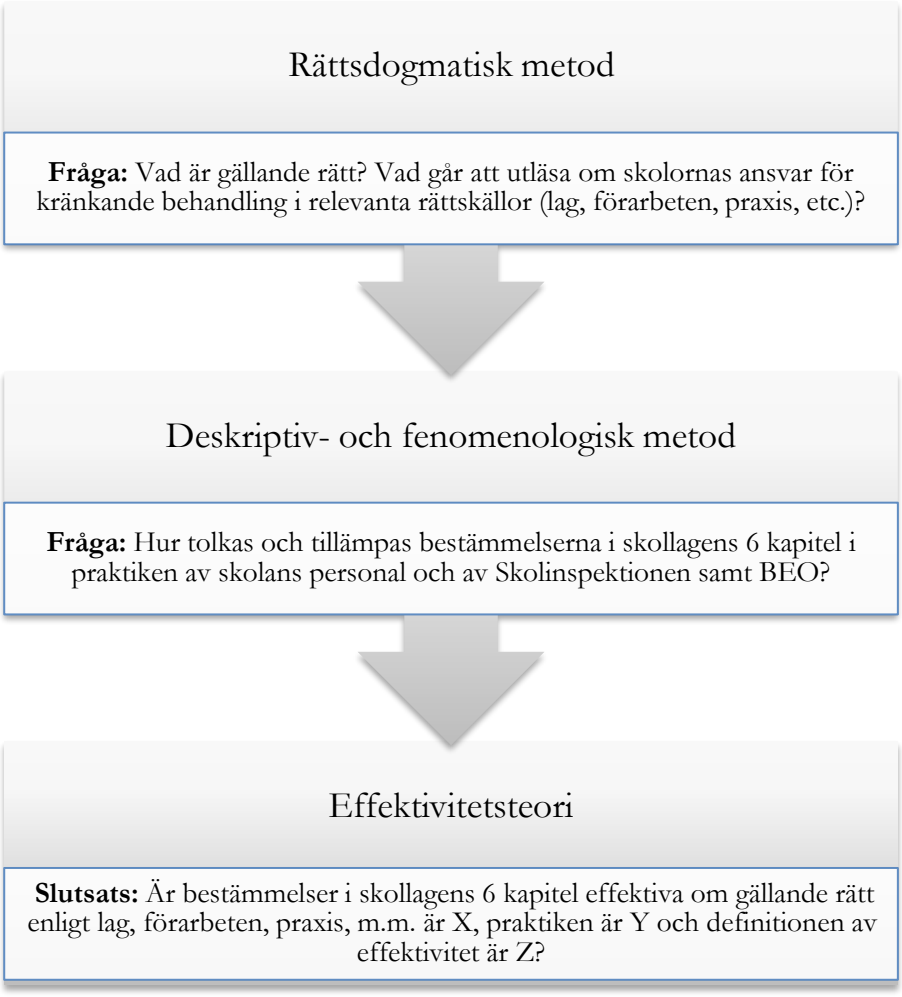
[37] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 15–16.

[38] Hjertstedt, Mattias, *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod: om innehållet i metodavsnitt vid användning av ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt*, Mannelqvist, Ruth, Ingmanson, Staffan och Ulander-Wänman, Carin (red.), Festskrift till Örjan Edström, Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå universitet, 2019, s. 166. Se även Sandgren, Claes, *Juridikavhandlingar vid Stockholms universitet 1957–2006*, Claes Peterson (red.), Juridiskafakulteten 1907–2007, Juridiska fakulteten, Stockholms universitet, 2007 och Croon, Adam, *Jura Novit Curia: En rättsgenetisk undersökning av den juridiska metodlärans utveckling under 1800-talet*, Jure, 2017.

De valda metoderna och effektivitetsteorin *samspelar med varandra* men fyller olika funktioner i avhandlingen. Intervjusvaren som analyseras med hjälp av den fenomenologiska metoden och som presenteras i avsnitt 3.6, 4.8, 5.5 och 6.3 kan inte ge någon fördjupad kunskap om gällande rätt och formuleringen i SkolL 6 kap. 1 § kan inte ge någon kunskap om hur lärare och rektorer tolkar och tillämpar denna bestämmelse. Både dogmatik och empiri behövs således för att besvara de frågor som blir aktuella med anledning av avhandlingens syfte. Att lagstiftaren i skollagen valt att strukturera 6 kapitlet på ett särskilt sätt kan självklart, på ett rättsteoretiskt plan, tyda på ineffektivitet och en erfaren rättsvetare kan anta att en formulering i *lag X* kan leda till missgynnsamma resultat på systematisk nivå, men utan någon specifik kunskap om den ”faktiskt gällande rätten”[39] (dvs. empiriska data) går det antagandet inte att styrka.[40] Empiriska studier kan således illustrera rättsliga dilemman i den praktiska tillämpningen av en lag som en jurist annars inte hade lagt märke till enbart genom att studera lagtext.

[39] Sandgren, Claes, *Om empiri och rättsvetenskap*, Sandgren, Claes (red.), Vad är rättsvetenskap?, Jure, 2009, s. 732.

[40] Sandgren, *Om empiri och rättsvetenskap*, 2009, s. 737–738. Se även Banakar, Reza och Travers, Max, *Classical sociology of law,* Banakar, Reza och Travers, Max (red.), Law and social theory, u. 2, Hart Publishing, 2013, s. 13–16; Pound, Roscoe, *Law in books, law in action*, American Law Review, 1910, s. 12–26; Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod*, Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, u.2, Studentlitteratur, 2018, s. 38–40 och Smits, Jan, *What is Legal Doctrine? On the Aims and Methods of Legal-Dogmatic Research*, van Gestel, Rob, Micklitz, Hans-W och Rubin, Edward (red.), Rethinking Legal Scholarship: A Transatlantic Dialogue, Cambridge University Press, 2017, s. 207–228.



Figur 1: Samspel mellan teori och metod.

1.3.2 Varför effektivitet?

I avhandlingens inledning framhålls att effektiva lagar bör vara en central målsättning i alla rättssystem.[41] Om lagar inte är effektiva finns det en risk att bristerna de är tänkta att avhjälpa och målen de är konstruerade för att uppfylla

[41] Jfr. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, Rangone, *Making Law Effective*, 2018 och Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*, 2008.

kvarstår eller förblir ouppfyllda. Lagarna blir då i bästa fall verkningslösa och i värsta fall en börda för myndigheter och enskilda (se avsnitt 2.4.2–2.4.4).[42]

Med detta sagt är en effektiv lag inte per automatik en *moraliskt god lag* eller ens *en bra lag*.[43] Det finns exempel på moraliskt tveksamma lagar med effektiva utfall. Lagarna som upprätthöll Kinas ettbarnspolitik kan betraktas ur denna synvinkel. Mellan åren 1979 och 2016 hade Kina en lagstadgad familjeplanering med målsättningen att bromsa landets befolkningstillväxt.[44] Den lagstadgade familjeplaneringen bestod b.la. i finansiella styrmekanismer, olika typer av civil- och straffrättsliga sanktioner, tvångsmässiga aborter och t.om. av steriliserings.[45] Kinas ettbarnspolitik verkar ha varit effektiv, åtminstone i bemärkelsen att landets befolkningstillväxt reducerades under tiden den var i kraft.[46] Det är dock svårt att kalla Kinas ettbarnspolitik och lagarna som upprätthöll den för *moraliskt goda lagar* eller ens för *godtagbara lagar* då ettbarnspolitiken inte enbart ledde till det eftersträvade målet (en minskad befolkningstillväxt) utan även resulterade i ett stort mänskligt lidande.[47]

En effektiv lag behöver alltså inte vara en bra lag enligt resonemanget ovan. I förhållande till andra markörer för ”bra lag” (t.ex. legalitet, legitimitet, proportionalitet och rättssäkerhet) är effektivitet som målsättning dock neutral, relativ och flytande.[48] Effektivitet kan användas för att beskriva förhållanden på både makro- och mikronivå i ett rättssystem och kan därför användas för att analysera stora rättsområden, kompletta rättssystem och små sektioner av enstaka lagar.[49]

Effektivitet som analysverktyg har potential att tillföra rationalitet till den politiska lagstiftningsverksamheten genom att koppla samman framtida (eller redan existerande) lagars syften med deras resultat.[50] Effektivitet är dock inte, som redan påpekats, ett mått på perfektion. Verkligheten kan inte på ett magiskt sätt ändras med lagstiftning hur frestande det än är att tänka i de banorna. Det finns

---

[42] Rangone, *Making Law Effective*, 2018, s. 487. Jfr. SOU 2018:47, *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn,* s. 44–45.
[43] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. xii.
[44] Pletcher, Kenneth, *One-child policy*, Encyclopaedia Britannica, 2015, www.britannica.com/topic/one-child-policy, hämtad 2020-11-12.
[45] Short, Susan, Linmao, Ma och Wentao, Yu, *Birth Planning and Sterilization in China*, Population Studies, 2000, s. 279–270.
[46] Pletcher, *One-child policy*, 2015 och Short, m.fl., *Birth Planning and Sterilization in China*, 2000, s. 279–270.
[47] Pletcher, *One-child policy*, 2015 och Nee, William, *China: Reform of one-child policy not enough*, Amnesty International, www.amnesty.org, hämtad 2020-11-12.
[48] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. xii.
[49] Mousmouti, Maria, *Introduction to the Symposium on Effective Law and Regulation*, European Journal of Risk Regulation, 2018, s. 387–390.
[50] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. xii.

inte oändliga resurser för ambitiösa lagstiftningsprojekt och människor följer inte alltid de stiftade lagarna eller så väljer de att följa dem på oväntade sätt.[51] En lag som skollagen kan inte ändra på faktumet att människor kränker varandra och att vi som art och individer troligen alltid kränkt varandra.[52] Skollagen kan dock (med rätt förutsättningar) reducera förekomsten av kränkningarna i skolan genom att ålägga skolorna att aktivt förebygga kränkande behandling och det är utifrån denna tes jag menar att det är viktigt att utvärdera och reflektera över skollagens effektivitet.

1.3.3 Effektivitet, systemeffektivitet och kostnadseffektivitet

Effektivitet (effectivness) bör skiljas från två närstående begrepp med en liknande innebörd; systemeffektivitet (efficacy) och kostnadseffektivitet (efficiency).[53] Nyansskillnaden är tydligare på engelska men jag har valt att ge begreppen svenska benämningar för att underlätta läsningen av avhandlingen.

Systemeffektivitet erkänns ofta som det bredaste av de tre begreppen. Systemeffektivitet i fråga om lagstiftning inbegriper en granskning av i vilken utsträckning en lag bidrar till skapandet av bredare policys och samhälleliga målsättningar i ett större perspektiv. Frågan ur ett systemeffektivitetsperspektiv skulle kunna vara:

- Har skollagen uppnått sitt övergripande syfte med beaktande av rättssystemet och samhället i stort?

Kostnadseffektivitet innefattar ett fokus på en lags resultat i relation till hur mycket lagens reformer kostar att genomföra.[54] Frågan ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv skulle kunna vara:

---

[51] Bardach, Eugene, *The Implementation Game: What Happens after a Bill becomes a Law?*, MIT Press, 1977, s. 36–ff.

[52] Se b.la. Moore, Brian och Woodcock, Stuart, *Resilience to bullying: Toward an alternative to the anti-bullying approach*, Educational Psychology in Practice, 2017, s. 65–80; Volk, Anthony, Craig, Wendy, Boyce, William och King, Matthew, *Adolescent risk correlates of bullying and different types of victimization*, International Journal of Adolescent Medicine and Health, 2006, s. 575–586 och Volk, Anthony, Camilleri, Joseph, Dane, Andrew och Marini, Zopito, *Is adolescent bullying an evolutionary adaptation?*, Aggressive Behaviour, 2012, s. 222–238.

[53] Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*, 2008, s. 16–17.

[54] Ett exempel på kostnadseffektivitet är den teoretiska inriktningen law and economics som tillämpar nationalekonomiska analysverktyg på juridiska frågor för att förklara hur olika rättsregler leder till skilda ekonomiska effekter. Se b.la. Coase, Ronald, *The Problem of Social Cost*, Journal of Law and Economics, 1960, s. 1–44, Calabresi, Guido, *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*, Yale Law Journal, 1961, s. 499–553 och Posner, *Economic analysis of law*, 2014.

- Uppnår skollagen den maximala andelen fördelar till minsta möjliga kostnad?

Effektivitet å sin sida inkluderar en granskning av lagens resultat i förhållande till målsättningen med lagen. Frågan ur ett effektivitetsperspektiv är:

- Fungerar skollagen som det är tänkt? Uppnår den sitt mål?

Det är den sistnämnda av effektivitetsformerna som undersöks i denna avhandling. Effektivitet, systemeffektivitet och kostnadseffektivitet går att härleda till olika funktioner i en lagtext men begreppen kompletterar och överlappar varandra i stor utsträckning.[55] Systemeffektivitet, effektivitet och kostnadseffektivitet utgör tillsammans en pyramid av eftersträvansvärda egenskaper som guidar (eller borde guida) lagstiftaren i lagstiftningsprocessen.[56] Lagstiftaren borde dock prioritera effektivitet *framför* systemeffektivitet och kostnadseffektivitet.[57] Anledningen till detta är att systemeffektivitet överstiger gränsen för rätten, vilket gör uppfyllelsen svår att mäta ur ett rättsligt perspektiv då det finns många andra faktorer (utöver rätten) som är viktiga ur ett systemperspektiv (t.ex. folkopinioner och samhällsströmningar).[58] Kostnadseffektivitet är lättare att mäta men eftersom kostnadseffektivitet i första hand används för att studera en lags expenser, riskerar en lagstiftare som i för stor utsträckning fokuserar på denna typ av effektivitet att missa andra viktiga element som inte går att beskriva eller värdera i ekonomiska termer eller mått.[59]

1.3.4 Mousmoutis effektivitetsteori

Generellt sett innebär det en stor utmaning att sortera ut de beståndsdelar som gör en lag effektiv. Den koncensusen som finns i fråga om effektivitetsbegreppet verkar vara att det till sin natur är abstrakt och svårt att tillämpa. Detta innebär

---

[55] Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 450.
[56] Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*, 2008, s. 16–17.
[57] Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 450.
[58] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 4–11. Se även Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*, 2008, s. 16–17 och Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 450.
[59] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 4–11. Se även Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 450, Xanthaki, Helen, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, Hart Publishing, 2014, s. 7–8, Flückiger, *Effectiveness: a new Constitutional Principle*, 2009, s. 190 och Voermans, Wim, *To Measure is to Know: The Quantification of Regulation*, The Theory and Practice of Legislation, 2015, s. 110–111.

dock inte att flertalet rättsvetenskapligt inriktade forskare inte försökt sig på att klargöra vad effektiv lagstiftning är på ett mer funktionsinriktat sätt.[60]

Det har föreslagits inom rättsfilosofin att en lags effektivitet återspeglas i hur bra lagstiftaren lyckas kommunicera sin huvudsakliga målsättning genom lagtexten, hur väl olika statliga myndigheter lyckas upprätthålla efterlevnaden av lagens innehåll samt i hur stor utsträckning lagtexten fyller de som är bundna av dess lydelse med en känsla av pliktskyldighet gentemot lagens budskap.[61] Inom rättssociologin erkänns effektivitet som länken mellan lagens utformning och dess resultat.[62] Effektivitet nämns också som en viktig del i flera så kallade överstatliga riktlinjer för bättre lagstiftning (better regulation).[63] Effektivitetsteorin som tillämpas i den här avhandlingen tar avstamp i Maria Mousmoutis teori om effektiv lagstiftning. Enligt Mousmouti är effektivitet den funktionella länken mellan fyra fundamentala element som finns representerade i alla lagar: syfte, kontext, utformning och resultat.[64]

Mousmoutis första effektivitetselement kan sammanfattas i ordet syfte (purpose). Mousmouti beskriver syftesformuleringar som lagars riktmärken och dess utgångspunkt ("the benchmarks of effectiveness").[65] En lags syfte utgör enligt Mousmouti länken mellan ett specifikt problem, föreslagna lösningar och det slutliga resultatet. En lags syfte är dessutom en viktig markör för hur lagen ska tolkas och tillämpas av både myndigheter och enskilda.[66]

Mousmoutis andra effektivitetselement utgår från lagars utformning och det beskriver hur lagstiftaren ämnar uppnå det ovan nämnda syftet. Utformningen av lagars innehåll dikterar hur människors beteenden ska formas av en specifik lagtext, med vilka medel lagen ska upprätthållas samt hur den ska kunna

---

[60] Se exempel på definitioner av effektivitet i b.la. Allott, Antony, *The Limits of Law*, Butterworths, 1980; Jones, Harry, *The Efficacy of Law*, Rosenthal lectures, Northwestern University Press, 1968; Zamboni, Mauro, *Legislative Policy and Effectiveness: A (Small) Contribution from Legal Theory*, European Journal of Risk Regulation, 2018 och Zumbansen, *Law's Knowledge and Law's Effectiveness*, 2009.

[61] Jones, *The Efficacy of Law*, 1968, s. 5, 14–21 och 76. Se även Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 12.

[62] Allott, *The Limits of Law*, 1980, s. 13.

[63] Se b.la. European Union or Organisation for Economic Co-operation and Development, *Recommendations and Guidelines on Regulatory Policy*, www.oecd.org, hämtad 2020-11-19 och EU-kommissionen, *Better regulation: guidelines and toolbox*, www.ec.europa.eu, hämtad 2020-11-19. Se även Tala, Jyrki, *Better Regulation through Programs and Quality Standards – Are new Perspectives needed?*, Legisprudence, 2015, s. 193–212.

[64] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 12–ff. Se även Zamboni, *Legislative Policy and Effectiveness*, s. 416–430.

[65] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 12–13 samt s. 17 – 39. Se även Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 452.

[66] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 13–14.

kommuniceras från lagstiftaren till tillämparen.[67] Mousmouti framhåller att formuleringen av innehållet har en signifikant betydelse för en lags möjlighet att leda till önskvärda resultat. Om lagstiftaren inte har framgång med att producera bestämmelser som leder till att människor ändrar på beteendena lagstiftaren vill att de ändrar och som inte på ett tydligt sätt lyckas förmedla motivet bakom reglerna, konsekvenserna av att inte följa dem och vilken typ av ansvar bestämmelserna innebär så har det betydelse för bedömningen av om lagen är effektiv eller inte. Om valet av bestämmelser är olämpliga i relation till det problem lagstiftaren vill lösa är lagen ineffektiv. Om tillsynen och metoderna för att säkra lagens efterlevnad är otillräckliga är lagen ineffektiv. Om tillämparna inte följer lagen av en eller annan anledning är lagen ineffektiv.[68]

Varje ny lag och bestämmelse blir efter sin promulgering en del av en redan existerande rättslig kontext och denna kontext är det tredje effektivitetselement i Mousmoutis teori.[69] Varje ny lag bär på ny information och denna information konkurrerar därför med redan existerande information i den övergripande rättsliga kontexten som finns i ett land eller i en överstatlig sammanslutning som den Europeiska unionen (EU) eller de Förenta nationerna (FN).[70] Från ett tillämparperspektiv blir lagars kontext relevant i flera olika steg, kontexten spelar roll i ett inledande skede när lagen ska lokaliseras (dvs. *hittas*) men kontexten spelar också roll för tolkningen av en lags innehåll, särskilt om det finns flera lagar som tillsammans reglerar ett visst rättsområde. Den övergripande rättsliga strukturen (kontexten) ska inte blandas ihop med den tidigare nämnda *systemeffektiviteten*. En lags kontext beskriver dess relation till andra rättskällor medan systemeffektivitet beskriver en lags påverkan på rättsexterna element som folkopinioner och samhällsströmmningar (se avsnitt 1.3.3).[71]

Tillämpningen av lagar producerar resultat och detta är Mousmoutis fjärde effektivitetselement. Resultat kan enligt Mousmouti vara önskade eller oönskade men faktum är att lagstiftning påverkar människors beteenden, handlingar och samhället i stort.[72] Lagar kan leda till domar, tillstånd och beslut som påverkar

---

[67] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 14–15.
[68] Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 455.
[69] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 14–15.
[70] Allott, *The Limits of Law*, 1980, s. 36.
[71] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 4–11. Se även Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 450, Xanthaki, *Drafting Legislation,* 2014, s. 7–8, Flückiger, *Effectiveness: a new Constitutional Principle*, 2009, s. 190 och Voermans, *To Measure is to Know*, 2015, s. 110–11.
[72] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 15–16.

och formar individuella människors liv.[73] Lagar kan också leda till kumulativa resultat där hela sektorer eller stora sammansättningar av människor väljer att rätta sina beteenden efter en lags påbud.[74] Mousmouti menar att effektiv lagstiftning bör ha inbyggda kontrollmekanismer och föreskrivna metoder för uppföljning för att de tidigare nämnda tre effektivitetselementen ska kunna utvärderas och justeras med hjälp av det fjärde.[75]

Trots att Mousmoutis teori om effektiv lagstiftning hade kunnat användas som teoretiskt ramverk utan några större justeringar har hennes teori vidareutvecklats för att b.la. passa det svenska rättssystemet och rättskällorna bättre. De ändringar och tillägg som gjorts beskrivs i avsnittet nedan.

1.4 Användning och vidareutveckling av effektivitetsteorin

1.4.1 Lagstiftning genom en feedback-loop

Avhandlingen är skriven med lagstiftningsprocessen i åtanke. Att stifta lag är inte en enkel uppgift och kan beskrivas som en strävan mot att ”böja mänskligt beteende efter regler”[76] och lagstiftning är en ständig balansgång mellan ”form och substans”[77] där ideal, idéer och lösningar ”transformeras”[78] och blir till bindande normer. Hur denna transformeringsprocess ser ut beror på ett flertal olika faktorer som knyter an till rättssystemets utformning, exempelvis politisk och social struktur, kultur och diverse rättstraditioner.[79] Det talas ibland om lagstiftaren som en person, men i realiteten är lagstiftaren inte *en* person eller *ett* politiskt parti, det är *en process* som äger rum på regeringssammanträden, i riksdagen och dess utskott. Regeringen kan genom propositioner föreslå att riksdagen röstar igenom ett förslag om en ny eller uppdaterad lag och även riksdagens ledamöter kan genom motioner ta samma typ av initiativ, se riksdagsordningen (2014:801) (RO) 9 kap. 2 och 10 §§.[80]

---

[73] Friedman, Lawrence, *Impact: How Law Affects Behaviour*, Harvard University Press, 2016, s. 44. Se även Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 15–16 och Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 457.
[74] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 15–16 och Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 457.
[75] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 15–16 och s. 84–107 och Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 457.
[76] Fuller, *The morality of law*, 1969, s. 106.
[77] Zumbansen, *Law's Knowledge and Law's Effectiveness*, 2009, s. 11 och Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 1.
[78] Zamboni, Mauro, *The Policy of Law: A Legal Theoretical Framework*, Hart Publishing, 2007, s. 91 och Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 1.
[79] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 1.
[80] Bull, Thomas och Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen – en kommentar*, u.4, Studentlitteratur, 2019, s. 133–135.

Även utskotten och riksdagsorgan som Justitieombudsmannen (JO) och Riksrevisorerna kan ge förslag till ny lagstiftning, se RO 9 kap. 16–17 §§. Begreppet "lagstiftaren" syftar således på strukturerna och individerna som bidrar till, arbetar fram och implementerar lagar i Sverige. I detta sammanhang kan även den externa granskningen av lagförslag nämnas, b.la. Lagrådet, yttranden från olika remissinstanser samt offentliga utredningar, se b.la. RF 8 kap. 20 §.

Som påpekas i avsnitt 1.2 är syftet med avhandlingen att b.la. undersöka skollagens bestämmelser om kränkande behandling och med stöd av empiriska kunskaper testa om dessa kränkningsbestämmelser kan betraktas som effektiva utifrån den teori om effektiv lagstiftning som beskrivs i det här avsnittet. Ansatsen innebär att juridiska koncept sätts på prov i en representation av verkligheten, dvs. en form av test.[81] Idealt sett bör testning av lagar och deras potentiella konsekvenser göras *innan* förslaget lämnas som en proposition eller motion till riksdagen.[82] Idag görs konsekvensanalyser i de förslag på lagar som läggs fram i riksdagen och tidigare brister i äldre lagstiftning lyfts fram, diskuteras, modifieras och läggs till grund för nya regler. De konsekvensanalyser som görs i lagförarbeten skulle dock kunna utvidgas och fördjupas för att fånga upp bredare lagstiftningsproblem som b.la. överreglering, bristande koherens, vaghet och *ineffektivitet*.[83]

I brist på test *ex ante*, dvs. test som sker innan ett förslag blir lag,[84] skulle olika tester (utifrån kriterier som b.la. effektivitet) kunna göras regelbundet *ex post*, dvs. efter att en lag trätt i kraft. Denna typ av test ex post skulle i sin tur kunna läggas till grund för ny eller uppdaterad lagstiftning. Detta är ingen ny tanke. I RF 4 kap. 8 § (tidigare kungörelsen (1974:153) om beslutad ny riksdagsordning 4 kap. 18 § (ÄRO)) står det att "[v]arje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde" vilket enligt propositionen till en reformerad grundlag innebär att riksdagen i ökad utsträckning bör följa upp och utvärdera fattade

---

[81] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. xiv. Se även Sunstein, Cass, *On Legal Theory and Legal Practice*, Nomos, 1995, s. 267–287.

[82] Se t.ex. Lotzmann, Ulf, Möhring, Michael och Troitzsch, Klaus, *Simulating the emergence of norms in different scenarios*, Artificial Intelligence and Law, 2013, s. 110–137, Bergkvist, Markus, Davidsson, Paul, Persson, Jan och Ramstedt, Linda, *A Hybrid Micro-Simulator for Determining the Effects of Governmental Control Policies on Transport Chains*, Davidsson, Paul, Logan, Brian och Takadama, Keiki (red.), Multi-Agent and Multi-Agent-Based Simulation, 2004, s. 236–237 och s. 246–247 samt Aikenhead, Michael, Widdison, Robin och Allen, Tom, *Exploring Law through Computer Simulation*, International Journal of Law and Information Technology, 1999, s. 191–217.

[83] För en inventering av lagars problem, se Wahlgren, Peter, *Lagstiftning*, u. 2, Jure, 2014, s. 63–115. Se även Warnling Conradson, Wiweka, Bernitz, Hedvig, Sandström, Lena och Åhman, Karin, Statsrättens grunder, 6 u., Norstedts Juridik, 2018, s. 29.

[84] I EU-kommissionens guide till bättre lagstiftning (Better Regulations) och beskrivs *Impact Assessment* (IA) som en process menad att understödja skapandet av bättre policys. EU-kommissionen, *Better regulation guidelines: Impact assessment*, www.ec.europa.eu, hämtad 2020-11-19.

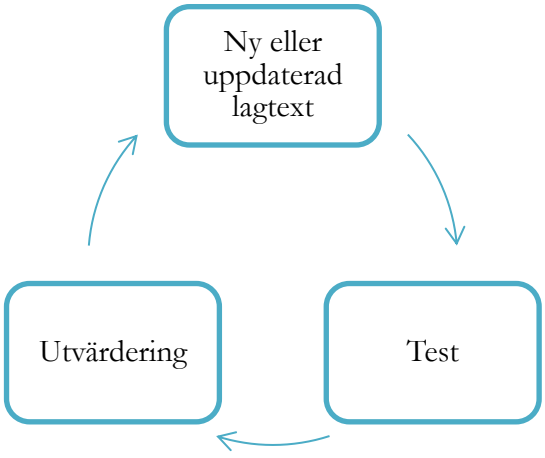
beslut för att skapa ett bättre berednings- och beslutsunderlag i den politiska styr- och beslutprocessen.[85] Målsättningen är att uppföljning och utvärdering ska utgöra en integrerad del i beredningsarbetet i utskottens normala ärendeberedning. Det poängteras dock i propositionen att RF 4 kap. 8 § inte ska tolkas som att samtliga riksdagsbeslut *måste följas upp* och utvärderas, utan att utskotten själva enligt riktlinjerna får besluta vilka beslut som följs upp.[86]

Trots att lagstiftning enligt RF 4 kap. 8 § med andra ord ska granskas ex post av de ansvariga utskotten är det otydligt när, hur ofta och i vilken omfattning utvärdering ska genomföras. Det finns heller inga garantier för att uppföljningen genomförs med vetenskapligt godtagbara metoder. Utöver den granskning som påbjuds i RF 4 kap. 8 § bör uppföljning av lagars effekter på verkligheten enligt min mening genomföras i andra forum och här har rättsvetenskapen en mycket viktig funktion i kombination med andra vetenskaper vars expertis ligger i att granska samhället med kvantitativa och/eller kvalitativa metoder. Denna typ av *ex post* granskning av lagstiftningsprodukter är redan en viktig del av den aktivitet som äger rum vid universiteten och vid de juridiska institutionerna, men den *självständiga* och *vetenskapliga* granskningen av lagar borde införlivas i själva lagstiftningsprocessen och inte enbart ses som vetenskapliga bidrag till en akademisk diskussion, vilken i första hand berör ett begränsat antal personer.[87] Lagstiftningsprocessen skulle på detta sätt bli en ständig, vetenskapligt förankrad feedback-loop som bidrar till bättre lagstiftning utan att en granskning behöver initieras av riksdagens ledamöter, regeringen eller av riksdagsutskotten (se figur 2 nedan).

Denna avhandling är ett exempel på hur en rättsvetenskaplig feedback-loop skulle kunna se ut, om än i begränsad skala. Med detta som uttalad ambition hävdas det dock inte att liknande forskning och liknande ambitioner inte redan finns eller har funnits inom rättsvetenskapen och den offentliga rätten under lång tid.[88] Det hävdas heller inte att det empiriska underlag som representerar ”verkligheten” i den här avhandlingen skulle vara tillräckligt för att motivera en okritisk ändring av skollagens kränkningsbestämmelser. Den teoretiska modellen skulle dock kunna användas i lagstiftningsprocessen med målsättningen att producera mer effektiva lagar.

---

[85] Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 117.
[86] Prop. 2009/10:80, s. 117.
[87] Forskningsresultat påverkar såklart redan idag politiska beslut i de fall resultaten läggs till grund för allmän debatt och samhällelig opinion, enligt min mening borde dock vetenskaplig expertis användas för att regelmässigt och med någon form av bindande verkan, *utvärdera* lagstiftningsprodukter och då inte i form av en politiskt tillsatt utredning.
[88] På det offentligrättsliga området kan b.la. Leviner, Pernilla, *Rättsliga dilemman i socialtjänstens barnskyddsarbete*, Jure, 2011 och Mattsson, Titti, *Barnet och rättsprocessen – Rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård*, Juristförlaget i Lund, 2002 nämnas.



Figur 2: Feedback loop.

Det bör poängteras att kontrollobjektet i den här avhandlingen är *effektivitet*, men det finns inget som hindrar att andra, eller kompletterande kriterier (t.ex. rättssäkerhet) inkluderas som en eller flera centrala delar i testet. Som redan poängterats är det generellt sett svårt att sortera ut beståndsdelar som gör en lag effektiv och olika forskare har föreslagit olika definitioner genom åren.[89] Definitionen av effektivitet som används i den här avhandlingen tar avstamp i tre effektivitetskriterier (syfte, kontext och utformning) vilka i sin tur används för att analysera och utvärdera skollagens kränkningsbestämmelser. De tre kriterierna beskrivs ingående i avsnitt 1.4.2 nedan.

1.4.2 Effektivitetskriterier

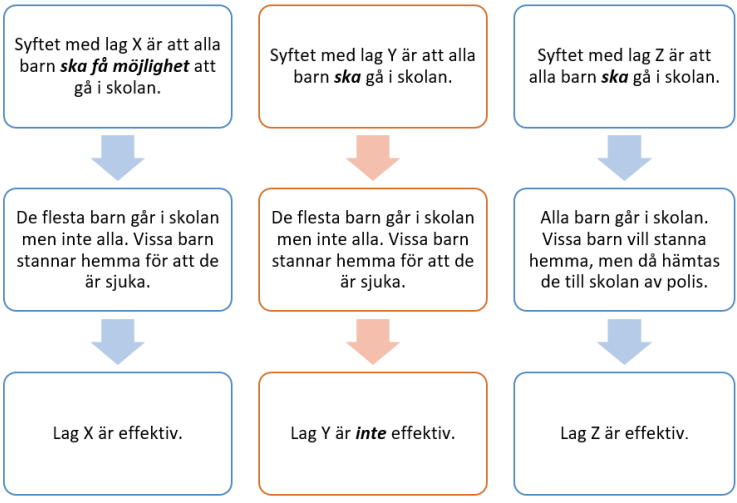
1.4.2.1 Lagens syften

Syfte, mål och målsättning är begrepp som i vardagligt tal har ungefär samma innebörd. Enligt svenska akademins ordbok beskriver begreppet ”syfte” en planerad följd av ett visst handlande medan ett ”mål” eller en ”målsättning” beskriver ett avsett resultat av en specifik verksamhet.[90] I denna avhandling används

[89] Allott, *The Limits of Law*, 1980; Jones, *The Efficacy of Law*, 1968; Zamboni, *Legislative Policy and Effectiveness*, 2018 och Zumbansen, *Law's Knowledge and Law's Effectiveness*, 2009.
[90] Svenska akademien, *mål*, Svenska akademiens ordlista över svenska språket, 2009, www.svenska.se, hämtad 2020-11-19 och Svenska akademien, *syfte*, Svenska akademiens ordlista över

begreppen ”syfte” och ”mål” som synonymer i den meningen att de båda beskriver sakförhållanden som lagstiftaren vill uppnå med de lagar och regler som lagstiftaren producerar. En lags syften eller mål kan dock vara olika breda och olika långtgående och det är just denna balansgång mellan detaljer och svepande ambitioner som kan orsaka brister i en lags effektivitet.[91]

En lags syfte informerar utformningen av lagens innehåll. Syftet är länken mellan de problem lagstiftaren avser att lösa, åtgärderna lagstiftaren vill vidta och målet lagstiftaren önskar uppnå med ny lagtext.[92] Syftet är *ribban lagstiftaren sätter för sin lagstiftningsprodukt* i effektivitetshänseende och det är utifrån denna ribba som en lags effektivitet enligt den här teorin ska analyseras (se figur 3).



Figur 3: Förenklad bild över syftets koppling till effektiv lagstiftning.

Som illustreras i figur 3 är lag X och Z effektiva medan lag Y inte är det. Skillnaden mellan lagarna X och Z samt lagen Y är att *syftet uppfylls* i lagarna X och Z medan det inte uppfylls i lag Y. Den ineffektiva lagen Y ställer krav på att *alla barn* ska gå i skolan men lagen innehåller inget mandat för det allmänna att tvinga barn att gå dit. Lag X har ett lägre ställt mål än lag Y eftersom lag X innebär att alla barn ska *få möjlighet* att gå i skolan och lag X blir därför effektiv trots att vissa

svenska språket, 2009, www.svenska.se, hämtad 2020-11-19 och Svenska akademien, *målsättning*, Svenska akademiens ordlista över svenska språket, 2009, www.svenska.se, hämtad 2020-11-19.

[91] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 25–28. Se även Thornton, Garth, *Legislative Drafting*, u. 4, Tottel, 1996, s. 154 och Dale, William, *Principles, Purposes, and Rules*, Statute Law Review, 1988, s. 24.

[92] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 17.

barn inte går dit. Lag Z innehåller en lika högt ställd målsättning som lag Y men till skillnad från lag Y innehåller lag Z även bestämmelser som ger polisen mandat att hämta barn till skolan om barnen inte dyker upp.

Trots att lag X resulterar i att *färre* barn går i skolan än lag Y så *är lag X effektiv* medan *lag Y inte är det*. Effektivitet handlar inte om att uppnå ”bästa resultat” utan om att uppnå de specifika resultat lagstiftaren förutsatt sig när lagar som X, Y och Z stiftades. Ett argument som skulle kunna lyftas mot denna definition av ett effektivt syfte är att lag Y *visst* är effektiv eftersom det finns ett symboliskt värde i att kräva att alla barn ska gå i skolan, trots att denna målsättning inte uppfylls. Förtjänsterna med symbolisk lagstiftning är omdiskuterade.[93] Symbolisk lagstiftning beskrivs inte sällan som lagstiftning som präglas av ineffektivitet och primärt understödjer andra politiska och sociala mål än de som officiellt förkunnats vid en lags promulgation.[94] Ett annat synsätt på symboliska lagstiftningsprodukter är att de förvärvar en lag eller en specifik lagbestämmelse ett ”mervärde” på semantisk nivå för vissa grupper i samhället som skiljer sig från en mer konventionell förståelse för vad lag ”är för något” i allmän bemärkelse.[95]

Den konventionella förståelsen för vad lag ”är” bygger på en föreställning om materiella bestämmelser som påbjuder, förbjuder eller tillåter vissa typer av beteenden.[96] De materiella bestämmelserna understödjs i sin tur ofta på normer vars syfte är att försäkra reglernas efterlevnad, t.ex. genom sanktioner, distribution av fördelar, reparation av skador eller fördelning av resurser.[97] Symbolisk lagstiftning kompletterar det primära och bokstavliga lagret i en bestämmelse med ett andra meningsskikt av sekundär och symbolisk natur. Symbolisk lagstiftning kännetecknas således av en skiktad meningsstruktur med ett primärt och bokstavligt lager som rymmer det konceptuella innehållet i de materiella bestämmelserna (dvs. beteendebestämmelser) samt bestämmelser som är menade att säkerställa lagens efterlevnad (t.ex. sanktionsbestämmelser, förmånsbestämmelser, m.m.) *och* ett sekundärt och symboliskt lager som rymmer immateriella värden vilka är

---

[93] Se b.la. Dwyer, John, *The Pathology of Symbolic Legislation*, Ecology Law Quarterly, 1990; Griffiths, John, *Do laws have symbolic effects?*, Zeegers, Nicolle; Witteveen, Willem och Klink, Bart van (red.), Social and symbolic effects of legislation under the rule of law, Edwin Mellen Press, 2005, s. 150–ff.; Klink, Bart van, *Symbolic Legislation: An Essentially Political Concept*, Klink, Bart van; van Beers, Britta och Poort, Lonneke (red.), Symbolic Legislation Theory and Developments in Biolaw, Springer, 2016, s. 19–20 och Trubek, David, *Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development*, The Yale Law Journal, 1972, s. 5–ff.

[94] Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 19.

[95] Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 21–22.

[96] Summers, Robert, *The Technique Element in Law,* California Law Review, 1971, s. 745.

[97] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42. Se även Baldwin, Robert; Cave, Martin och Lodge, Martin, *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, 2012, s. 296–f.

knutna till ett konceptuellt och ofta värdemässigt innehåll.[98] Det sekundära lagret som har ett symboliskt värde ersätter således i stor utsträckning lagens primära eller uppenbara betydelse. Detta innebär att lagen inte är avsedd att följas då dess huvudsyfte är att ge uttryck för politiska värden.

Eftersom symboliska lagar fyller *en annan funktion* än vad som är tydlig vid en granskning av den primära nivån tillhandahåller lagstiftaren medvetet otillräckliga medel eller resurser för att förverkliga målsättningen med lagen. Dessutom består symbolisk lag i många fall av vaga normer som är otydliga och öppna för flera, ibland motstridiga tolkningar.[99]

Symbolisk lagstiftning brukar ofta beskrivas som en brist på politisk vilja att ändra eller förbättra rättsliga strukturer eller system i kombination med ansträngningar att dölja denna bristande vilja med ineffektiva lagbestämmelser.[100] Utifrån detta synsätt är symbolisk lagstiftning inte bara motsatsen till materiell lagstiftning utan är dessutom ett försök att ge en bild av att faktiska åtgärder vidtagits trots att åtgärderna i realiteten inte förändrat status quo på något nämnvärt eller meningsfullt sätt.[101] Ett vanligt exempel på vad som kan beskrivas som negativ symbollagstiftning är lagstadgade rättighetstilldelningar till förmån för utsatta samhällsgrupper som inte går att realisera med rättsliga medel och där den lagstadgade rättigheten blir ett hinder för den utsatta gruppens faktiska rättigheter.[102] Ett annat exempel på negativ symbolisk lagstiftning är lagar som (i motsats till det tidigare exemplet) förenas med sanktioner men vars mål inte går att realisera med rättsliga medel och där de fysiska eller juridiska personer som är satta att förverkliga det orealistiska målet får klä skott för dessa oundvikliga misslyckanden. Det är främst denna typ av negativ symbollagstiftning som kommer att aktualiseras i den här avhandlingen som en del av effektivitetsbedömningen av syftet med skollagens kränkningsbestämmelser.

Det bör i detta skede påpekas att symbolisk lagstiftning inte behöver vara negativ och att symboliska målsättningar samt värdemarkörer inte behöver vara

---

[98] Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 21–22.
[99] Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 22.
[100] Lembcke, Oliver, *Symbolic Legislation and Authority*, Klink, Bart van, van Beers, Britta och Poort, Lonneke (red.), Symbolic Legislation Theory and Developments in Biolaw, Springer, 2016, s. 87.
[101] Detta argument känns igen från olika typer av kritiska rättsteorier, t.ex. critical race theory och critical feminist theory. Se b.la. Delgado, Richard och Stefancic, Jean, *Critical Race Theory – An Introduction*, u.3, New York University Press, 2017, 26 – ff. och Grahn-Farley, Maria, *Critical Race Theory sett genom tre rättsfall*, Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, u.2, Studentlitteratur, 2018, s. 326 – 327 och Ward, Ian, *Introduction to Critical Legal Theory*, u.2, Routledge · Cavendish, 2004, s. 145–ff.
[102] Jfr. liberalistisk argumentation om rättens klass- och färgblindhet. Se b.la. Delgado och Stefancic, *Critical Race Theory*, 2017, 26–ff. och Grahn-Farley, *Critical Race Theory sett genom tre rättsfall*, 2018, s. 326–327.

dåliga eller leda till ineffektivitet.[103] Om en lag förvärvar en ”högre mening” i det juridiska och politiska samhället är lagen enligt vissa forskare inte bara en uppsättning regler, utan också en symbol för något högre och mer dyrbart än rena normer. Bestämmelsen ger uttryck för värderingar som är grundläggande för samhället, till exempel mänsklig värdighet, jämlikhet eller miljöskydd. Symbollagstiftning kan enligt denna lagstiftningstekniks förespråkare erbjuda en kommunikativ ram bestående av generella argument som människor kan använda sig av för att lösa sina meningsmotsättningar. Symbolisk lagstiftning, kan med detta synsätt tolkas om och om igen mot bakgrund av nya omständigheter och symboliken kan skifta i takt med föränderliga moraliska uppfattningar i samhället.[104]

Som nämns ovan innebär inte högre målsättningar av typen ”alla människor ska ha rätt till husrum, mat och arbete” att lagen i fråga är symbolisk i negativ bemärkelse.[105] Distinktionen mellan positiv och negativ lagstiftning bör i stället göras utifrån lagars syfte och hur transparent lagstiftaren är med sina motiv och ambitioner. Är lagstiftarens syfte med en lag eller en specifik lagbestämmelse att understryka ett högre värde för ett samhälle eller en samhällsgrupp, utan att lagstiftaren genom bestämmelsens införande gör anspråk på att ha ”löst” ett samhällsproblem, kan den symboliska lagen eller bestämmelsen mycket väl vara positiv. Detta gäller särskilt i fall där bestämmelsen kan användas för att informera olika typer av beslutsfattanden.[106] Symbolisk lagstiftning som ger uttryck för en ambition att *uppnå omöjliga mål* och som saknar verkställighetsmekanismer eller har verkställighetsmekanismer (men där verkställighetsbördan placeras på en aktör som inte kan förverkliga den) måste dock betraktas som negativ symbolisk lagstiftning och denna negativa symbollagstiftning påverkar bedömningen av lagars effektivitet negativt.[107]

Trots att negativ symbolisk lagstiftning ofta framställs som en medveten lagstiftningsåtgärd som lagstiftaren använder för att bevara en orättvis samhällsordning eller för att samla politiskt kapital inför framtida val, är det fullt möjligt att

---

[103] Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 24–28.
[104] Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 24. Se även Klink, Bart van, *De wet als symbool: Over wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid*, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998, s. 109.
[105] Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 24–28.
[106] Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 24. Se även Klink, *De wet als symbool*, 1998, s. 109. Jfr. Siehr, Angelika, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, Meßerschmidt, Klaus och Oliver Lalana, Daniel (red.), Rational Lawmaking under Review Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court, Springer International Publishing, 2016, s. 316–317 och Selmi, Michael, *Is Something Better than Nothing?*, Washington University Journal of Law and Policy, 2004, s. 79–80.
[107] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23. Se även Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 71 och Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23.

symboliken lika gärna kan härröra från en genuin lagstiftarvilja att åstadkomma ett bättre och mer rättvist samhälle för alla människor.[108] Eftersom positiv och negativ lagstiftning kan te sig förvillande lika kan en tilltänkt positiv ”signal” från lagstiftarens sida resultera i negativa och ineffektiva resultat.[109] En tänkbar orsak till negativ symbollagstiftning är föreställningen om att det går en rät linje mellan en önskvärd målsättning och introduktionen av en lag eller en lagbestämmelse som ska garantera målets uppfyllande. Vägen mellan lag och målsättning är ofta långt mer komplicerad än olika politiska utspel ger uttryck för.[110] Lagstiftning som ”medel” och lagbetämmelsernas verkliga resultat passerar inte enbart genom en politisk process innan promulgation utan lagen eller bestämmelserna behöver dessutom passera flera olika samhällsfunktioner och myndigheter innan det går att säga något om lagens egentliga resultat. Lagars resultat styrs således inte enbart genom en form av ”out-put” utan även genom en form av ”in-put” via diverse tolknings- och värderingsprocesser som sker bland fysiska och juridiska personer. Rätten filtreras och anpassas således i praktiken efter vad som är möjligt, lämpligt och genomförbart.[111] Faktorer som i hög grad påverkar tolkning och tillämpning av lagar och regler som skollagens bestämmelser om kränkande behandling är således ekonomi, politik och administration. Negativ symbolisk lagstiftning kan således uppstå om lagstiftaren ställer upp höga målsättningar i lagtext utan att beakta de praktiska möjligheterna att realisera målsättningarna i form av ekonomi, tid och administrativa resurser.[112]

Rättsteoretikern Lon L. Fuller illustrerar den skada ouppnåeliga målsättningar kan åstadkomma i lagstiftning genom att jämföra lagstiftaren med en lärare. Fuller menar att den goda läraren kan kräva mer av sina studenter än läraren tror att de faktiskt kan prestera. Läraren ställer i detta scenario upp orimliga krav med intentionen att tänja på sina studenters kapacitet för studier till det yttersta. Gränsen mellan kraftig uppmaning och påtvingad plikt är dock i många mänskliga sammanhang suddig och svårgripbar. Lagstiftaren riskerar under dessa omständigheter, att blanda ihop sin och lärarens roll och kan således få uppfattningen att lagstiftning och undervisning lyder under samma moraliska principer. I sådana scenarion beaktar dock inte lagstiftaren att läraren, vars studenter inte lyckas uppnå de kunskapsmål läraren önskade, uppriktigt och utan självmotsägelse, kan gratulera dem till vad de *faktiskt* åstadkommit. I en liknande situation står lagstiftaren inför alternativen att utsätta fysiska och juridiska personer för allvarlig

[108] Jfr. Lembcke, *Symbolic Legislation and Authority*, 2016, s. 87–ff.
[109] Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 31–ff.
[110] Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 283–ff.
[111] Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 283–ff.
[112] Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 283–ff.

orättvisa eller att minska det allmännas respekt för lagarna genom att inte straffa individer som misslyckats med att leva upp till lagarnas krav.[113]

För att åstadkomma en effektiv lagstiftningsprodukt behöver det syfte som lagstiftaren strävar mot att vara tydligt formulerat. Syftena behöver vara lätta att identifiera och lätta att lokalisera. En lags syfte eller syften kan uttryckas i en preambel eller framgå i lagens förarbeten.[114] En lag kan ha ett eller flera syften beroende på omfattningen av samhällsområdet lagen reglerar och på lagens omfång. Som tidigare påpekats kan en lags syfte eller syften vara symboliska så länge symboliken inte kommuniceras som realiserbara mål som länkas samman med verkliga sanktioner, t.ex. föreläggande eller skadestånd.

1.4.2.2 Lagens kontext

Lagar, bestämmelser, internationella överenskommelser och rättsliga principer är individuella men sammanlänkade delar av ett stort, rättsligt system.[115] På många sätt påminner det rättsliga systemet om IT-arkitektur, mjukvarusystem och mjukvaruutveckling där bristfällig kod riskerar effektiviteten i ett helt system.[116] De syften som uttrycks i en lag (eller i andra rättskällor) och det innehåll som framgår av lagens bokstav kan ha tydliga eller gömda interaktioner med andra lagar och andra bestämmelser. En lags syften och dess bokstavliga innehåll kan existera i harmoni med andra lagar och annan lagtext och två eller flera lagar kan även komplettera och förstärka varandra. Syften och innehåll kan dock även konkurrera med varandra, något som blir särskilt komplicerat om lagarna i fråga överlappar på ett eller flera områden.

Ur ett lagstiftningsperspektiv kan strävan mot en effektivt utformad lagkontext sammanfattas som tre specifika utmaningar, lagstiftaren måste: producera ett budskap som är tillgängligt, som överensstämmer med andra befintliga och lagstadgade budskap och som är identifierbart och tolkningsbart för tillämparen av lagtexten.[117] Utöver den uppenbara effektivitetsvinsten som uppstår när ett rättsliga systemet är mer än en slumpmässig sammansättning av orelaterade och

---

[113] Fuller, The Morality of Law, 1969, s. 70–71. Se även Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82 samt Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 452.
[114] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 22–ff.
[115] Friedman, Lawrence, *The Legal System*, Russell Sage Foundation, 1975, s. 5.
[116] Se b.la. Lessig, Lawrence, *Code: And Other Laws of Cyberspace*, Version 2.0, Basic Books, 2006, s. 1–9 och s. 114–119. Jfr. Hitchcock, *Clean code*, 2008, s. 121–133 om mjukvaruutveckling.
[117] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 66.

inkonsekventa regler så är koherens en förutsättning för ett rättssystems legitimitet[118] och tillgänglighet.[119]

När det gäller skollagens bestämmelser om kränkande behandling överlappar dessa tydligt med diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering och med arbetsmiljölagens bestämmelser om en psykosocialt godtagbar arbetsmiljö och kränkande behandling på arbetsplatsen.[120] Skollagens kränkningsbestämmelser har även tydliga beröringspunkter med skadeståndslagen (1972:207) (SkL), regeringsformen, barnkonventionen, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), föräldrabalken och brottsbalken (1962:700) (BrB).

För att skollagens kränkningsbestämmelser ska kunna betraktas som effektiva behöver systemet runtomkring (dvs. skollagens rättsliga kontext) vara välfungerande. I den del överlappningar finns (vilket är fallet på skolområdet) behöver dessa vara noggrant övervägda och uppdelningen mellan regelverken måste vara precis, framgå tydligt samt vara koherent.[121] Ett rättssystem eller en rättslig kontext är koherent om systemet hänger ihop och om delarna förstärker helheten.[122] En rättslig kontext är däremot inkoherent om den inte hänger ihop, om den är inkonsekvent, ad hoc eller innehåller tankar och meddelanden som inte går att förstå i ett sammanhang.[123] En koherent rättslig kontext är således ett krav för en lags legitimitet,[124] begriplighet[125] och dess effektivitet.[126]

Trots att koherens i första hand bör eftersträvas i förhållande till andra lagar, förordningar och internationella överenskommelser är det även viktigt att lagstiftaren under lagstiftningsprocessen överväger den nya lagens och de nya bestämmelsernas överensstämmelse med andra betydelsefulla rättskällor. Rätten och

---

[118] Alexy, Robert och Peczenik, Aleksander, *The Concept of Coherence and Its Significance for Discursive Rationality*, Ratio Juris, 1990, s. 130 och Wintgens, Luc, *Legisprudence as a New Theory of Legislation*, Wintgens, Luc (red.), The Theory and Practice of Legislation, Routledge, 2016, s. 15. Se även Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 66.

[119] Grantham, Ross och Jensen, Darryn, *Coherence in the Age of Statutes*, Monash University Law Review, 2016, s. 360–382. Se även Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 66.

[120] Landahl, Jan, Nyyssölä Linde, Carita, Weinholt, Anna och Antelius, Jesper, *Kränkt eller diskriminerad i skolan - är det någon skillnad?*, Riksrevisionen, 2013, s. 10–12 och 81–89.

[121] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 65. Se även Allot, *The Limits of Law*, 1980, s. 121–122.

[122] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 65–66.

[123] Kress, Ken, *Coherence*, Patterson, Dennis (red.), A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory, u. 2, Blackwell Publishing, 2010, s. 521. Se även Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 65–66.

[124] Alexy och Peczenik, *The Concept of Coherence and Its Significance for Discursive Rationality*, 1990, s. 130 och Wintgens, *Legisprudence as a New Theory of Legislation*, 2016, s. 15.

[125] Grantham och Jensen, *Coherence in the Age of Statutes*, 2016, s. 360–382.

[126] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 64–83.

den övergripande rättsliga kontexten bygger inte enbart på lagar eller faktisk lagtext. Den övergripande rättsliga strukturen innefattar även en mängd andra rättskällor som domstolspraxis, förarbeten och allmänna rättsgrundsatser.

Med risk för att gå över den ibland otydliga gränsen mellan effektivitet och systemeffektivitet[127] anser jag att en lags *rättsliga kontext* bör kompletteras med kunskaper om dess övergripande samhälleliga kontext. Inte i syfte att utvärdera lagens resultat utan för att förstå de politiska, historiska och ideologiska faktorer som motiverat lagstiftaren att fatta de beslut man gjort under lagstiftningsprocessen. De här faktorerna kan vara kopplade till historiska skeenden, kunskapsmässiga framsteg inom andra vetenskaper än rättsvetenskapen samt statistiska rapporter och utredningar som har bäring på fokusområdet för den lag som granskas. Denna typ av kontextuell information säger något mycket viktigt om en lags tillämpning och om hur den påverkar samhället. Exempelvis är det relevant att beakta rapporter om elevers utsatthet för kränkningar i den här avhandlingen. Annan viktig, kontextuell kunskap är den historiska bakgrunden till dagens bestämmelser om kränkande behandling samt de effekter kränkande behandling resulterar i för barnen och eleverna som utsätts.

1.4.2.3 Lagens utformning

Lagars innehåll bestäms i första hand genom språk, dvs. de ord och meningar som (bokstavligt talat) framgår av lagen.[128] Den rättsdogmatiska metoden som oftast används i en praktisk juridisk verklighet tillåter dessutom, utöver ren bokstavstolkning, användningen av andra rättskällor för att ”fylla ut” paragrafernas ”tomrum” med mening och kontextuella aspekter (se avsnitt 1.5.2).[129] Trots många likheter är tolkningen av lagtext inte enbart en fråga om semantik i lingvistisk bemärkelse.[130] Ett ord kan betyda X i en straffrättslig kontext, Y i en civilrättslig kontext och Z i en offentligrättslig kontext även om t.ex. svenska akademins ordbok inte gör någon sådan distinktion.

Utformningen av en lags innehåll bestämmer *hur* lagens budskap ska nå de samhällsgrupper, samhällsaktörer och enskilda som berörs av lagen. Utformningen av lagars innehåll är vad som i rättslig mening styr mänskligt beteende i

---

[127] Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 450 och Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*, 2008, s. 16–17.

[128] Se Wahlgren om terminologi och språk som problem i lagstiftningsprocessen i Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 83.

[129] Se b.la. Peczenik, Aleksander, *Juridikens allmänna läror*, SvJT, 2005, s. 249 och Kleineman, *Rättsdogmatisk metod*, 2018, s. 21–46.

[130] För en introduktion till och definition av semantik, se Riemer, Nick, *Introducing Semantics*, Cambridge University Press, 2010. Se även Gladia, Marcus, *Legal Linguistics*, PETER LANG, 2009 och Gladia, Marcus, *Lectures on Legal Linguistics*, PETER LANG, 2017.

riktning mot de mål lagstiftaren vill uppnå, dvs. lagens syfte som diskuteras i avsnitt 1.4.2.1 ovan.[131] Om en lag inte ger det utfall lagstiftaren åsyftat kan det bero på en mängd olika faktorer. En tänkbar orsak är dock att lagens utformning och dess innehåll är bristfälligt, otydligt eller inte i tillräcklig grad anpassat till det samhällsområde lagen är tänkt att reglera.[132] Det är viktigt med tydlig kommunikation mellan lagstiftaren och tillämparen.

Från ett lagstiftningsperspektiv utgörs tydlig kommunikation av klara, precisa och otvetydiga regler. En grundläggande förutsättning för en effektiv lag är att mekanismerna bakom lagen hänger ihop. Om en länk i kedjan är svag påverkar det hela lagens effektivitet.[133] Bristande tydlighet kan komma till uttryck som effektivitetsbrister på flera olika sätt. Vaga och tänjbara begrepp[134] är ett vanligt problem som kan vara ett resultat av en omedveten, bristfällig formulering i vissa fall eller ett medvetet diffust formuleringsval i syfte att undvika svårlösta och rättsliga problem eller för att lugna representanter för olika samhällsgrupper som har motstridiga politiska intressen och vars ideologiska ståndpunkter gör en klar och tydlig lagformulering omöjlig i praktiken. Det senare problemet knyter an till diskussionen om symbolisk lagstiftning som avhandlas ovan.[135]

Ett annat vanligt problem är en inkonsekvent användning av närbesläktade termer och begrepp. Detta är särskilt ett problem om en och samma lag innehåller ett begrepp som används på flera olika sätt, men det är även ett problem om ett begrepp, t.ex. ”kränkning” används på flera olika sätt i olika lagar.[136] En inkonsekvent användning av ord och begrepp i en lagtext skickar förvirrande eller motstridiga meddelanden till tillämparna som kan få problem med att identifiera lagstiftarens verkliga intentioner med en specifik lag eller en specifik lagbestämmelse.[137] Ytterligare en viktig fråga för utformningen av effektiv lagstiftning är val av lagstiftningsstil samt redan inarbetade lagstiftningstraditioner och praxis. Detta kan bli tydligt när internationella överenskommelser inkorporeras i nationell lagstiftning och olika lagstiftningspraktiker behöver fungera tillsammans, vilket diskuteras i avsnitt 4.2.4 om folkrätten i svensk utbildningsrätt.

---

131 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42.
132 Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 52–53.
133 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 50 och Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*, 2008, s. 9–10.
134 Friedman, *Impact*, 2016, s. 33.
135 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 49. Jfr. Dwyer, *The Pathology of Symbolic Legislation*, 1990; Klink, *Symbolic Legislation*, 2016 och Lembcke, *Symbolic Legislation and Authority*, 2016.
136 En jämförelse skulle t.ex. kunna göras mellan kränkningsbegreppet i skollagen och kränkningsbegreppet i brottsbalken eller barnkonventionen (se diskussionen i avsnitt 4.2).
137 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 49–50.

Lagstiftningsstil spelar roll och inkluderar inte bara formuleringsval (dvs. allmän språkanvändning, definitioner, terminologi, etc.) utan inkluderar även val av struktur, överstruktur och juridisk-kulturell identitet.[138]

Vaga och flexibla lagstiftningsval i form av diffus terminologi och otydliga begrepp måste bedömas utifrån de omständigheter under vilka lagen kommer att tillämpas och de konsekvenser som lagbrott eller lagkonformitet medför för fysiska och juridiska personer i form av b.la. sanktioner, belöningar eller fördelar.[139] En lagstiftningsteknik som bygger på att lagstiftaren ”väntar och ser” förskjuter ansvaret för en lagstiftningsprodukt, från lagstiftaren till domstolarna, vilka i så fall får i uppgift att definiera lagars innehåll och utformning.[140] Denna typ av lagstiftningsteknik kan vara problematisk eller legitim beroende på omständigheterna, men effektiv lagstiftning kräver att vagheten är ett *medveten*, snarare än slumpmässig och att lagstiftaren vägt fördelarna mot nackdelarna.[141] Lagstiftarens utformning av en lags innehåll är inte enbart en fråga om språkliga överväganden och ordval. Utformningen bygger på lagstiftarens bedömning av ett specifikt samhällsområde samt en uppskattning av hur nya lagstiftningsåtgärder skulle kunna utformas för att ge den effekt som lagstiftaren önskar, dvs. uppnå lagens syfte och målsättningar. Vissa lagstiftningstekniker bygger på sanktioner, ger fördelar, reparerar skador eller fördelar resurser. Ibland kan en eller flera lagstiftningstekniker kombineras så att en lag innehåller både incitament för regelkonforma beteenden och sanktioner mot avvikande beteenden.[142] Utformningen av en lag bygger således på språkliga överväganden av semantisk karaktär *och* på ett välinformerat val av relevanta lagstiftningstekniker för att åstadkomma efterlevnad. Nivån av precision vid utformningen av lagtext beror dock på om lagen är tänkt att *ge fördelar* eller *mäta ut straff* eller andra typer av sanktioner.[143]

En effektivitetsförlust kan uppstå om utformningen av lagtext och den tillämpade lagstiftningstekniken inte i tillräcklig mån anpassats till samhällsområdet lagen är tänkt att reglera eller de människor som är tänkta att tillämpa den. Beteenden som är förbjudna enligt lag men som inte betraktas som *moraliskt felaktiga* riskerar att leda till ineffektivitet. Ineffektivitet kan bero på att människor *omedvetet* bryter mot lagen för att de antar att deras handlingar är tillåtna. Människor kan

---

138 Voermans, Wim, *Styles of Legislation and their Effects*, Statute Law Review, 2011, s. 41.
139 Friedman, *Impact*, 2016, s. 33.
140 Fuller, *The Morality of Law*, 1964, s. 63–65.
141 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 49.
142 Summers, *The Technique Element in Law,* 1971, s. 745.
143 Westerman, Pauline, *Some objections to an aspirational system of law*, Zeegers, Nicolle; Witteveen, Willem och Klink, Bart van (red.), Social and symbolic effects of legislation under the rule of law, Edwin Mellen Press, 2005, s. 312.

även *medvetet* bryta mot lagar eftersom de betraktar dem som moraliskt felaktiga, vilket i så fall riskerar att inspirera till civil olydnad.[144] Lagar vars innehåll tycks kräva något som är omöjligt av fysiska eller juridiska personer kan också resultera i motstånd. Inte för att målgruppen för lagtexten tycker att lagen är moraliskt felaktig utan för att det inte finns fysiska, psykiska, tidsmässiga eller ekonomiska resurser nog för att omsätta lagens krav till verklighet.[145]

Efterlevnad som garanteras och genereras av olika tillsynsmekanismer kan vara effektiva men kostsamma och svåra att implementera. Detta gäller särskilt om den myndighetsfunktion som står för tillsynen inte har tillräckliga resurser eller en bristande kompetens om de frågor myndigheten ska utöva tillsyn över.[146]

1.5 Metod och material

1.5.1 Flermetodsforskning

Denna avhandling är rättsvetenskaplig men kan samtidigt i metodologiskt hänseende anses ha sin utgångspunkt i *mixed methods research* eller *flermetodsforskning*. Flermetodsforskning innebär kortfattat att forskaren använder fler än en metod i sitt vetenskapliga arbete.[147] Inom rättsvetenskapen har det möjligen funnits en viss skepsis mot utomrättsliga perspektiv på det källmaterial som av företrädare för rättsvetenskapen har betraktats som juristernas och rättsvetenskaparnas eget (dvs. rättskällorna).[148] Den rättsvetenskapliga skepsisen handlar förmodligen inte om ett ointresse för eller ignorans om andra vetenskapers potentiella användningsområden i rättsliga sammanhang, utan beror antagligen på att det av metodologiska skäl kan vara svårt att introducera t.ex. empiri i ett rättsvetenskapligt sammanhang.[149] Anledningen till att detta forskningsprojekt genomförts med

---

[144] Som exempel på denna typ av ”oförankrad” lagstiftning som mötte stort publikt motstånd kan den så kallade IPRED-lagen nämnas i sammanhanget av det tidiga 2000-talets jakt på ”nätpirater” och ”fildelare” som var en följd av att EU antog direktivet om Intellectual Property Rights Enforcement. Ett annat exempel är när bötesbrottet togs bort från Vägtrafikkungörelse (1972:603) 165 § för fotgängare som gick mot rött ljus. Jfr. resonemanget i Gunilla André och Rosa Ösths motion 1984/85:1050 om förbudet att gå mot rött ljus. Se även Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 47.

[145] Fuller, *The morality of law*, 1969, s. 70–f.

[146] Allott, *The Limits of Law*, 1980, s. 11.

[147] För vidare definition av detta begrepp i en rättsvetenskaplig kontext se Gräns, Minna, *Allmänt om användningen av andra vetenskaper i juridiken*, Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, u.2, Studentlitteratur, 2018, s. 429–441.

[148] Sandgren, *Om empiri och rättsvetenskap*, 2009, s. 732. Se även Sunstein, *On Legal Theory and Legal Practice*, 1995, s. 267–287; Wahlgren, Peter, *Lagstiftning: rationalitet, problem, möjligheter*, Jure, 2014, s. 5 och Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 55.

[149] Cserne, Péter, *Introduction: Legislation, Legal Episteme, and Empirical Knowledge*, The Theory and Practice of Legislation, 2013, s. 387–393; Wahlgren, Peter, *Lagstiftning: rationalitet, problem, möjligheter*, Jure, 2014, s. 5 och Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 55.

flera metoder trots de nämnda svårigheterna beror på att en granskning av skollagens effektivitet vore svår att genomföra på det sätt som det uppställda syftet kräver utan någon information om *hur* skollagens bestämmelser om kränkande behandling *faktiskt* påverkar skolornas verksamhet.

Fördelen med att använda empiriska data är att den kan påvisa rättsliga problemområden och fungera som ett stöd i lagstiftningsprocessen. Empirisk kunskap kan även fungera som en motvikt till idealism och impressionism.[150] Med detta sagt bidrar inte empirisk kunskap per automatik till effektiv lagstiftning. Empirisk kunskap är inte heller i alla lägen överlägsen lagstiftarens intuition.[151] När det gäller rättsliga lösningar på svåra sociala samhällsproblem som kränkningar av elever i skolan är det dock svårt att ”gissa sig till” en effektiv lagstiftningslösning.[152] I dessa fall bidrar empirisk kunskap till att belysa rättsliga lösningar under de förutsättningar som råder i verkligheten.[153]

1.5.2 Rättsdogmatisk teori och metod

Avhandlingen är som tidigare nämnts rättsvetenskaplig med inriktning mot offentlig rätt och även om empiriska data är en del av projektets genomförande ligger det övergripande fokuset på rätten samt på att analysera olika rättskällor. Den metod som antagligen oftast tillämpas av jurister för att undersöka rättsligt källmaterial är den rättsdogmatiska metoden. Rättsdogmatik är dock inte synonymt med rättsvetenskap eftersom det finns många olika sätt att bedriva rättsvetenskap på som inte inkluderar ett dogmatiskt förhållningssätt till källmaterialet, t.ex. rättshistoria, rättsfilosofi, rättsekonomi och rättssociologi.

Rättsdogmatiken kan kortfattat beskrivas som en metod för att undersöka rätten med målsättningen att i det rättsliga materialet identifiera den del som är gällande (dvs. gällande rätt). I den här avhandlingen sker den rättsdogmatiska undersökningen huvudsakligen i avsnitt 3.2–3.4, 4.1–4.6, 5.1–5.3 och 6.1. Enligt rättsdogmatisk metod- och teoribildning är gällande rätt slutpunkten för den rättsdogmatiska studien och det resultat som kvarstår efter att rättsdogmatikern uteslutit andra kunskaper ur sitt forskningsmaterial (t.ex. historisk, rättspolitisk

---

150 Ranchordas, Sofia, *Consultation, Citizen Narratives and Evidence-Based Regulation*, European Journal of Law Reform Special Issue on Better Regulation, 2017, s. 66–7.
151 Rachlinski, Jeffrey, *Evidence-Based Law*, Cornell Law Review, 2011, s. 901–923.
152 Rubin, Edward, *Legislative Methodology: Some Lessons from the Truth in Lending Act*, Georgetown Law Journal, 1991, s. 301.
153 Westerman, Pauline, *Breaking the Circle: Goal-legislation and the Need for Empirical Research,* The Theory and Practice of Legislation, 2013, s. 395–414; Trautmann, Stefan, *Empirical Knowledge in Legislation and Regulation: A Decision Making Perspective*, The Theory and Practice of Legislation, 2013, s. 533–542.

eller moralisk argumentation).[154] Gällande rätt är med andra ord det resultat en rättsdogmatiker når efter att ha systematiserat rättskällornas innehåll utifrån en uppställd forskningsfråga. I den här avhandlingen är exempelvis frågan om vilket juridiskt ansvar skolor har för att skydda elever mot kränkande behandling en central frågeställning som besvaras med en rättsdogmatisk metod utifrån min tolkning av gällande rätt.

Rättsdogmatiken kan även identifieras genom det *inifrånperspektiv* som den rättsdogmatiskt inriktade forskaren och den praktiskt verksamma juristen har i sin forskning och i sitt arbete.[155] Rättsdogmatikens inifrånperspektivet innebär att rättsdogmatikern arbetar *inom rättens ramar*, utan att beakta rättens praktiska utlopp, detta innebär att frågan ”hur tolkar rektorer skollagens bestämmelser om kränkande behandling?” inte kan besvaras med rättsdogmatisk metod då svaret måste sökas utanför rättskällornas slutna system.[156]

Rättsdogmatiken kopplas ofta samman med den s.k. rättskälleläran.[157] Det är rättskälleläran som ställer upp spelplanen för rättsdogmatikerns forskningsfält och som anger det material som rättsdogmatikern kan använda sig av i sitt arbete.[158] Avstampet i rättskälleläran är vad som skiljer rättsdogmatikerns frågeställningar från de som ställs av företrädare för andra grenar på det samhällsvetenskapliga släktträdet, exempelvis statsvetare, sociologer och kriminologer. Juristen och rättsdogmatikern är, på grund av rättskälleläran, begränsad till att betrakta samhället utifrån rättskällornas förhållandevis snäva perspektiv.[159] Rättsdogmatikerns forskningsuppgift är således att identifiera bestämmelser som kan tillämpas inom detta ”fiktiva”[160] och begränsade system och tillstånd *utan* att det uppstår motsägelser, överlappningar eller luckor i systemet.[161]

Vad som utgör en rättskälla, samt i vilken mån den källan kan användas för att fastställa och systematisera gällande rätt, är en ofta debatterad fråga inom

---

[154] Croon, *Jura Novit Curia*, 2017, s. 69–70. Jfr. Peczenik, Aleksander, *Juridikens metodproblem – rättskällelära och lagtolkning*, AWE/GEBERS, u. 2, 1980, s. 44–ff. Se även Kelsen, Hans, *General Theory of Norms*, Hartney, Michael (övers.), Clarendon, 1991.
[155] Se b.la. Hjertstedt, *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod*, 2019 och Kleineman, *Rättsdogmatisk metod*, 2018 och Sandgren, Claes, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?,* Tidsskrift for Rettsvitenskap, 2005.
[156] Se b.la. Sandgren, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?*, 2005, s. 649 och Kleineman, *Rättsdogmatisk metod*, 2018, s. 24.
[157] Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt? – om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1 u., Fritze, 1995, s. 213–218. Se även Spaak, Torben, *Guidance and Constraints: The Action-Guiding Capacity of Theories of Legal Reasoning*, iUSTUS, 2007, s. 22–29.
[158] Hjertstedt, *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod*, 2019, s. 169.
[159] Croon, *Jura Novit Curia,* 2017, s. 69–ff.
[160] Sandström, Marie, *Rätt eller vetenskap? Till frågan om rättsvetenskapens nytta*, SvJT, 2002, s. 287–f.
[161] Croon, *Jura Novit Curia*, 2017, s. 70–71.

rättsvetenskapen.[162] Enligt vissa forskare är rättskällorna enbart tre till antalet och då handlar det om författningar, förarbeten och domstolspraxis från de högsta domstolsinstanserna (typiskt sett Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen).[163] Enligt andra forskare är rättskällorna mångtaligt fler.[164] Det senare synsättet bygger inte sällan på att rättskällorna tillskrivs ett ”värde” som, teoretiskt sett, skulle göra det möjligt att vikta dem mot varandra (grundlag går före lag, lag går före domstolspraxis, domstolspraxis går före myndighetsbeslut, etc.).[165] Denna typ av resonemang påminner om den rangordning av författningar som mer eller mindre tungt vägande inom ramen för normhierarkin. Till skillnad från normhierarkin är dock inte rättskällornas ”rangordning” fastslagen i lagtext utan måste bestämmas på något annat sätt. Den enda rättskällan med självklar auktoritet är författningstext eftersom den beslutats genom en demokratisk process.[166] Som ett långtgående uttryck för rättspositivism har det föreslagits att författningstext borde vara den enda rättskällan som kan användas i syfte att identifiera gällande rätt.[167] Detta synsätt delas dock inte av många företrädare i modern svensk rättsvetenskap.[168]

Det har gjorts försök att rangordna tänkbara källor efter olika typer av system eller inom ramen för en särskild typologi i syfte att beskriva rättskälleläran.[169] Ett ofta citerat system för rangordning av rättskällor är Aleksander Peczeniks uppdelning av rättskällorna i *ska*-, *bör*- och *får*-källor där författningstext alltid *ska* beaktas medan *bör*-källor (b.la. domstolspraxis och förarbeten) och *får*-källor (doktrin, allmänna råd, myndighetsbeslut, etc.) ”bör” eller ”får” beaktas beroende

---

[162] Strömholm, Stig, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning: en lärobok i allmän rättslära*, u.5, Norstedts Juridik, 1996, s. 311–312. Jfr. Peczenik, *Vad är rätt?*, 1995, s. 213–218 och Lavin, Rune, *Är den förvaltnignsrättsliga forskningen rättsdomatisk?*, FT, 1989, s. 119. Se även Heuman, Lars, *Metodutvecklingen inom doktrinen*, JT, 2020 samt Marie Sandström om doktrinens status som rättskälla i Sandström, *Rätt eller vetenskap?*, 2002, s. 286.

[163] Strömholm, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*,1996, s. 319–321. Jfr. Kelsen, *General Theory of Norms*, 1991. Se även Spaak, *Guidance and Constraints*, 2007, s. 22–29.

[164] Se b.la. Lavin, *Är den förvaltnignsrättsliga forskningen rättsdomatisk?*, 1989, s. 119. Se även Lavin, Rune, *Om förvaltningsrättslig forskning – en replik*, FT, 1990, s. 71–ff. och Peczenik, *Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken*, 1990, s. 41–ff.

[165] Peczenik, *Vad är rätt?*, 1995, s. 213–218.

[166] Jfr. resonemanget i Kelsen, Hans, *General Theory of Norms*, 1991, s. 153–ff.

[167] Kelsen, *General Theory of Norms*, 1991, s. 153–ff.

[168] Se b.la. följande författare om rättskällor: Peczenik, *Vad är rätt?*, 1995, s. 213–218; Strömholm, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*,1996, s. 319–321; Lavin, *Är den förvaltnignsrättsliga forskningen rättsdomatisk?*, 1989, s. 119–ff.; Hjertstedt, *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod*, 2019, s. 169.

[169] Se b.la. Augdahl, Per, *Rettskilder*, u.2, Trondheim, 1961, s. 23; Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, u.3, Tano, 1993, s. 14–ff.; Peczenik, *Vad är rätt?*, 1995, s. 213–218; Sundberg, Jacob, *Fr. Eddan t. Ekelöf: repetitorium om rättskällor i Norden*, Juristförlaget, 1990; Agge, Ivar, *Huvudpunkter av den allmänna rättsläran*, Juridiska föreningen, 1969, s. 44–ff. och Strömholm, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*,1996, s. 319–321.

på sammanhanget och på tyngden i de argument som förs fram i dessa källor.[170] Stig Strömholm menade å sin sida att rättskällorna kunde sorteras in i hanteringsregler (regler om användningen av regler) och källor till sakregler. Strömholm ansåg att hanteringsreglerna rymde b.la. doktrin medan sakreglerna rymde lagbestämmelser, förarbetsuttalanden, rättspraxis, sedvänjor, bland jurister företrädda uppfattningar, ej specifikt juridiska överväganden och avtal.[171]

Eftersom rättskälleläran sätter de yttre gränserna för systemet inom vilket rättsdogmatikern och juristen bedriver sin verksamhet finns det i den här avhandlingen ett behov av att begränsa källorna som tillmäts betydelse och generell användbarhet från sådana ”yttre källor” som snarare är att betrakta som hanteringsregler eller stödkällor.[172] I det svenska rättssystemet finns det tre rättskällor som tillmäts en central betydelse: författning (överstatliga överenskommelser, grundlag, lag, förordning, föreskrift), förarbeten och domstolspraxis. Av dessa har författningarna den mest framskjutna positionen då lagar, förordningar och föreskrifter har en inom det svenska, demokratiska samhället, överenskommen auktoritet att binda både enskilda fysiska och juridiska personer samt det allmännas institutioner.[173] På vissa rättsområden, t.ex. i civilrätten kompletteras de centrala rättskällorna ofta av sedvänjor (handelsbruk m.m.) och avtal.[174] Det är även vanligt att doktrin inkluderas som en rättskälla.[175]

Inom ramen för denna avhandling som är ett bidrag till den offentliga rätten vill jag mena att de rättskällor som sätter gränsen för rättsdogmatikerns normativa system är de centrala rättskällorna.[176] Efter detta konstaterande är frågan vad rättsvetarens ”övriga” källor fyller för funktion inom ramen för den rättsdogmatiska metoden. Med övrigt material menas i detta sammanhang sådana hanteringsregler och sådant tolkningsstöd som kommer till uttryck i b.la. domstolsavgöranden från underinstanser (tingsrätter, hovrätter, förvaltningsrätter, etc.), myndighetsbeslut, allmänna råd, rapporter och expertyttranden av olika slag.[177] Dessa källor, som inte är rättskällor, kan inkluderas i rättsliga resonemang i

---

[170] Peczenik, *Vad är rätt?*, 1995, s. 213–218.
[171] Strömholm, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*,1996, s. 321.
[172] Se Agge, *Huvudpunkter av den allmänna rättsläran*, 1969, s. 12–13 och Strömholm, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*,1996, s. 321.
[173] Strömholm, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*,1996, s. 335–354.
[174] Strömholm, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*,1996, s. 321.
[175] Peczenik, *Vad är rätt?*, 1995, s. 213–218; Kleineman, *Rättsdogmatisk metod*, 2018, s. 33–ff. och Bernitz, Ulf, *Introduktion*, Bernitz, Ulf, Carlsson, Mia, Heuman, Lars, Leijonhufvud, Madeleine, Magnusson Sjöberg, Cecilia, Seipel, Peter, Warnling Conradson, Wiweka och Vogel, Hans-Heinrich (red.), Finna Rätt, u. 15, Norstedts Juridik, 2020, s. 30–32.
[176] Jfr. Strömholm, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*,1996, s. 321 och Kelsen, *General Theory of Norms*, 1991, s. 153–ff.
[177] Jfr. resonemanget i Kelsen, *General Theory of Norms*, 1991, s. 153–ff.

egenskap av objektiva, teleologiska argument.[178] Exempel på hur denna typ av ”övrigt källmaterial” används i avhandlingen finns b.la. i avsnitt 4.5 där remissyttranden och rättsutredningar från DO används i syfte att beskriva DO:s tolkning av gällande rätt i fråga om kravet på insikt i propositionen till barn- och elevskyddslagen.[179] I det här exemplet är propositionen till barn- och elevskyddslagen den *rättskälla* som undersöks medan DO:s rättsutredningar används för att illustrera hur myndigheten *tolkat* denna rättskälla.[180] Att myndighetsbeslut och andra hanteringsregler samt stödkällor inte utgör rättskällor med en direktverkande effekt på gällande rätt innebär således *inte* att de inte bör användas i syfte att *förstå* gällande rätt. Juristen och den rättsdogmatiskt inriktade forskaren kan enligt min mening i sitt arbete ta stöd i resonemang som förs fram i en rapport från Skolverket, som kommit till uttryck i en tingsrättsdom eller som framgår i ett beslut från Skolinspektionen, dessa källor är dock inte rättskällor som ensamt kan ligga till grund för ett konstaterande av vad som *är* gällande rätt.

En fråga som ibland diskuteras i relation till den rättsdogmatiska metoden är huruvida rättsdogmatiken rymmer resonemang om vad lagen borde vara (de lege ferenda) eller om metoden stannar vid ett konstaterande av vad lagen är (de lege lata).[181] Eftersom den rättsdogmatiska metodens syfte är att identifiera regler som kan användas i det rättsliga systemet utan att det uppstår problem i form av motsägelser, överlappningar eller luckor och eftersom denna identifikationsprocess måste ske genom tolkning av rättskällor och de argument som bland dessa går att identifiera, faller det sig naturligt att rättsdogmatikern, utifrån det rättsliga materialet, kan nå slutsatser om hur en lag skulle kunna förbättras eller uppdateras för att åstadkomma ett system med färre motsägelser, utan överlappningar och som är fritt från luckor. Argument av typen: ”lag X skulle behöva ändras genom XYZ eftersom det föreligger en normkollision med lag Y” är ett de lege ferenda resonemang som kan föras med stöd av den rättsdogmatiska metoden.[182] Utgångspunkten i denna avhandling är dock att de lege ferenda resonemang som korsar gränsen mellan det normativa och det deskriptiva inte är ett forskningsresultat som *enbart* kan understödjas av en rättsdogmatisk metod varför den rätts-

---

[178] Se diskussionen om teleologisk lagtolkning i Frändberg, Åke, *Några synpunkter på den rättsfilosofiska analysen av juridisk argumentation*, Tidsskrift for Rettsvitenskap, 1989, s. 13–26.
[179] Prop. 2005/06:38, s. 130.
[180] Strömholm, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*,1996, s. 321.
[181] Se b.la. Sandgrens redogörelse för detta i Sandgren, *Juridikavhandlingar vid Stockholms universitet 1957–2006*, 2007. Se även Fahlbeck, Reinhold, *Kan forskning ske de lege ferenda? Några ord om vetenskap och den lag som bör införas*, JT, 2016, s. 526–532.
[182] Sandström, Marie och Peterson, Claes, *Lex lata – lex ferenda. Fakta eller fiktion*, Rosén, Jan (red.), Lex ferenda: rättsvetenskapliga studier av forskare vid Stockholms universitet, Norstedts juridik, 1996, s. 159–177.

dogmatiska metoden i den här avhandlingen kompletteras av andra teorier och metoder. Resonemang som bygger på ideologiska argument eller på kritiska rättsperspektiv och som uttalas med målet att förändra eller förbättra rätten på andra grunder än rättskällorna, kräver en inkludering av andra teorier (t.ex. critical legal theory,[183] legal feminist theory,[184] eller critical race theory[185]) eller metoder (t.ex. kvalitativa[186] eller kvantitativa metoder[187]) för att inte övergå i personligt tyckande från forskarens sida.[188]

Utöver rättskällelläran brukar rättsdogmatiken kopplas samman med normhierarkin som anger att olika författningar befinner sig på olika nivåer i rättssystemet och att de därför tillmäts olika tyngd vid eventuella normkonflikter.[189] I Sverige regleras normgivningsmakten i regeringsformen, se RF 8 kap. 1–19 §§. I denna avhandling aktualiseras frågan om rättsreglers placering i normhierarkin på ett tydligt sätt i kapitel 4 där kränkningsbestämmelsernas rättsliga kontext undersöks (se b.la. avsnitt 4.2.4 och 4.5). Särskilt barnkonventionens placering i normhierarkin diskuteras eftersom konventionen både är en överstatlig överenskommelse och har status som svensk lag. Eftersom frågan om barnkonventionens dubbelhet inte lösts av lagstiftaren i lagtext på samma sätt som man exempelvis valt att göra med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen),[190] är frågan om barnkonventionens ”tyngd” i förhållande till andra rättskällor på samma normhierarkiska nivå (t.ex. skollagen) inte helt säker.[191]

Eftersom syftet med den här avhandlingen är att gå *utanför* det rättsliga systemet och göra uttalanden om kränkningsbestämmelsernas effektivitet den rättsdogmatiska metoden som tillämpas i avsnitt 3.2–3.4, 4.1–4.6, 5.1–5.3 och 6.1

---

[183] Läs översiktligt om critical legal theory i Ward, *Introduction to Critical Legal Theory*, 2004.
[184] Läs översiktligt om legal feminist theory i Levit, Nancy och Verchick, Robert, *Feminist legal theory: a primer*, New York University Press, 2016.
[185] Läs översiktligt om critical race theory i Grahn-Farley, *Critical Race Theory sett genom tre rättsfall*, 2019, s. 317–348 och Delgado och Stefancic, *Critical Race Theory*, 2017.
[186] Läs översiktligt om kvalitativa forskningsmetoder i Creswell, John, *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*, u.3, Sage, 2013.
[187] Läs översiktligt om kvantitativa forskningsmetoder i Eggeby, Eva och Söderberg, Johan, *Kvantitativa metoder: för samhällsvetare och humanister*, Studentlitteratur, 1999.
[188] Jfr. Peterson, Claes, *Uppsalaskolan och politiseringen av rättsvetenskapen*, JT, 2003, s. 571–ff.; Croon, *Jura Novit Curia*, 2017, s. 69–ff. och Sandström och Peterson, *Lex lata – lex ferenda*, 1996.
[189] Peczenik, *Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken*, 1990, s. 41–ff. Se även Sandgren, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?*, 2005; Kleineman, *Rättsdogmatisk metod*, 2018 och Hjertstedt, *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod*, 2019.
[190] Se prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 85–ff. Jfr. prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 35–ff.
[191] Se diskussionen i Leviner, Pernilla, *Barnkonventionen som svensk lag – en diskussion om utmaningar och möjligheter för att förverkliga barns rättigheter*, FT, 2018, s. 296–ff. Se även Grahn-Farley, Maria, *Barnkonventionen – En kommentar*, Studentlitteratur, 2019.

kombineras med den övergripande teorin om effektiv lagstiftning för att inte överskrida de ovan framställda ramarna för rättsdogmatiken. Effektivitetsteorin som tillämpas för detta syfte beskrivs ingående i avsnitt 1.3–1.4 ovan och insamlingen samt analysen av det empiriska material som understödjer forskningsresultaten beskrivs i avsnitt 1.5.3 nedan.

1.5.3 Deskriptiv och fenomenologisk metod

Som påpekats i avsnitt 1.3.1 och 1.5.1 används empiriskt material i avhandlingen för att ge en bild av hur skollagen kan tolkas och tillämpas av skolans personal samt av Skolinspektionen och BEO. Det empiriska materialet används således för att ge en bild av skollagens effekter och därmed lagens effektivitet. Det empiriska materialet har samlats in och analyserats med två kvalitativa metoder som beskrivs närmare i detta avsnitt.

Aktstudien är deskriptiv och baseras på beslut som begärts ut från Skolinspektionen och BEO. Besluten är fattade under år 2015 och rör anmälningar om kränkande behandling av elever som vid tiden för anmälan antingen gick i förskoleklass eller i grundskolan. Barnen och eleverna som de aktuella besluten rör var i regel mellan 6 och 15 år gamla när anmälan till Skolinspektionen eller BEO gjordes. Totalt erhölls 675 akter från Skolinspektionen och BEO vilket är samtliga beslut rörande kränkande behandling som fattades under år 2015 rörande de aktuella åldersgrupperna. Av dessa totalt 675 akter sorterades åtta bort eftersom anmälan antingen konstaterades ha rört diskriminering (och därför inte ledde till beslut hos Skolinspektionen eller BEO) eller innehöll korrupt data (s.k. bitröta) som gjorde informationen i filerna omöjliga att analysera eftersom de inte gick att öppna. Totalt har således 667 akter studerats.

Ansatsen för granskningen av besluten från Skolinspektionen och BEO är deskriptiv. Deskriptiva studier är till skillnad från andra empiriska undersökningar i stor utsträckning frikopplade från teoretiska och filosofiska grundsatser. I kontrast till exempelvis etnografiska och fenomenologiska studier, som är baserade på specifika teoretiska och metodologiska ramverk tenderar deskriptiva studier att mer likna naturalistiska observationsstudier.[192]

Aktmaterialet i studien har granskats med fokus på Skolinspektionens och BEO:s handläggning av kränkningsärenden vilket innebär att någon undersökning av det bakomliggande händelseförloppet inte gjorts mer än översiktligt. Granskningen bygger på Skolinspektionens och BEO:s tolkning och tillämpning av skollagen 6 kapitel.

---

[192] Sandelowski, *Whatever Happened to Qualitative Description?*, 2000, s. 337 och Jiggings Coloraf och Evans, *Qualitative Descriptive Methods in Health Science Research*, 2016, s. 17.

En deskriptiv analys har applicerats i den här avhandlingen genom att alla beslut (dvs. 667 st.) lästs i sin helhet. De passager i besluten som innehåller myndighetens egna resonemang var i fokus för analysen och antecknades i sju fristående dokument där kännetecken för enskilda individer och diarienummer rensats bort och ersatts med ett unikt identifikationsnummer (ID). Dessa fristående dokument har sedan lästs ytterligare en gång med fokus på *hur* och med vilken typ av argument Skolinspektionen och BEO kommit fram till beslut i ärenden som rör kränkande behandling.

Vetenskapliga studier av myndigheters aktmaterial innebär ett antal utmaningar. Dokument från statliga myndigheter är exempelvis inte upprättade i forskningssyfte och vad som sammanställs och beskrivs i de olika akterna är i stor utsträckning beroende av en statlig tjänstemans subjektiva bedömning, utifrån gällande lagstiftning, av vilka omständigheter som ska inkluderas i det aktuella beslutet.[193] Trots att materialet som aktstudien bygger på har sina begränsningar finns det fler fördelar än nackdelar med att granska Skolinspektionens och BEO:s beslut, detta eftersom besluten visar hur bestämmelserna om kränkande behandling tolkas i ett rättsligt sammanhang.

Som nämnts ovan bygger aktstudien på beslut som fattades av Skolinspektionen och BEO under år 2015. Sedan dess har Skolverket bl.a. upphävt de allmänna råden för skolornas arbete mot diskriminering och kränkande behandling (SKOLFS 2012:10)[194] vilka enligt aktstudien visade sig vara en mycket viktig källa för både Skolinspektionens och BEO:s handläggare när de fattade beslut i ärenden om kränkande behandling av elever. Utöver denna mycket konkreta förändring kan även andra saker ha ändrats efter att data samlats in. Därför har jag valt att genomföra en mindre, kompletterande aktstudie för att (om möjligt) fånga upp dessa förändringar och kunna presentera en mer aktuell forskningsstudie.

Den kompletterande aktstudien bestod av tio beslut från Skolinspektionen och BEO som fattades under perioden 2019–2021. Syftet med den här studien har inte varit att ge en komplett bild av hur Skolinspektionen och BEO fattat sina beslut under detta tidsspann utan syftet har varit att kontrollera om de data som var resultatet av den tidigare nämnda aktstudien, fortfarande ger en liknande bild av hur Skolinspektionen och BEO tolkar och tillämpar skollagens bestämmelser i fråga om kränkande behandling sedan Skolverkets allmänna råd upphävts.

---

[193] Billquist, Leila och Johnsson, Lisbeth, *Sociala akter som empiri*, Socialvetenskaplig tidskrift, 2007, s. 8–ff. Jfr. resonemanget och tillämpningen i Leviner, *Rättsliga dilemman i socialtjänstens barnskyddsarbete*, 2011, s. 44.

[194] Skolverket upphävde de allmänna råden år 2017 och har inte infört några nya. I viss mån har Skolverket ersatt de allmänna råden med informationssidor på verkets hemsida, se www.skolverket.se, hämtad 2020-09-14.

Metoden som användes vid analysen av de senare besluten som fattades under perioden 2019–2021 är samma deskriptiva analysmetod som användes i den tidigare genomförda aktstudien.

De beslut som analyserats inom ramen för den mindre, kompletterande aktstudien är hämtade från JP Infonets databas och har inte samlats in på samma sätt som besluten i den större aktstudien då dessa erhållits i digital form från Skolinspektionen. Till följd av detta är besluten som ingår i den mindre och kompletterande aktstudien maskerade (dvs. känslig information om individer och händelseförlopp är borttagna). Detta faktum har dock inte bedömts påverka analysen av besluten på ett sådant sätt att de inte går att använda för att få en uppdaterad bild av Skolinspektionens och BEO:s sätt att tolka och tillämpa skollagen.

De data som används i intervjustudien grundar sig på öppna, semistrukturerade intervjuer med 14 rektorer och biträdande rektorer (respondenter) som vid tiden för intervjuerna arbetade på både kommunala och fristående skolor runtom i Stockholm och Uppsala län. Intervjuerna gjordes mellan åren 2016 och 2017 och varade i cirka en timme vardera. Respondenterna rekryterades till studien via rektorsprogrammet där jag föreläste om kränkande behandling och diskriminering under denna tidsperiod. I samband med föreläsningen informerade jag om min studie och efterfrågade möjligheten att få intervjua deltagarna. I utbyte mot att respondenterna deltog i studien erbjöd jag mig att komma och hålla en föreläsning för dem och deras personal. Intresserade respondenter fick skriva ned sina namn, mailadresser och telefonnummer på en lista och därefter kontaktade jag dem en och en per mail med ytterligare information om mitt forskningsprojekt och hörde mig för om intresset fortfarande kvarstod och i så fall om det fanns några möjliga tider för oss att ses. Totalt skrev 23 personer upp sig på listorna, men endast 12 av dem valdes ut baserat på avståndet till deras arbetsplats och fortsatta intresse att delta i studien. En av respondenterna rekryterades till studien via en gemensam vän och ytterligare en av respondenterna känner jag sedan tidigare då han varit min lärare i högstadiet.

Intervjustudien, vars resultat presenteras i avsnitt 3.6, 4.8, 5.5 och 6.3, har genomförts med inspiration av Interpretative Phenomenological Analysis (IPA) vilket är en fenomenologisk tolkningsmetod. Metoden ger en möjlighet att analysera hur rektorer skapar mening av sitt rättsliga ansvar att förhindra kränkningar av elever samt hur de uppfattar sitt ansvar i praktiken.[195] Den tolkande ansatsen

[195] Se resonemanget i Hedlund, Daniel, *Drawing the limits – unaccompanied minors in Swedish asylum ploicy and procedure*, Stockholms universitet, 2016, s. 52; Eatough, Virginia och Smith, Jonathan, *Interpretative Phenomenological Analysis*, The SAGE Handbook of Qualitative Research in Psychology, 2007, s. 37; Giorgi, Amedeo, *Phenomenological psychology*, Smith, Jonathan, Harré, Rom och Van Langenhove, Luk (red.), Rethinking psychology, Sage, 1995.

i metoden utgår från en uttydning och granskning av deltagarnas egna upplevelser men också av deras erfarenheter av delad interaktion med andra.[196]

Tolkningen som görs genom IPA bygger på en teoretisk bas där upplevelser och uppfattningar uttrycks i ord och på det sättet kan de göras till vetenskaplig förståelse av studerade fenomen hos individerna som intervjuas. Den tolkande processen är inte enbart avhängig faktiska ord eller begrepp som används och uttalas av informanterna i studien utan processen är dynamisk då den sker i ett rörligt utbyte mellan delarna (orden som uttalas) och det större sammanhang som studeras, vilka tillsammans blir det objekt som analyseras.[197] Som nämnts ovan har intervjuerna i studien analyserats och tolkats med fokus på hur rektorerna berättar om sina upplevelser och sin praktiska verklighet. Detta inkluderar resonemang om kränkande behandling som fenomen, begrepp och företeelse, samt rektorernas tankar om sitt lagstadgade ansvar att förebygga och förhindra kränkande handlingar som riktas mot deras elever.

I 14 av de totalt 15 intervjuerna genomfördes intervjun på respondenternas arbetsplats medan en intervju genomfördes över videochattprogrammet Skype.[198] Innan jag påbörjade intervjuerna försökte jag skapa en bekväm samtalsstämning mellan mig och respondenten. Jag frågade om skolbyggnaden, småpratade om skolmat, konst på väggarna och andra neutrala ämnen. Detta är en central del av fenomenologisk forskning eftersom det är viktigt att bygga tillit mellan forskaren och respondenten innan intervjun genomförs för att respondenten ska känna sig bekväm med att dela med sig av sina upplevelser och tankar.[199]

Efter introduktionen och småpratet gav jag respondenterna ett papper med skriftlig information om forskningsprojektet som jag sade att de fick behålla om de ville, sedan gav jag dem en samtyckesblankett (se bilaga II) och upprepade syftet med intervjuerna och målsättningen med min forskning. Jag sade att jag främst var intresserad av deras syn på skolans ansvar och på skollagstiftningen generellt och att jag helst ville prata så lite som möjligt. Jag förtydligade också att de på inga sätt var tvungna att prata med mig, att de inte behövde svara på alla frågor samt att de fick avbryta intervjun när de ville. De första fyra intervjuerna spelades in digitalt med hjälp av en applikation i min mobil men eftersom ljud-

---

[196] Willig, *Introducing qualitative research in psychology*, 2008, s. 56–57, Smith, m.fl., *Interpretative phenomenological analysis*, 2009, s. 1–5. Se exempel på tillämpning av IPA i Hedlund, *Drawing the limits*, 2016, s. 52.

[197] Hedlund, *Drawing the limits*, 2016, s. 52. Se även Shinebourne, Pnina, *The Theoretical Underpinnings of Interpretative Phenomenological Analysis (IPA)*, Journal of the Society for Existential Analysis, 2011, s. 21.

[198] Tracy, Sarah, *Qualitative Research Methods: Collecting Evidence, Crafting Analysis, Communicating Impact*, Wiley-Blackwell, 2013, s. 153–167.

[199] Tracy, *Qualitative Research Methods*, 2013, s. 159–161.

kvalitén på dessa ljudupptagningar blev dålig införskaffade jag en digital diktafon som jag sedan använde vid de resterande intervjutillfällena.

En semistrukturerad intervjuguide med öppna frågor användes under intervjuerna (se bilaga III). Med en semistrukturerad intervjuguide är det möjligt för forskaren att följa upp med nya frågor när respondenten berättar om särskilt intressanta ämnen för studien. Detta görs för att forskaren ska få en detaljerad bild av de uppfattningar, händelser och åsikter som respondenten ger uttryck för.[200] Endast öppet formulerade frågor användes under intervjun i ett försök att fånga respondenternas egna uppfattningar utan att leda dem i någon riktning med mina frågor. Syftet med frågorna var att ge respondenterna en möjlighet att dela med sig av sina uppfattningar om kränkande behandling i skolan och regelverket som styr skolornas ansvar för dessa beteenden och handlingar.[201] Den övergripande upplevelsen jag hade efter intervjuerna var att respondenterna tyckte att det var viktiga saker de fick prata om och att de upplevde intervjuerna som relativt avslappande. Flera av rektorerna ville fortsätta prata om ämnet även efter att intervjun avslutats. Ingen av respondenterna bad om att få ändra sina uttalanden eller att få ta del av intervjun efter transkription.

Jag transkriberade själv ord för ord de intervjuer som genomfördes. Denna process ägde rum inom en vecka, räknat från den dag intervjun genomfördes. Detta för att så många detaljer som möjligt från intervjun fortfarande skulle vara tydliga i mitt minne när de omvandlades till skriftlig form. Respondenterna tilldelades under transkriptionsprocessen en bokstavskombination (exempelvis H.M. och E.K.) för att deras personliga upplevelser och erfarenheter ska kunna kännas igen utan att respondenternas verkliga identitet röjs i avhandlingstexten. Även om intervjuerna transkriberades ord för ord är det viktigt att läsaren av denna avhandling är medveten om att de transkriberade citaten inte är kompletta spegelbilder av de samtal som ägde rum under intervjun. Detta eftersom vissa icke-verbala nyanser i samtalen som röstlägen, ansiktsuttryck och kroppsspråk inte översatts till skriven text.

Efter att intervjuerna transkriberats analyserade och tolkade jag de resultat som framträdde utifrån uppsatta frågeställningar för intervjuerna. Jag fokuserade särskilt på vissa typer av teman (definition av kränkningsbegreppet, synen på anmälningsplikten, etc.) som återkom i flera av intervjuerna och som dessutom knöt

---

[200] Smith, Jonathan A, *Semi-Structured Interviewing and Qualitative Analysis*, Smith, Jonathan, Harré, Rom and Langenhove, Luk (red.), Rethinking Methods in Psychology, SAGE Publications, 1995, s. 10.

[201] Willig, Carla, *Introducing Qualitative Research In Psychology*, 2013, s. 87 och Giorgi, *Phenomenological psychology*, 1995, s. 14–16.

an till de data jag samlat ihop inom ramen för aktstudien och studien av rättskällorna som beskrivs i avsnittet ovan.

1.5.4 Frågeundersökning

För att förstå ansvarsfördelningen mellan huvudmän och rektorer genomfördes år 2017 en frågeundersökning med fokus på hur skolornas huvudmän tolkar sitt lagstadgade ansvar att utreda och åtgärda anmälningar om kränkande behandling, se SkolL 6 kap. 10 §. Till skillnad från den fenomenologiska- och den deskriptiva metoden som beskrivs i avsnittet ovan används resultaten från frågeundersökningen inte löpande genom avhandlingen. Resultaten från frågeundersökningen presenteras enbart i avsnitt 6.1.3 där skolhuvudmännens möjlighet att delegera ansvar till b.la. rektorer, står i fokus.

Frågeundersökningen skickades via mail till alla Sveriges 290 kommuner. Adressat för mailet var kommunernas registraturer vilka i sin tur ombads vidarebefordra mailet till den person registratorn bedömde som bäst lämpad att svara på frågorna. I inledningsfasen av undersökningen var avsikten att granska *både* allmänna och enskilda huvudmän och deras syn på skyldigheten att utreda och åtgärda kränkande behandling av elever i deras verksamhet. Eftersom endast *en* av alla de tillfrågade enskilda huvudmännen återkom med svar på mina frågor valde jag dock att rikta in undersökningen mot de kommunala huvudmännen, b.la. eftersom dessa i och med förvaltningsrättsliga bestämmelser har en service- och samverkansskyldighet vilken jag antog skulle göra dem mer benägna att svara på mina frågor, se förvaltningslagen (2017:900) (FL) 6–8 §§.

I mailet som skickades till de kommunala huvudmännen ställdes fyra frågor som berörde huvudmännens rutiner när de fick anmälningar om kränkande behandling av elever. Det mail som jag skickade till kommunernas registratur återfinns i sin helhet i bilaga V. Som nämns ovan skickades frågorna till alla 290 kommuner i Sverige den 20 januari 2017 och inom nio månader hade jag erhållit svar från 120 av dessa, varpå ett nytt utskick gjordes till de resterande 170 som inte svarat. Efter påminnelsen erhölls ytterligare 79 svar. Totalt svarade 200 kommuner på frågeundersökningen och underlaget för denna studie är således skriftliga svar i mailform från 200 av Sveriges totalt 290 kommuner. Detta innebär en svarsfrekvens på 69 procent där de kommuner som inte återkommit med något svar utgör ett bortfall på 31 procent.

Studiens tolkningsutrymme beror på svarsfrekvensen och hur generaliserbara resultaten kan anses vara. I Sverige finns det totalt 290 kommuner, av dessa ingår mer än hälften i den aktuella undersökningen. Svarsfrekvensen har varit jämt spridd över landet och det har inte varit fler storstadskommuner jämfört med

landsortskommuner eller vice versa som inkommit med svar. I och med att det handlar om en totalundersökning med en svarsfrekvens på 69 procent, får möjligheterna att generalisera resultaten till att gälla kommunala huvudmän i stort anses vara relativt goda.

1.5.5 Etiska överväganden

Materialet i akterna från Skolinspektionen, BEO och andra domar och beslut från myndigheter och domstolar som granskats inom ramen för den här avhandlingen rymmer stora mängder känsligt material. Akterna innehåller b.la. information om barn och vårdnadshavares redogörelser för våld, kränkningar, psykisk ohälsa, funktionsnedsättningar och utanförskap. I de anmälningar som bifogas besluten från Skolinspektionen och BEO anges också personuppgifter som namn, kön, ålder och årskurs. I flera fall lämnas även uppgifter om etnicitet, sexualitet och fysiska hälsotillstånd vilka enligt definitionen i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning klassificeras som känsliga personuppgifter vilka enbart får behandlas i forskningssyfte för det fall att projektet erhållit etikprövningstillstånd i enlighet med lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (EtikL). På grund av detta söktes och erhölls etikprövningstillstånd för projektet innan akterna från Skolinspektionen och BEO begärdes ut.[202] Eftersom akterna fördes över från myndigheten i sin helhet utan att känsliga uppgifter på något vis maskerats eller tagits bort har även sekretessen flyttats över från Skolinspektionen till Stockholms universitet i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) 11 kap. 3 §.

Generellt när det gäller forskning som berör människor är det viktigt att forskaren som är ansvarig för studien informerar de personer som studeras om att de är föremål för en vetenskaplig undersökning samt att forskaren i och med detta även inhämtar deras informerade samtycke innan studien kan påbörjas. Detta hänger ihop med strävan att inte skada eller kränka de människor som ingår i vetenskapliga studier varför b.la. internationella konventioner så som Helsingforsdeklarationen lägger stor vikt vid att deltagare i vetenskapliga studier har givit ett informerat samtycke för sitt deltagande samt att forskaren gjort en så kallad risk-vinstbedömning av sitt projekt innan det påbörjats.[203] Dessa krav är dock mest aktuella i studier där forskaren har faktisk kontakt med personen i fråga, alternativt gör verkliga fysiska ingrepp i personen, antingen fysiskt eller psykologiskt. Denna typ av forskning kanske främst för tankarna till olika former av

[202] Beslut på att etikprövningstillstånd erhållits för projektet, se Regionala etikprövningsnämnden i Stockholms beslut EPN, dnr. 2016/948-31/5, 2016-06-16.
[203] Vetenskapsrådet, *God forskningssed*, 2017, s. 20.

naturvetenskaplig eller medicinsk forskning, men kan även aktualiseras inom flertalet andra vetenskapliga discipliner, så som psykologi och beteendevetenskap.

Aktstudien och granskningen av olika domar och beslut som genomförts inom ramen för den här avhandlingen involverar ingen personlig kontakt med de individer som förekommer i de aktuella besluten och domarna varför studien mer påminner om en registerdatastudie där de personer som är föremål för forskningen medverkar mer indirekt än de som exempelvis deltar i en etnografisk studie. På grund av detta har något samtycke från de enskilda individerna som figurerar i besluten och domarna inte inhämtats, vare sig från de berörda barnen, vårdnadshavarna eller från skolorna. Samtycke har dock inhämtats från Skolinspektionen i samband med utlämnandet av de beslut som ingår i aktstudien. Anledningen till att jag valt att inte inhämta samtycke från de individer som figurerar i domarna och besluten som ingår i det här forskningsprojektet är att forskare som bedriver registerdataforskning enligt Vetenskapsrådets rekommendationer inte behöver något informerat samtycke från deltagarna i studien.[204] Att inte söka informerat samtycke från alla berörda i utredningarna och besluten motiveras även av svårigheterna i att kontakta och få respons från ett så stort antal individer som det rör sig om i detta fall.

När det gäller intervjustudien och frågeundersökningen så genomfördes dessa med vuxna människor som informerats om studiernas innehåll och syfte. Vad gäller intervjuerna så upplystes respondenterna även om att de när som helst fick avbryta intervjun och lämna konversationen. Alla som intervjuades fick även fylla i en samtyckesblankett för att godkänna att deras intervjusvar skulle kunna komma att ingå i det här forskningsprojektet. Under intervjuerna behandlades inga känsliga personuppgifter och i de fall rektorerna ändå nämnde enskilda händelser på deras skolor i syfte att illustrera praktiska exempel, nämndes inga namn eller andra personuppgifter som kunde kopplas direkt till en enskild elev.

För att undvika igenkänning har alla personuppgifter, namn och särskilda detaljer (namn på skola och kommun) tagits bort i transkriberingen av intervjuerna. I syfte att presentera rektorernas utsagor på ett läsvärt sätt har stavningsprogram och grammatisk kontroll använts liksom en viss modifiering av ordföljder för att underlätta transformationen från talspråk till skriftspråk. I vissa fall har meningar som inte är relevanta för diskussionen tagits bort, detta indikeras då av hakparenteser på detta sätt […] ibland har jag även ordnat ordföljden eller förklarat referenser till något som sagts tidigare i intervjun med hakparenteser och förkortningen ”min anm.” i fet stil på detta sätt: [**min anm.**].

---

[204] Vetenskapsrådet, *God forskningssed*, 2017, s. 28.

Enligt Vetenskapsrådets skrift om god forskningssed måste det sannolika värdet av ny kunskap i forskning ställas mot risken för integritetskränkning av den enskilde samt skyddet mot insyn i människors privatliv.[205] Detta är en s.k. risk-vinstbedömning där forskaren måste klargöra att projektet har en potential att ge svar på en viktig fråga och således att vinsterna med forskningen överväger riskerna. Om fördelarna inte överväger riskerna kan en risk-vinstbedömning aldrig utfalla positivt och projektet borde inte påbörjas.

Vinsten med denna studie måste betraktas som större än riskerna i och med att mycket omsorg lagts ned på att säkra enskilda individers anonymitet. En potentiell och viktig vinst med studien är att den kan bidra med klarhet gällande en i dagsläget oklar rättslig reglering. Det färdiga resultatet skulle kunna vara ett stöd eller fungera som vägledning för lärare, rektorer, huvudmän, myndighetspersonal och politiker. En förhoppning är också att forskningsresultatet ska driva den rättsvetenskapliga forskningsfronten framåt när det gäller offentligrätt, utbildningsrätt, barnrätt och lagstiftningsteori.

1.6 Tidigare rättsvetenskaplig forskning

Denna avhandling är ett bidrag till den offentlig- och utbildningsrättsliga forskningen i Sverige. Offentligrätten som den tar sig uttryck på skolområdet tangerar många rättsområden och det finns element av rättsfilosofi samt straff- och civilrätt i avhandlingen. Utbildningsrätten är en del av ett större utbildningsvetenskapligt forskningsfält och knyter an till b.la. beteendevetenskaplig och pedagogisk forskning. I detta avsnitt tecknas en översiktlig bild av tidigare forskningsbidrag inom offentligrätten och den bredare rättsvetenskapen, som antingen direkt eller indirekt berör frågan om barns rättigheter, kränkningar, diskriminering och myndigheters tillsyn över skolan. I kapitel 2 ges vidare en övergripande bild av tidigare forskning som format analysen i den här avhandlingen, men som publicerats av företrädare för andra vetenskapliga discipliner än rättsvetenskapen.

Den rättsliga regleringen av skolornas ansvar för kränkningar och diskriminering i skolan har tidigare studerats av Anna Gustafsson som år 2013 försvarade en licentiatuppsats med ämnestiteln *Kränkande behandling i skolan – den rättsliga regleringen av kommunens ansvar*. Gustafsson undersöker i uppsatsen ifall skol- och diskrimineringslagens bestämmelser om kränkande behandling och diskriminering har bidragit till en förstärkning av elevernas rättsliga skydd mot kränkningar inom ramen för den kommunala grundskolan. Gustafssons uppsats rör sig på samma vetenskapliga område som den här avhandlingen och behandlar flera

[205] Vetenskapsrådet, *God forskningssed*, 2017, s. 20.

relaterade frågeställningar som är av intresse även i detta projekt. Utöver en grundläggande granskning av gällande rätt finns det dock inte några större likheter mellan denna avhandling och Gustafssons uppsats då Gustafsson har ett utpräglat inomrättsligt perspektiv i sin forskning, inte tillämpar någon empiri, inte granskar de privata skolornas ansvar och inte fokuserar på skollagens effektivitet vilket är en central del av den här avhandlingen.

Lotta Lerwall har skrivit många artiklar och uppsatser på utbildningsrättens område. I relation till barns rättigheter samt hur dessa skiljer sig från vuxnas skriver Lerwall i en uppsats till *Skolan och världen utanför* att skolans verksamhet skiljer sig från andra samhällsverksamheter eftersom barn inte behandlas på samma sätt som vuxna.[206] Lerwalls forskningsbidrag är en viktig del av den offentligrättsliga kontext som den här avhandlingen är en del av. Lerwall har b.la. skrivit om barns grundläggande fri- och rättigheter i fristående skolor,[207] om förbud mot konfessionella skolor och om överklagande av rätten till utbildning.[208]

Johanna Schiratzki har publicerat många artiklar, uppsatser och andra vetenskapliga texter på barn- och familjerättens område. I en uppsats som publicerades i boken *Frit Valg: Velfærd i Den Europæiske Union* gör Schiratzki en jämförelse mellan Sveriges och Danmarks reglering mot kränkningar, diskriminering och mobbning i relation till elevers skolplikt och undervisningsplikt.[209] Uppsatsen behandlar skillnader och likheter mellan svensk och dansk rätt på området och påvisar bl.a. att Sverige till skillnad från Danmark har en mycket mer sanktionsinriktad lagstiftning där skolor är menade att uppfylla sitt ansvar att skydda elever mot kränkningar under hot om b.la. vitesförelägganden och skadestånd. Schiratzki påpekar att den svenska ansvarsregleringens strikthet i fråga om kränkande behandling skulle kunna bero på att Sverige till skillnad från Danmark har en skolplikt som tvingar barn i Sverige att gå till skolan oavsett om de där utsätts för kränkningar eller inte.[210]

---

[206] Lerwall, Lotta, *Skolan och världen utanför: "same, same but different?"*, Bull, Thomas, Lundin, Olle och Rynning, Elisabeth (red.), Allmänt och enskilt: festskrift till Lena Marcusson, iUSTUS, 2013, s. 216.

[207] Lerwall, Lotta, *Fristående skolor och regeringsformen*, FT, 2013, s. 265–280.

[208] Lerwall, Lotta, *Förbud mot konfessionella skolor?*, SvJT, 2018, s. 523–541 och Lerwall, Lotta, *Överklagande av rätten till utbildning*, FT, 2017, s. 289–308.

[209] Danmark har inte skolplikt, i stället har man undervisningsplikt som innebär att alla barn har rätt och plikt att motta *undervisning* däremot har de ingen skyldighet att gå i en av det allmänna tillhandahållen skola. Undervisningsplikten betyder i förlängningen att föräldrar i Danmark har en möjlighet att välja olika undervisningsformer till sina barn. Det är b.la. tillåtet för föräldrar i Danmark att själva undervisa sina barn hemma.

[210] Schiratzki, Johanna, *Mer val än man tror – skolgång och mobbning i Danmark och Sverige*, Jørgensen, Stine och Troels Poulsen, Sune (red.), Frit Valg: Velfærd i Den Europæiske Union, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011, s. 238–239.

Katarina Alexius har drivit ett forskningsprojekt vars frågeställningar och material ligger nära de frågeställningar och det material som används i denna avhandling. I tre artiklar som publicerades mellan åren 2018 och 2019 redogör Alexius för resultaten av ett forskningsprojekt med titeln *The exposed child in cases of bullying and degrading treatment at the BEO/Swedish Schools Inspectorate*. Alexius forskningsprojekt bygger på en kvalitativ studie av 23 ärenden som avgjorts av Skolinspektionen och BEO med fokus på teorier om det ideala offret,[211] hur begreppet kränkande behandling definieras[212] och vilka krav på motverkande åtgärder som skollagen ställer på skolornas huvudmän.[213] Viktiga fynd som Alexius gjort inom ramen för sin forskning på skolområdet är att det inte finns någon samstämmighet i fråga om begreppet kränkande behandling i relation till konflikter samt att vårdnadshavare, elever och skolpersonal har en annorlunda och på många sätt mer restriktiv syn på vilka beteenden som kan klassificeras som kränkande behandling än vad Skolinspektionen och BEO har.

David Ryffé undersöker i avhandlingen *Omöjligt uppdrag* från 2019 den rättsliga styrningen av skolans kompensatoriska uppdrag och de normkollisioner som denna styrning ger upphov till. Den här avhandlingen och Ryffés avhandling har flera gemensamma beröringspunkter, b.la. skriver Ryffé utförligt om de olika tillsynsmyndigheterna på skolområdet vilket även är relevant i den här framställan (se avsnitt 2.4.6). Ryffé berör frågan om individens rättigheter i förhållande till kollektivet och gör en genomgående granskning av begreppet likvärdig skola.[214] I ett antal avsnitt i avhandlingen beskriver Ryffé frågan om skolans juridifiering och rättighetifiering, vilket är centrala teman även i den här avhandlingen.[215] Trots flera likheter har Ryffés avhandling och denna avhandling olika utbildningsrättsliga fokusområden och den här avhandlingen bidrar således med ny kunskap till det offentligrättsliga forskningsfältet.

Det är omöjligt att på ett heltäckande sätt beskriva alla viktiga forskningsbidrag och resultat som utgör den vetenskapliga grund vilken den här avhandlingen är en utbyggnad av. På grund av detta bör den ovanstående genomgången enbart betraktas som en ytlig redogörelse för den forskning inom offentligrätten som

---

211 Alexius, Katarina, *The exposed child in a qualitative study of cases at the Swedish Schools Inspectorate. An ideal or not-so-ideal victim?*, Pedagogy, Culture and Society, 2019.
212 Alexius, Katarina, *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, 2018.
213 Alexius, Katarina, *Strategier mot kränkningar i skolan? En kvalitativ undersökning av ärenden vid Skolinspektionen*, NST, 2019.
214 Ryffé, David, *Omöjligt uppdrag*, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, 2019, s. 241–312.
215 Ryffé, *Omöjligt uppdrag*, 2019, s. 93 och 141.

specifikt inriktats mot barns rättigheter och skyddet mot kränkande behandling i skolan.

1.7 Avhandlingens disposition

Avhandlingens disposition är utformad med effektivitetsteorin i åtanke (se avsnitt 1.4.2). I kapitel 2 beskrivs kunskapsläget gällande förekomst och förebyggande av kränkningar i skolan. I kapitlet görs även en historisk tillbakablick samt en nutidskommentar i fråga om skolans juridifiering, symbollagstiftning samt friskolornas roll i det svenska utbildningsväsendet. Syftet med kapitel 2 är att ge en översiktlig introduktion till det bredare vetenskapliga fält som den här avhandlingen är en del av.

Kapitel 3 är länkat till det första effektivitetskriteriet som beskrivs i avsnitt 1.4.2 och innehåller en analys av skollagens syfte. Analysen har en rättsdogmatisk ansats i avsnitt 3.2–3.4, en deskriptiv infallsvinkel i avsnitt 3.5 samt en fenomenologisk utgångspunkt i avsnitt 3.6. Genom att använda den deskriptiva och fenomenologiska metoden som ett komplement till den rättsdogmatiska illustreras skollagens syfte i formerna *gällande rätt* och *faktisk gällande rätt*, dvs. hur Skolinspektionen, BEO och rektorer *uppfattar skollagens syfte*. Som påpekats i avsnitt 1.5 ovan har Skolinspektionens och enskilda rektorers uppfattning om skollagens 6 kapitel inget rättskällevärde och kan inte ge någon information om gällande rätt. Syftet med att inkludera den deskriptiva och fenomenologiska studien är dock inte att beskriva gällande rätt. Som nämns i avsnitt 1.2 är syftet att ge information som är relevant vid bedömningen av om skollagens bestämmelser om kränkande behandling är att betrakta som effektiv lagstiftning eller inte.

Kapitel 4 bygger på det andra effektivitetskriteriet som beskrivs i avsnitt 1.4.2.2 och innehåller en analys av skollagens bestämmelser om kränkande behandling och bestämmelsernas rättsliga kontext. Analysen har en rättsdogmatisk ansats i avsnitt 4.2–4.6, en deskriptiv infallsvinkel i avsnitt 4.7 samt en fenomenologisk utgångspunkt i avsnitt 4.8.

Kapitel 5 hänger ihop med det tredje effektivitetskriteriet som beskrivs i avsnitt 1.4.2.3 och innehåller en analys av hur skollagens kränkningsbegrepp utformats samt hur det definieras och används i rättskällorna samt av Skolinspektionen och de rektorer som deltagit i intervjustudien. Analysen har en rättsdogmatisk ansats i avsnitt 5.1–5.3, en deskriptiv infallsvinkel i avsnitt 5.4 samt en fenomenologisk utgångspunkt i avsnitt 5.5.

Även kapitel 6 är länkat till det tredje effektivitetskriteriet och innehåller en analys av hur skolornas ansvar för kränkande behandling utformats i skollagen samt hur det tolkats av Skolinspektionen och de rektorer som deltagit i intervju-

studien. Analysen har en rättsdogmatisk ansats i avsnitt 6.1, en deskriptiv infallsvinkel i avsnitt 6.2 samt en fenomenologisk utgångspunkt i avsnitt 6.3.

Genom den disposition som beskrivs i detta avsnitt följer avhandlingen den feedback-loop som presenteras i avsnitt 1.4.1. Avhandlingen kan därför beskrivas som ett test utifrån kriteriet effektivitet som görs *ex post*. Syftet med avhandlingen är att undersöka skollagens bestämmelser om kränkande behandling samt att med stöd av empiriska studier granska och problematisera om dessa kränkningsbestämmelser kan betraktas som effektiva utifrån teorin om effektiv lagstiftning. De brister som identifieras med hjälp av de olika metoderna läggs till grund för en reflektion över kränkningsbestämmelsernas effektivitet samt de förslag på ny eller uppdaterad lagstiftning som framförs i avsnitt 7.3.

2. Kunskapsläge och samhällelig översikt

2.1 Inledning

Lagstiftarens val av regleringsmetoder får långtgående konsekvenser för kvalitén på den slutgiltiga lagstiftningsprodukten och påverkar i allra högsta grad vilken effekt lagen får i praktiken.[216] I denna avhandling är utredningsobjektet skollagens effektivitet men valet av regleringsmetoder motiveras sällan av optimeringshänsyn i första hand utan har oftare en starkare och naturligare koppling till folklig opinion, politiska strategier samt ideologiska och politiska övertygelser.[217] En lags *rättsliga kontext* bör således kompletteras med kunskaper om dess övergripande samhälleliga sammanhang. Inte i syfte att utvärdera lagens resultat utan för att ge en inblick i de politiska, historiska och ideologiska faktorer som motiverat lagstiftaren att fatta de beslut som tagits under lagstiftningsprocessen.

Relevanta kontextuella faktorer kan vara historiska skeenden och vetenskapliga framsteg. Den kontextuella informationen säger något om skollagens tillämpning och om hur den påverkar skolans verksamhet i stort vilket influerar effektiviteten i bestämmelserna om kränkande behandling i SkolL 6 kap. 1–12 §§.

I detta kapitel kommer skollagens kontext att undersökas i källor som främst ligger *vid sidan* av rätten vilket ger en övergripande bild av de faktorer och kunskaper som påverkar skolans ansvar för kränkande behandling. Kapitlet innehåller en granskning av grundläggande begrepp (avsnitt 2.2), en översiktlig redogörelse för förekomsten och effekterna av kränkande behandling (avsnitt 2.3) och en historisk tillbakablick över skolans rättsliga ansvar för och hantering av kränkningar (avsnitt 2.4.1). Kapitlet innehåller även en nutidskommentar över skolans styrning, juridifiering och New Public Management (avsnitt 2.4.2–2.4.6).

---

[216] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. xi; Fuller, *The morality of law*, 1969, s. 106; Karpen, *Efficacy, Effectiveness, Efficiency*, 2016, s. 304 och Zumbansen, *Law's Knowledge and Law's Effectiveness*, 2009, s. 11.

[217] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 2, 8 och 151–ff. Se även Paul Wahlgren, *The Legitimacy Sphere: Between Law, Culture, Politics and Enforceability*, Scandinavian Studies in Law, 2010, s. 428–439 och Schulze-Fielitz, Helmuth, *Paths Towards Better Legislation, Detours and Dead-Ends. An Appraisal of Consultation and Independent Experts, Justifications for Legislation, Impact Assessments and Controls of Efficacy*, Meßerschmidt, Klaus och Oliver-Lalana, Daniel (red.), Rational Lawmaking under Review: Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court, Springer, 2016, s 33–57.

2.2 Grundläggande begrepp

2.2.1 Kränkning och diskriminering

Ett centralt begrepp i avhandlingen är *kränkning*. Ur ett rent språkligt perspektiv betyder ordet att en person våldför sig på, eller förolämpar, någon annan.[218] I vardagligt tal är det ingen skillnad på *hur* en kränkning gått till, vilket sätt någon blivit kränkt på eller var den kränkande handlingen inträffat.[219] Personen X kan i vardagligt tal beskriva sig själv som ”kränkt” om person Y tränger sig före X i en kassakö eller ber X att inte prata så högt i telefonen på bussen. I ett rättsligt sammanhang kan dock en kränkning utgöras av tydligt åtskilda, men samtidigt specifika handlingar, exempelvis olaga hot (BrB 4 kap. 5 §), förtal (BrB 5 kap. 1 §), ofredande (BrB 4 kap. 7 §), sexuellt ofredande (BrB 6 kap. 10 §), förolämpning (BrB 5 kap. 3 §) och hets mot folkgrupp (BrB 16 kap. 8 §).

Inom skadeståndsrätten utgörs en kränkning av en personskada, vilken inte faller in under sveda, värk, lyte eller men, men som ändå bedöms kunna utgöra grund för ersättning. Enligt SkL 2 kap. 3 § ska ”[d]en som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära […] ersätta den skada som kränkningen innebär.”

Sättet som kränkningsbegreppet används på i vardagligt tal indikerar att en person kan bli kränkt av en mängd olika saker där vissa av dem är brottsliga och innebär att den som utsatts kan ha rätt till skadestånd, medan andra typer av kränkningar har karaktären av självuppfattad orättvisa.[220] Begreppet *kränkning* är mångfacetterat och kan symbolisera olika saker för olika individer och begreppet finns dessutom i varierande former inom flera olika rättsområden. Att kränkningsbegreppet kan vara problematiskt diskuteras i detalj i kapitel 5.

För att underlätta den fortsatta läsningen av avhandlingen kan det sägas att ordet kränkning utgör ett samlingsbegrepp för beteenden vilka klassificeras som kränkande behandling enligt skollagen. Ordet kränkning används även för beteenden vilka klassificeras som diskriminering enligt diskrimineringslagen. Ett otillåtet beteende enligt både skollagen och diskrimineringslagen är åtskilda i rättslig mening med differentierade rättsföljder men kan trots detta refereras till med samma begrepp eftersom kränkningsbegreppet är så pass brett till sin natur.[221]

---

[218] Svenska akademien, *Kränka*, Svenska akademiens ordlista över svenska språket, 2009, www.svenska.se, hämtad 2020-09-14.

[219] DS 2007:10, *Skadeståndsfrågor vid kränkning*, s. 41–42.

[220] DS 2007:10, s. 41–43. Se även Schultz, Mårten, *Kritik mot kränkningsbegreppet*, SvJT, 2008, s. 39–40 och Bengtson, Bertil, *Om kränkning och diskriminering*, Nordisk försäkringstidskrift (NFT), 2007, s. 299–305.

[221] Prop. 2005/06:38, s. 98, 100–ff.

Diskriminering är ett annat begrepp vars vardagliga konnotation tenderar att fånga känslor av förfördelning, utsatthet och förbiseende.[222] Denna bredare definition av begreppet är dock inte vad som åsyftas i rättslig mening. I ett juridiskt sammanhang är diskriminering ett samlingsbegrepp för sex olika diskrimineringsformer, se DiskrL 1 kap. 4 §. Till skillnad från kränkningsbegreppet har ordet diskriminering en tydligare rättslig definition. Diskrimineringsbegreppet härrör från diskrimineringslagen och detta begränsar kretsen av personer som kan utsättas för diskriminering i rättslig mening. De individer som skyddas av diskrimineringslagen är enskilda personer som tillhör en extra skyddsvärd eller utsatt samhällsgrupp.[223] Begreppet *diskriminering* är dessutom, ur rättslig synvinkel, begränsat till specifika adressater vilka räknas upp i diskrimineringslagen. På grund av faktorer som dessa är diskrimineringsbegreppet ur ett rättsligt perspektiv ett annat än det tenderar att vara i vardagligt tal. Exempelvis är det inte att betrakta som diskriminering, juridiskt sett, om en person vägrar att handla i en butik på grund av butiksägarens etnicitet eller sexualitet. Det är heller inte diskriminering om en patient specifikt begär att få träffa en manlig läkare i stället för en kvinnlig. Det skulle dock kunna vara att betrakta som diskriminering om en *butiksägare* eller en *läkare* vägrar att betjäna en kund eller undersöka en patient på grund av dennes sexualitet, etnicitet, etc., se DiskrL 2 kap. 12 och 13 §§.[224]

2.2.2 Mobbning

Kränkningsbegreppet som används i skollagen har sitt ursprung i ett annat ord som naturligt knyter an till temat för denna avhandling. Begreppet i fråga är mobbning och började användas om barns kränkningar av andra barn i slutet av 60-talet i Sverige.[225] Inspiration till begreppet kom innan dess från zoologin och etologin där ordet användes för att beskriva b.la. fåglars aggressiva beteenden.[226]

Mobbningsbegreppet användes och vidareutvecklades under 70-talet av psykologen Dan Olweus som studerade mobbning bland pojkar i Stockholm. Det

---

[222] Svenska akademien, *Diskriminering*, Svenska akademiens ordlista över svenska språket, 2009, www.svenska.se, hämtad 2020-12-03.
[223] De grupper som skyddas av DiskrL och därför faller in under diskrimineringsbegreppet är enligt DiskrL 1 kap. 1 § kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Även sexuella trakasserier täcks av DiskrL och således av diskrimineringsbegreppet enligt DiskrL 1 kap. 4 § pt. 4.
[224] Khaitan, Tarunabh, *A Theory of Discrimination Law*, Oxford University Press, 2015, s. 3.
[225] Heinemann, Peter Paul, *Apartheid – studier i svensk diskriminering*, Liberal debatt, 1969. Se även Larsson, Anna, *Mobbningsbegreppets uppkomst och förhistoria – En begreppshistorisk analys*, Pedagogisk Forskning i Sverige, 2008.
[226] Lorenz, Konrad, *Aggression: Dess bakgrund och natur*, Sjölander, Sverre (övers.), Norstedts, 1967, s. 69.

är från Olweus forskning som den vanligaste definitionen av mobbning som fenomen härstammar. Olweus beskriver mobbning som: 1) en avsikt att såra och göra illa, 2) upprepade handlingar och 3) ojämlika maktförhållanden.[227] Olweus mobbningsbegrepp har fått stor spridning, både i Sverige och internationellt.[228] Olweus definition av mobbning är dock inte oproblematiskt och har kritiserats av flera forskare, särskilt under de senaste decennierna.[229] En vanlig kritik som riktas mot Olweus mobbningsbegrepp är att det är för snävt i relation till de komplexa beteenden barn kan uppvisa i situationer där de handlar i syfte att skada eller såra andra.[230] Kritiken mot Olweus definition av mobbning har även sin grund i en paradigmkonflikt mellan kvalitativa och kvantitativa forskare.[231]

Ordet mobbning används inte i den nuvarande skollagen men förekom i den äldre skollagen där det användes för att beskriva upprepade kränkningar av barn och elever, se ÄSkolL 1 kap. 2 och 9 §§.

Den tidigare, rättsliga förståelsen för mobbningsbegreppet bygger på Olweus teorier om mobbning.[232] I propositionen till barn- och elevskyddslagen beskrivs mobbning på följande vis:

> ”[E]tt barn eller en elev är mobbad när hon eller han upprepade gånger eller under en viss tid utsätts för negativa handlingar från en eller flera elever. Det är en negativ handling när ett barn eller en elev medvetet och med avsikt tillfogar eller försöker tillfoga ett annat barn eller en annan elev obehag eller skada. Negativa handlingar kan utföras genom fysisk kontakt, verbalt eller på annat sätt t.ex. genom att göra grimaser eller elaka gester, sprida rykten eller genom att avsiktligt utesluta någon i gruppen. Även om de barn eller elever som deltar i mobbningen i olika grad är medvetna om

---

227 Olweus, Dan, *Hackkycklingar och översittare: Forskning om skolmobbning*, Almqvist & Wiksell, 1973 och Olweus, Dan, *Aggression in the schools: Bullies and whipping boys,* Halsted Press, 1978. Se även om mobbningsbegreppet i prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 223 och i Thornberg, Robert, *The juridification of school bullying in Sweden: The emerging struggle between the scientific-based pedagogical discourse and the legal discourse*, Lunneblad, Johannes (red.), Policing school violence and the juridification of youth, Springer, 2019, s. 114.

228 Thornberg, *The juridification of school bullying in Sweden*, 2019, s. 114.

229 Se b.la. kritiken som framförs av Canty, Justin, Stubbe, Maria, Steers, Denise och Collings, Sunny, *The trouble with bullying: Deconstructing the conventional definition of bullying for a child-centred investigation into children's use of social media*, Children & Society, 2016, s. 48–58 och Volk, Anthony., Dane, Andrew och Marini, Zopito, *What is bullying? A theoretical redefinition,* Developmental Review, 2014, s. 327–353.

230 Frånberg, Gun-Marie och Wrethander, Marie, *Om det som görs mot mobbning – analys av åtta program*, Skolverket (red.), På tal om mobbning – och det som görs, Fritzes, 2009, s. 96–199. Se även Cederborg, Ann-Christin, Ringmar Sylwander, Kim och Blom, Karen Ann, *Research Expanding Current Understandings of Bullying in Sweden*, Pensamiento Psicológico, 2016, s. 131–146.

231 Thornberg, *The juridification of school bullying in Sweden*, 2019, s. 115.

232 Prop. 2005/06:38, s. 101–102.

> hur den som mobbas uppfattar mobbningen, förstår flertalet att den flicka eller pojke som utsätts för mobbning uppfattar deras beteende som något obehagligt och plågsamt."[233]

Eftersom mobbningsbegreppet blivit så intimt sammanlänkat med Olweus definition av fenomenet som *upprepade* kränkande beteenden som bygger på ojämlika maktförhållanden, togs det bort från skollagen.[234]

I förarbetena till barn- och elevskyddslagen föreslås att mobbning, som inte har koppling till diskrimineringsgrunderna, ska innefattas i begreppet kränkande behandling.[235] Det har inom pedagogisk forskning framförts att beslutet att ta bort det vetenskapligt etablerade mobbningsbegreppet från skollagen har banat vägen för skolans juridifiering samt bidragit till att flytta fokus i frågan om kränkningar av elever från pedagogiken till juridiken.[236] Trots att mobbningsbegreppet lyfts ur den rättsliga diskursen till förmån för det ovan diskuterade kränkningsbegreppet lever mobbningsbegreppet fortfarande kvar i skolvärlden samt i barn- och utbildningsvetenskapen.[237]

2.2.3 Rättighet

Det talas ofta om att barn har rättigheter, men vad betyder det och vad är en rättighet? Enligt propositionen till skollagens bestämmelser om kränkande behandling kan barn och elever sägas ha en rätt att bli skyddade mot kränkningar i skolan. I propositionen understryks även att denna rätt grundar sig på skyddet för barns mänskliga rättigheter.[238] Frågan är dock vad som menas med en rättighet och om barns rättigheter skiljer sig från vuxnas?

Oavsett på vilket sätt individer kan anses få eller ha rättigheter finns det frågor som rör själva *inträdet* av rättigheterna. Sker inträdet vid födseln eller gradvis över tid? En del hävdar att alla människor föds med samma rättigheter och att det hänger ihop med själva tillståndet av att vara människa.[239] Vissa hävdar att det

---

[233] Prop. 2005/06:38, s. 102.
[234] SOU 2002:121, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*, s. 386.
[235] Prop. 2005/06:38, s. 102.
[236] Thornberg, *The juridification of school bullying in Sweden*, 2019, s. 116.
[237] Se t.ex. Flygare, Erik, Frånberg, Gun-Marie, Gill, Peter, Johansson, Björn, Lindberg, Odd, Osbeck, Christina och Söderström, Åsa, *Utvärdering av metoder mot mobbning*, Skolverket, Fritzes, 2011 och Thornberg, *The juridification of school bullying in Sweden*, 2019, s. 116. Se även användningen av begreppet i Skolverket, *Kränkande behandling, mobbning och diskriminering*, www.skolverket.se, 2020, hämtad 2020-09-15 och Frånberg och Wrethander, *Om det som görs mot mobbning*, 2009, s. 96–199.
[238] Prop. 2005/06:38, s. 22.
[239] Se t.ex. Donnelly, Jack, *Universal human rights in theory and practice*, Cornell University Press, 2013; Perry, Michael, *The idea of human rights*, Oxford University Press, 1998 och Gewirth, Alan,

inte finns några mänskliga rättigheter överhuvudtaget, mer än på ett lingvistiskt plan.[240] Det finns även de som menar att rättigheter endast kan förstås i kontexten av de underkuvades kamp mot samhällets maktstrukturer och inte som ett påtagligt faktum.[241] Ett annat sätt att se på fenomenet rättigheter är att människor har rättigheter för att vi som art och kollektiv har bestämt att det ska vara på det sättet.[242] Mänskliga rättigheter är, med det senare synsättet *överenskomna* processuella principer och inte något som existerar oberoende av människan, t.ex. som en immanent idé (dvs. naturrätt).[243]

Min utgångspunkt är att människor har rättigheter för att vi som kollektiv har bestämt det.[244] Detta har vi gjort för att människan som art är kapabel att skapa myter som förs vidare, från individ till individ och från samhälle till samhälle och som gör det möjligt för oss att samarbeta i stora grupper.[245] Alla mänskliga organisationer, sammanslutningar och nationer, grundas på myter som enbart existerar i vår gemensamma föreställningsvärld.[246] Två fotbollsspelare som kommer från olika länder och som talar olika språk kan spela fotboll tillsammans eftersom de båda tror på den gemensamma myten om fotbollens regler. På samma sätt kan två jurister som aldrig träffats förut och som har olika bakgrund, olika språk och olika socioekonomisk klass, diskutera mänskliga rättigheter och deras omfattning, trots att en av dem studerat juridik i Sverige och den andra i Japan. Mänskliga myter kan traderas, inte bara muntligen, i nuet, utan även i skriftspråk som går att bevara över tid. Rättigheter kan ur detta betraktelsesätt ses som rättsliga

---

The community of rights, The University of Chicago Press, 1996. Se även Axberger, Hans-Gunnar, *Rättigheter (del I av II) – Sverige, EKMR och EU:s rättighetsstadga*, SvJT, 2018, s. 759–f.

[240] Se t.ex. MacIntyre, Alasdair, *After Virtue: A Study in Moral Theory*, University of Notre Dame Press, 1981 och Mutua, Makau, *Human Rights: A Political and Cultural Critique*, University of Pennsylvania Press, 2008.

[241] Se t.ex. Stammers, Neil, *Human rights and social movements*, Pluto Press, 2009 och Baxi, Upendra, *The future of human rights*, Oxford University Press, 2008.

[242] Se t.ex. Habermas, Jürgen, *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, William Rehg (övers.), Polity, 1996 och Ignatieff, Michael, *Human rights as politics and idolatry*, Princeton University Press, 2001.

[243] Dembour, Marie-Bénédicte, *What are human rights? – four schools of thought*, Human Rights Quarterly, 2010, s. 1–2. Se även Thorburn Stern, Rebecca, *Implementing article 12 of the UN convention on the rights of the child: participation, power and attitudes*, Brill | Nijhoff, Leiden, 2017, s. 31–33.

[244] Dembour, *What are human rights?*, 2010, s. 3.

[245] Kumar Gupta, Rajeev, *Myth as the Primordial Language of the Primordial Man: A Reflective Account*, Language in India, 2019, s. 464. Se även Harari, Yuval Noah, *Sapiens – en kort historik över mänskligheten*, Retzlaff, Joachim (övers.), Natur och kultur, 2019, s. 35 och liknande resonemang i Searle, John, *Human Rights*, Searle, John (red.), Making the Social World: The Structure of Human Civilization, Oxford University Press, 2010, s. 177 och Bentham, Jeremy, *Anarchical Fallacies; Being an Examination of the Declaration of Rights Issued during the French Revolution*, Bowring, John (red.), The Works of Jeremy Bentham, vol. 2, William Tait, 1843, s. 230.

[246] Harari, *Sapiens*, 2019, s. 35. Se även Dembour, *What are human rights?*, 2010, s. 14–15.

myter. Rättigheter kan även förstås som *språk* vilket lägger grunden för mänsklig överläggning, reflektion och samarbete.[247] Rättigheter är dock inte, ur detta betraktelsesätt, självklara och de kan förändras över tid.[248] Rättigheter är en mänsklig konstruktion och på grund av detta ytterst mänskliga i sin nyckfullhet.

Att en individ har en *rättighet* brukar ofta beskrivas som ett förhållande där någon annan också har en korresponderande *skyldighet*.[249] En vanligt citerad källa till detta synsätt är ett antal artiklar som författades av den amerikanska rättsfilosofen Wesley Newcomb Hohfeld. Hohfeld förtydligade relationen mellan rättigheter och skyldigheter men gjorde aldrig något anspråk på att inordna sin modell under någon överordnad teori om rättighetsbegreppets utformning i allmänhet.[250] Detta är alltså något som måste redas ut med hjälp av andra teorier och metoder, exempelvis vilje- och intresseteorin.

Enligt *viljeteorin* är positionen att ”ha en rättighet” samma sak som att ha ett av rättsordningen respekterat val.[251] Rättighetsinnehavare kan antingen hävda sina rättigheter gentemot andra (enskilda, staten, etc.) eller så kan rättighetsinnehavaren avstå från att göra det.[252] Möjligheten att tillskrivas en rättighet enligt viljeteorin är således avhängig sakförhållandet att rättighetsinnehavaren är en autonom agent som är kapabel att föra sin egen talan. Denna teori gör det svårt att tillskriva framför allt små barn, spädbarn samt barn (och vuxna) med intellektuella funktionsvariationer rättigheter.[253]

Svårigheterna med att förena viljeteorin med existensen av barns rättigheter gör att många som argumenterar *för* barns rätt till rättigheter i stället bygger sina argument på den så kallade *intresseteorin*.[254] Till skillnad från viljeteorin skyddar intresseteorin inte individers val utan deras intressen. På detta sätt spelar det inte

---

[247] Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry*, 2001, s. 95.
[248] Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry*, 2001, s. 54.
[249] Hohfeld, Wesley Newcomb, *Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning*, The Yale Law Journal, 1917, s. 710–f. Se även Hägerström, Axel, *Rätten och staten*, Dejavu, 1963, s. 79–f.; Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 217–218 och Gustafsson, Håkan, *Taking social rights seriously (I): Om sociala rättigheters status*, Tidsskrift for Rettsvitenskap, 2005, s. 453–458.
[250] Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 217–218 och Gustafsson, *Taking social rights seriously (I)*, 2005, s. 453–458. Se även Adestam, Johan, *Begreppet rättighet*, Dahlman, Christian och Whalberg (red.), Juridiska grundbegrepp - en vänbok till David Reidhav, Studentlitteratur, 2019, s. 281.
[251] Richards, David, *Rights and autonomy*, Ethics, 1981, s. 3–20.
[252] Hart, Herbert, *Legal rights – Essays on Bentham*, Clarendon Press, 1982, 165–ff.; Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 222; Adestam, *Begreppet rättighet*, 2019, s. 282–ff.
[253] Goodin, Robert och Gibson, Diane, *Rights, Young and Old*, Oxford Journal of Legal Studies, 1997, s. 185–186; Buck, Trevor, *International Child Law*, u. 3, Routledge, 2014, s. 24.
[254] Se b.la. MacCormick, Neil, *Children's Rights: A Test-Case for Theories of Right*, Legal right and social democracy – Essays in legal and political philosophy, Oxford University Press, 1984, s. 155–ff.; Thorburn Stern, *Implementing article 12 of the UN convention on the rights of the child*, 2017, s. 39; Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 222–225.

någon roll att ett barn skulle vara oförmögen att hävda sina rättigheter eller ens *förstå* själva konceptet rättigheter. Allt som betyder något enligt intresseteorin är att rättighetsinnehavaren har ett intresse av att någon skyddar hans eller hennes rättigheter. Ur denna synvinkel är allt som behövs för att ett barn ska kvalificera sig som rättighetsinnehavare att barnets intresse av rättigheter erkänns av andra individer eller entiteter (föräldrar, vårdnadshavare, staten, skolan, etc.) vilka i sin tur är ålagda att övervaka barnets rättigheter samt utkräva dem för barnets räkning om barnet inte är kapabelt att göra det själv.

Intresseteorin ställer inte upp några krav på att den som ”har en rättighet” ska ha en autonom vilja eller möjlighet att göra genomtänkta val. Enligt intresseteorin behöver barn enbart ha allmänt erkända intressen som kan översättas till rättigheter för att någon annan ska kunna ”utkräva” rättigheterna å barnets vägnar.[255] Med denna definition av begreppet blir rättigheter som rättslig företeelse och idé tillämpbar även för små barn.[256]

Premissen i den här avhandlingen är att rättigheter existerar för att deras förekomst bestämts av samhället i stort då rättigheter är en del av den mänskliga mytbildningen på samma sätt som pengar, demokrati och religion.[257] Rättigheterna kommer till uttryck i de rättskällor som samhällets medborgare indirekt skapar genom olika politiska och rättsliga processer (dvs. positiv rätt). Barn har rättigheter för att andra människor bevakar deras intressen av att ha rättigheter för deras räkning (t.ex. deras vårdnadshavare eller lärare). Barns rättigheter är inte nödvändigtvis ett uttryck för deras egen vilja (åtminstone inte förrän de når en tillräcklig mognadsgrad). Barn har teoretiskt sett samma rättigheter som vuxna men i praktiken realiseras inte barns rättigheter på samma sätt eller i samma utsträckning som vuxnas rättigheter och detta gäller inte minst i skolans värld.[258]

2.2.4 Ansvar

Trots att rättigheter kan uppstå för individer som saknar en stark, personlig vilja enligt intresseteorin krävs det att *någon* ansvarar för att säkra detta intresse för att rättigheterna ska få en verklig funktion. Innebörden av skollagens 6 kapitel är att skolan, genom skolans huvudman, har ett ansvar att förebygga och förhindra kränkande behandling, se SkolL 6 kap. 6–8 §§. Skolorna ansvarar således för att bevaka elevernas intresse av att inte få sina rättigheter inskränkta. Som redan

[255] MacCormick, *Children's Rights*, 1984, s. 155–ff.
[256] Goodin och Gibson, *Rights, Young and Old*, 1997, s. 188. Se även Buck, *International Child Law*, 2014, s. 25.
[257] Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry*, 2001, s. 54.
[258] Lerwall, *Skolan och världen utanför*, 2013, s. 216.

nämnts i avsnittet ovan framhålls det ofta att en individ har en *rättighet* om någon annan också har en korresponderande *skyldighet*.[259] Frågan är dock vad som karaktäriserar en skyldighet eller ett ansvar i skollagens mening.

Ansvar brukar ofta tillskrivas fysiska eller juridiska personer i efterhand, dvs. person A döms till fängelse eftersom A misshandlade person B. Mamma Y döms till att betala skadestånd eftersom barn Z skrivit kränkande saker om barn X på Instagram.[260] I båda exemplen hålls person A och mamma Y ansvariga för något som redan har inträffat, dvs. ansvaret är i juridisk mening historiskt.[261] Som poängterats i avsnitt 1.2 ovan känns den historiska ansvarsdefinitionen igen från straff- och skadeståndsrätten där ansvar ofta beskrivs som att person W ”gjort något person W inte borde ha gjort” alternativt ”*inte* gjort vad person W *borde ha gjort*” i en viss situation.

Som nämns i avsnitt 1.2 har ansvarsdefinitionen inom den offentliga rätten ofta en annan och mer proaktiv karaktär än den har i straff- och civilrätten. Detta beror på att den offentliga rätten inte i första hand är inriktad mot individkonflikter utan mot att distribuera resurser på ett rättvist sätt.[262] Skollagens bestämmelser om skolors ansvar att förhindra kränkande behandling av elever går ut på att *motverka* kränkningar och även om det finns element av sanktionsansvar i skollagen (se t.ex. SkolL 6 kap. 12 §) är huvudsyftet med bestämmelserna inte att *straffa skolhuvudmännens överträdelser* eller att *erbjuda enskilda elever reparation* i form av skadestånd.[263] Ansvaret för skolornas huvudmän som beskrivs i skollagen och skollagens förarbeten får i stället klassificeras som en typ av proaktivt ansvar med målsättning att främja positiva resultat och förebygga dåliga resultat.[264]

2.3 Förekomst och förebyggande

2.3.1 Andelen elever som utsätts för kränkande behandling

Att ge ett rakt svar på frågan om hur många elever som utsätts för kränkande behandling i svenska skolor är svårt. Detta beror b.la. på att begreppet kränkande behandling inte används på samma sätt av representanter för alla vetenskapliga

---

[259] Hohfeld, *Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning*, 1917. Se även Gustafsson, *Taking social rights seriously (I)*, 2005, s. 453–458.
[260] Hart, *Punishment and Responsibility*, 2008, s. 212–ff. Jfr. NJA 2015 s. 482 (*Instagrammålet*).
[261] Hart, *Punishment and Responsibility*, 2008, s. 212–224. Se även Cane, Peter, *Role Responsibility*, The Journal of Ethics, 2016, s. 279–280.
[262] Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 363.
[263] Prop. 2005/06:38, s. 68 samt s. 77–78. Se även Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 363, Gustafsson, *Rättighetifiering*, 2018, s. 48 och Warnling Conradson, *Rättsordningen*, 2020, s. 38.
[264] Cane, *Responsibility In Law And Morality*, 2002, s. 30–32. Se även Andersson, *Vidta alla åtgärder som behövs*, 2013, s. 94.

discipliner.[265] Utanför den juridiska och rättsvetenskapliga kontexten är det vanligt att begreppet mobbning används för att beskriva kränkande handlingar mellan elever. Det är också vanligt att begreppen kränkande behandling och mobbning blandas och används som synonymer till varandra på ett sätt som inte är korrekt ur ett juridiskt perspektiv.[266]

Skillnaden mellan den inom- och utomrättsliga begreppsanvändningen i fråga om mobbning och kränkande behandling leder till att forskare som har rätt typ av skolning för att göra kvantitativa mätningar av elevers utsatthet för kränkande behandling inte studerar detta fenomen utan i stället fokuserar på elevers utsatthet för mobbning, något som exkluderar mätningar av enstaka eller lindrigare former av kränkningar.[267] Det har dessutom framförts kritik mot den vetenskapliga praktiken att kvantifiera fenomenet mobbning över huvud taget. Denna kritik har främst förts fram av kvalitativt inriktade forskare med rötter i b.la. socialkonstruktionism, postkonstruktionism och sociokulturalism.[268] Utöver den rådande begreppsförvirringen finns det andra svårigheter med att säkert mäta kränkande beteenden och interaktioner på ett objektivt sätt. Dessa svårigheter beror b.la. på faktorer som statistiska felmarginaler och slumpmässiga variationer i urvalet av deltagare till undersökningarna.[269]

Trots svårigheterna finns det ett visst statistiskt underlag att tillgå om hur många elever som utsatts/utsätts för kränkande behandling i Sverige. Intresseorganisationer som Friends och Barnens rätt i samhället (BRIS) publicerar exempelvis löpande rapporter om barns mående och utsatthet för kränkningar i skolan. Av Friends lägesrapport från 2020 framgår b.la. att 26 procent av totalt 4 050 barn i klass 3–6 uppger sig ha blivit utsatta för kränkande behandling i skolan.[270]

Rapporter som tagits fram på uppdrag av BRIS, Folkhälsomyndigheten, Skolverket och Statistiska Centralbyrån (SCB) indikerar att andelen elever som blivit utsatta för kränkande behandling har ökat under de senaste åren.[271] I BRIS rapport över barns livssituation från 2019 framgår det att andelen elever som hör av sig till organisationen med frågor som rör kränkande behandling[272] har gått upp

---

265 Alexius, *Strategier mot kränkningar i skolan?*, 2019, s. 27–28.
266 Se t.ex. hur begreppet används av Skolverket på myndighetens hemsida: Skolverket, *Ingen får mobba dig*, www.skolverket.se, 2020, hämtad 2021-03-04.
267 SCB, *Genomförandet av Agenda 2030,* 2019, s. 50 och Folkhälsomyndigheten, *Skolbarns hälsovanor i Sverige,* 2018, s. 46–47. Se även Skolinspektionen, *Tio år av elevers röster*, 2021, s. 8–9.
268 Thornberg, *The juridification of school bullying in Sweden*, 2019, s. 115.
269 Djurfeldt, Göran, Larsson, Rolf och Stjärnhagen, Ola, *Statistisk verktygslåda – samhällsvetenskaplig orsaksanalys med kvantitativa metoder*, Studentlitteratur, 2003, s. 105–106.
270 Friends, *Friendsrapporten*, 2020, s. 4 och 8.
271 Skolverket, *Attityder till skolan*, 2019, s. 14 och SCB, *Genomförandet av Agenda 2030*, 2019, s. 50.
272 I rapporten används begreppet mobbning.

med 48 procent sedan 2016. I SCB:s rapport om genomförandet av Agenda 2030 i Sverige framgår att andelen flickor som blivit utsatta för någon form av kränkande behandling[273] i åldrarna 11, 13 och 15 har ökat sedan år 2009 samt att andelen pojkar i samma åldersgrupper som utsatts för någon form av kränkande behandling har ökat sedan år 2013.[274] Se figur 4 och 5 nedan.

År	Flickor	Pojkar	Totalt
2013/14	11,4	13,8	12,6
2017/18	18,6	19,9	19,4

Figur 4: Andel elever som upplevt kränkande behandling någon gång eller oftare de senaste månaderna, genomsnitt för 11-, 13- och 15-åringar.[275]

År	Flickor	Pojkar	Totalt
2009/10	4,1	3,9	4,1
2013/14	5,1	3,9	4,5
2017/18	7,9	7,2	7,6

Figur 5: Andel elever som upplevt kränkande behandling 2–3 gånger i månaden eller oftare under de senaste månaderna, genomsnittet för 11-, 13-, och 15-åringar.[276]

I Folkhälsomyndighetens rapport från 2018 går det att skönja en ökning av andelen barn som rapporterar att de blivit utsatta för kränkande behandling,[277] detta jämfört med de mätningar som myndigheten gjorde mellan 2009 och 2010.

I undersökningen *Attityder till skolan* som genomförs var tredje år av Skolverket framgår det att känslan av utsatthet för kränkningar ökar bland elever i årskurserna 7–9 medan den ligger på ungefär samma nivåer som tidigare bland elever i årskurserna 4–6, om man jämför med den tidigare undersökningen från 2015.[278] I undersökningen betonar dock Skolverket att andelen elever som *aldrig* känt sig utsatta för mobbning eller kränkningar har ökat mellan åren 2015 och 2018 parallellt med ökningen av utsatthet som noteras i årskurserna 7–9.[279]

I flera av de ovan nämnda studierna och rapporterna används inte begreppet kränkande behandling på ett juridiskt korrekt sätt och kränkningsbegreppet

[273] I rapporten används begreppet mobbning.
[274] SCB, *Genomförandet av Agenda 2030*, 2019, s. 50.
[275] SCB, *Genomförandet av Agenda 2030*, 2019, s. 51.
[276] SCB, *Genomförandet av Agenda 2030*, 2019, s. 51.
[277] I rapporten används begreppet mobbning. Se Folkhälsomyndigheten, *Skolbarns hälsovanor i* Sverige, 2018, s. 46–47.
[278] Skolverket, *Attityder till skolan*, 2019, s. 14.
[279] Skolverket, *Attityder till skolan*, 2019, s. 14.

blandas med mobbningsbegreppet på ett flertal ställen. Sammanblandning gör det svårt att säga något om hur stor andelen elever som utsätts för *kränkande behandling* är i förhållande till andelen elever som uppger att de utsatts för *mobbning*. Oaktat om andelen kränkande behandling ökat lika mycket som andelen mobbning eller inte leder dessa beteenden till konsekvenser för de barn och elever som utsätts. Ibland kan konsekvenserna av kränkningarna vara så pass allvarliga att barn och unga väljer att avsluta sina liv.[280]

2.3.2 Kränkningarnas konsekvenser

Under senare decennier har kränkningar och kränkningarnas konsekvenser studerats inom ramen för många vetenskaper och med många olika infallsvinklar och perspektiv. Att sammanfatta denna forskning på ett heltäckande sätt är inte möjligt inom ramen för den här avhandlingen. Ett försök ska trots detta ändå göras med hänvisning till ett antal centrala studier i syfte att skapa en förståelse för fenomenet kränkande behandling och anledningen till att lagstiftaren ansåg att ge skolor ett lagstadgat ansvar att förhindra kränkningar av barn och elever. Det bör dock påpekas att begreppet kränkande behandling inte används på ett genomgående sätt i de studier som refereras till i detta avsnitt. I flera av studierna används ordet ”mobbning” eller ”bullying” i stället, vilket beror på att det inte finns någon bred, vetenskaplig konsensus kring de beteenden som i vardagliga och formella sammanhang omväxlande kallas för kränkande behandling och mobbning (se diskussionen i avsnitt 2.2.1–2.2.2).

Kränkningar kan få allvarliga konsekvenser för de utsatta barnen, för förövarna och för samhället.[281] Konsekvenserna är inte enbart plågsamma för den enskilda individen utan kan dessutom bli kostsamma för samhället i ett längre

---

[280] Lagerström, Tina och Svedberg, Tomas, *Så plågades Måns till döds*, Expressen, 2005, www.expressen.se, hämtad 2020-02-17; Hellberg, Magnus, *Mobbad till döds*, Expressen, 2006, www.expressen.se/nyheter/mobbad-till-dods/, hämtad 2020-02-17; Asker, Anna, *Mattias blev bara 13 år gammal*, Expressen, 2002, www.svd.se, hämtad 2020-02-17 och Österlund, Gunilla, *Efter Lindas självmord startar familjen stiftelse mot mobbning*, Sveriges Radio, 2005, www.sverigesradio.se, hämtad 2020-02-17.

[281] Prop. 2005/06:38, s. 25 och SOU 2002:121, s. 385–386. Se även Luukkonen, Anu-Helmi, Riala, Kaisa, Hakko, Helinä och Räsänen, Pirkko, *Bullying behaviour and criminality: A population-based follow-up study of adolescent psychiatric inpatients in Northern Finland*, Forensic Science International, 2011; Farrington, David, *The Development of Offending and Antisocial Behavior from Childhood: Key Findings from the Cambridge Study in Delinquent Development*, Journal of Child Psychology and Psychiatry, 1995 och Sourander, Andre, Jensen, Peter, Rönning, John, Niemelä, Solja, Helenius, Hans, Sillanmäki, Lauri, Kumpulainen, Kirsti, Phina, Jorma, Tamminen, Tuula, Moilanen, Irma och Almqvist, Fredrik, *What is the Early Adulthood Outcome of Boys Who Bully or Are Bullied in Childhood?*, Pediatrics, 2007.

perspektiv.[282] Studier tyder på att barn som utsätts för kränkningar i skolan riskerar att inte enbart må psykiskt dåligt för stunden, eller under sin skoltid utan även kan fortsätta må dåligt långt efter att kränkningarna upphört.[283] Även när en individ som blivit utsatt för kränkningar vuxit upp kan denne få leva med svåra följder av de händelser som utspelat sig i barndomen, dessa individer löper b.la. fyra gånger så stor risk som andra att drabbas av agorafobi, generellt ångestsyndrom (GAD) och panikångest.[284]

En studie från Brottsförebyggande rådet (BRÅ) som publicerades 2012 visar att barn som blivit utsatta för kränkningar i skolan löper en 30 procent större risk att drabbas av depression senare i livet än barn som inte blivit utsatta för kränkande behandling.[285] Även förmågan att ta in nya kunskaper och kapaciteten att minnas saker blir sämre av den stress som ett barn kan uppleva på grund av upprepade kränkningar.[286]

Kränkningar av och mellan elever drabbar inte enbart de som är direkt utsatta för kränkningarna utan påverkar dessutom hela skolmiljön på ett negativt sätt. Enskilda fall av kränkande behandling kan leda till fler kränkningar i en negativ spiral där kränkningar i en ökande takt accepteras och blir en del av skolvardagen vilket i sin tur leder till fler kränkningar. På detta sätt kan kränkande behandling bidra till att fler elever än de direkt utsatta känner sig otrygga i skolmiljön.[287]

2.3.3 Att förebygga kränkningar

Mot bakgrund av de allvarliga konsekvenser som kränkningar i skolan kan få på både kort och lång sikt är det viktigt att skolor arbetar på ett medvetet och metodiskt sätt för att förebygga och åtgärda fall av kränkande behandling.

---

[282] Se b.la. följande studier om kränkningarnas kostnaderna för samhället: Mukerjee, Swati, *Childhood Bullying and Labor Market Outcomes in The United States*, Atlantic Economic Journal, 2018, s. 330–ff.; Jolita, Vveinhardt, Vilija, Fominiene och Jeseviciute-Ufartiene, Laima, *Bullying and Harassment as Antisocial Behaviours: Socio-Economic Aspects of Their Impact Assessment*, Engineering Economics, 2018, s. 550–ff. och Brown, Sarah och Taylor, Karl, *Bullying, education and earnings: Evidence from the National Child Development Study*, Economics of Education Review, 2008, s. 397.

[283] Se b.la. Copeland, William, Wolke, Dieter, Angold, Adrian och Costello, Jane, *Adult Psychiatric and Suicide Outcomes of Bullying and Being Bullied by Peers in Childhood and Adolescence*, JAMA Psychiatry, 2013, s. 419–426; Smith, Peter och Thompson, David, *Practical Approaches to Bullying*, Taylor and Francis, 1991; Tattum, Delwyn och Lane, David, *Bullying in Schools*, Trentham Books, 1989 och BO, *Bryt tystnaden*, 2014, s. 85–ff.

[284] Se b.la. Gini, Gianluca och Pozzoli, Tiziana, *Bullied children and psychosomatic problems: A meta-analysis*, Pediatrics, 2013, s. 720–729.

[285] Farrington, David, Lösel, Friedrich, Ttofi, Maria och Theodorakis, Nikos, *School Bullying, Depression and Offendning Behaviour Later in Life*, BRÅ, 2012, s. 79–f.

[286] BO, *#Välkommen till verkligheten*, 2015, s. 40.

[287] Swearer, Susan, Espelage, Dorothy, Vaillancourt, Tracy och Hymel, Shelly, *What can be done about school bullying? Linking research to educational practice*, Educational Researcher, 2010, s. 38–47.

Eftersom skollagen inte innehåller några konkreta bestämmelser om *hur* eller med vilka metoder skolorna förväntas utforma sitt förebyggande arbete mot kränkande behandling är det många skolor som tar ledning av så kallade anti-mobbningsprogram. I en rapport som Skolverket lät genomföra och som publicerades 2011 visade det sig dock att många av de anti-mobbningsprogram som skolorna använde sig av inte hade något vetenskapligt stöd för att programmets föreslagna åtgärder resulterade i att färre elever utsattes för kränkningar.[288]

I en studie från 2013 granskas åtta anti-mobbningsprogram som användes i svenska skolor i ett försök att hitta gemensamma nämnare för ett effektivt arbete mot kränkande behandling. De anti-mobbningsprogram som fungerade bäst enligt studien var de som byggde på en s.k. hela-skolan-ansats[289] där alla elever och skolpersonal instruerats i och gjorts medvetna om hur de på bästa sätt skulle bemöta och hantera kränkningar i skolan.[290] Andra framgångsfaktorer i strävan mot att minska antalet kränkningar i skolan har visat sig vara effektiva skolorganisationer, positiva sociala relationer, attityder, normer och värden samt en övergripande känsla av engagemang bland både elever och skolpersonal.[291]

En rapport från BRÅ som publicerades 2008 visar att de viktigaste elementen i ett framgångsrikt arbete mot kränkande behandling är att informera och utbilda barnens föräldrar om kränkande behandling, öka övervakningen av rastutrymmen, tillrättavisa elever som kränker andra, att hålla skolkonferenser på temat kränkande behandling, att sätta upp tydliga klassrumsregler samt att demonstrera ett tydligt ledarskap från lärarnas sida. Rapporten visade även att ju fler av dessa element som inkluderades i skolans arbete mot kränkande behandling desto bättre blev resultaten. Även intensiteten och hur länge skolorna arbetade med elementen hade betydelse för hur många elever som utsattes för kränkningar, där ett mer intensivt och långvarigt arbete gav ett bättre resultat än ett kortare och mer lågintensivt arbete.[292]

---

[288] Flygare, m.fl., *Utvärdering av metoder mot mobbning*, 2011.

[289] Jfr. Richard, Jacques, Schneider, Barry och Mallet, Pascal, *Revisiting the whole-school approach to bullying: Really looking at the whole school*, School Psychology International, 2011, s. 276 – ff. och Salmivalli, Christina, Kärnä, Antti och Poskiparta, Elisa, *From peer putdowns to peer support: A theoretical model and how it translated into a national anti-bullying program*, Jimerson, Shane, Swearer, Susan och Espelage, Dorothy (red.), Routledge, 2010, s. 443–445.

[290] Flygare, Erik, Gill, Peter och Johansson, Björn, *Lessons From a Concurrent Evaluation of Eight Antibullying Programs Used in Sweden*, American Journal of Evaluation, 2013, s. 184.

[291] Flygare, m.fl., *Lessons From a Concurrent Evaluation of Eight Antibullying Programs Used in Sweden*, 2013, s. 185. Se även Hall, William, The *Effectiveness of Policy Interventions for School Bullying: A Systematic Review, Journal of the Society for Social Work and Research*, 2017, s. 56–f.

[292] Ttofi, Maria, Farrington, David och Baldry, Anna, *Effectiveness of programmes to reduce school bullying*, BRÅ, 2008, s. 72. Se även Evans, Caroline, Fraser, Mark och Cotter, Katie, *The effectiveness of school-based bullying prevention programs: A systematic review*, Aggression and Violent Behavior, 2014.

2.4 Tillbakablick och nutidskommentar

2.4.1 Rättslig utveckling

Ur ett historiskt perspektiv har skollagstiftningen haft vad man kan kalla för två olika teman i fråga om barns utsatthet för kränkningar. Det första temat är skolpersonalens kränkningar av elever och det andra är elevers kränkningar av varandra. Förbud och restriktioner av lärares våld mot elever fanns långt innan det fanns några bestämmelser mot elevernas kränkningar av varandra. Redan på mitten av 1600-talet fanns det rekommendationer i den svenska skolordningen om att lärare skulle agera måttfullt vid bestraffning av sina lärjungar.[293]

Under 1900-talet började lagstiftaren på allvar ta intryck av debatten om barns rättigheter. Detta ledde till omvälvande förändringar i den svenska skollagstiftningen och tillämpningen av densamma.[294] I Kungl. Maj:ts stadga för allmänna läroverk (1928:412) 53 § infördes exempelvis år 1928 ett tidigt förbud mot kroppslig bestraffning samt kränkande och sårande behandling av elever. På grund av parallellskolesystemet som rådde i Sverige vid tiden innebar dock inte förbudet 1928 någon förändring för de barn som fick sin utbildning i folkskolan. Allt för hårdhänt aga kunde dock leda till rättsliga konsekvenser för lärare som utövade våld mot elever även i folkskolan trots att det inte fanns ett förbud mot aga i allmänhet.[295] Agaförbudet infördes på bred front i svensk skollagstiftning först 1958 när folkskolereformen och Kungl. Maj:ts stadga för folkskolor, fortsättningsskolor och försöksskolor (1958:399) (folkskolestadgan) infördes. Sverige låg då efter andra europeiska länder som Ryssland, Polen och Norge med ett enhetligt förbud mot skolaga.[296]

Vad gäller kränkande behandling mellan elever har det historiskt sett funnits bestämmelser i äldre skolförfattningar som innebar att barnen förväntades leva i fördragsamhet och sämja med varandra, samt att de inte fick utsätta varandra för våldsam eller skymfande behandling, se b.la. Kungl. Maj:ts stadga för allmänna läroverk 50 § st. 3 samt folkskolestadgan 7 kap. 59 § st. 3. I 1962 års skollag sammanfattas detta enbart med ett fåtal ord i 5 kap. 26 § där det står att elever, förutom att visa aktning och vördnad för sina lärare, även måste eftersträva ett gott förhållande till sina klasskamrater. Det fanns dock inte under 60-, 70- och 80-talen någon faktisk ansats till att hålla skolorna eller skolornas huvudmän

---

[293] Hall, Rudolf, *Sveriges allmänna läroverksstadgar 1561–1905*, 1921, s. 147–149.
[294] Qvarsebo, Jonas, *Skolbarnets fostran – Enhetsskolan, agan och politiken om barnet 1946–1962*, Linköpings universitet, 2006, s. 96–102.
[295] Se b.la. NJA 1935, s. 486.
[296] SOU 1950:3, *Betänkande med förslag angående folkskolans disciplinmedel m.m.,* s. 99–102.

juridiskt ansvariga om skolpersonalen inte lyckades förhindra kränkningar av elever. Det fanns så att säga ännu inga sanktioner eller rättsmedel för elever att använda sig av om de blivit utsatta för fysiska eller psykiska kränkningar inom ramen för skolans verksamhet.

När 1985 års skollag (1985:1100) (ÄSkolL) infördes behölls inte förbudet mot aga i lagen. Resonemanget bakom beslutet att utelämna agaförbudet var att disciplinering av barn med våld hade förbjudits i föräldrabalken 1979 och att skolan därför inte längre behövde en särreglering.[297] Förutom att förbudet mot skolagan försvann i 1985 års skollag försvann även regleringen som berörde elevernas förväntade uppförande mot varandra och det fanns därför under en ganska lång tid ingen kränkningsreglering alls i 1985 års skollag.

En liten förändring i riktning mot ett tydligare regelverk om skolornas ansvar att förhindra kränkningar mellan elever kom år 1991 när det gjordes en ändring i 1985 års skollag som innebar att det i alla kommuner måste finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visade hur kommunens skolväsende skulle gestaltas och utvecklas.[298] Av skolplanen skulle det särskilt framgå vilka åtgärder kommunerna avsåg att vidta för att uppnå de nationella mål som blivit uppställda för skolan. Ett av dessa nationella mål var att skolan måste förmå eleverna att ta avstånd från kränkande behandling. Ännu saknades dock klara bestämmelser i fråga om skolans ansvar att *förhindra* kränkningar.[299]

Först 1998 infördes tydligare riktlinjer gällande kränkningar i den äldre skollagen från 1985. Enligt den nya formuleringen skulle personalen som verkade inom skolan särskilt: ”bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling”[300] samt ”aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.”[301] Meningen med den nya formuleringen vara att förtydliga vem som ansvarade för att hindra kränkande behandling av elever inom skolans verksamhet. I propositionen står det att: ”mobbning inte [ska tillåtas] och att vuxna i skolan är skyldiga att aktivt motverka alla former av kränkande behandling.”[302]

Både förarbetena och lagtexten efter 1998 års lagändring tyder på att skolan vid denna tid hade ett visst rättsligt ansvar att förhindra kränkningar av elever. Hur långt detta ansvar sträckte sig var dock inte klart, ett faktum som blev tydligt

---

[297] DsU 1981:4, *Skolförfattningsutredningen*, s. 58 f.
[298] Prop. 1990/91:18, *Om ansvaret för skolan*, s. 11.
[299] Kompletterande lagstiftning fanns dock från och med 1990 i arbetsmiljölagen som gällde barn i deras skolmiljö från det att de började första klass.
[300] Prop. 1997/98:6, *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*, s. 7.
[301] Prop. 1997/98:6, s. 7.
[302] Prop. 1997/98:6, s. 37–38.

i det så kallade Grumsfallet som Högsta domstolen avgjorde år 2001.[303] Frågan i Grumsfallet var om en ung kvinna med stöd av skadeståndslagens bestämmelser hade rätt till ersättning för att huvudmannen för hennes skola (Grums kommun) inte stoppat de kränkningar hon utsatts för under sin högstadietid.

I Högsta domstolens dom framgår att den unga kvinnan (då en flicka) mellan åren 1992 och 1994 hade varit utsatt för kränkande behandling av andra elever. Kränkningarna bestod i elaka kommentarer, knuffar och utfrysning.[304] Den behandling som flickan fick utstå resulterade i att hon inte ville gå till skolan samt att hon slutade högstadiet ett år för tidigt utan att ha fått fullständiga betyg. Flickan drabbades av psykosomatiska besvär som en följd av kränkningarna, b.la. fick hon ångestattacker, led av dålig självbild och drabbades av depression. Skolans ledning och flickans lärare kände enligt bevisningen i målet till att hon var utsatt för kränkningar av en grupp elever på skolan men insatserna som skolans personal vidtog hjälpte inte och flickan hade mest upplevt att skolan pekat ut henne som en del av problemet. Yrkesinspektionen[305] noterade i ett inspektionsmeddelande att skolan hade en plan mot kränkningar i form av mobbning men att de åtgärder personalen vidtog i enlighet med denna inte hade lett till att kränkningarna av flickan upphörde.[306]

År 1997 stämde kvinnan Grums kommun och yrkade att kommunen skulle ersätta henne för b.la. sveda och verk, inkomstförlust och det avbrott i skolgången som hon tvingats göra till följd av kränkningarna. Kvinnan vann i tingsrätten men förlorade i hovrätten som ogillade hennes käromål eftersom domstolen inte ansåg att huvudmannen gjort sig skyldig till vare sig fel eller försummelse i sin behandling av flickans situation. Hovrättens dom överklagades till Högsta domstolen som tog upp fallet till prövning 2001. I likhet med hovrätten fann Högsta domstolen att kvinnan inte hade rätt till skadestånd eftersom det inte gick att föra i bevisning att huvudmannen varit vårdslös vid hanteringen av hennes utsatthet. Det subjektiva rekvisitet i SkL 3 kap. 2 § var således inte uppfyllt.[307]

Grumsfallet fick stor uppmärksamhet i media efter att Högsta domstolen avkunnat sin dom.[308] Resultatet av domen i Grumsfallet och andra i media upp-

---

[303] NJA 2001 s. 755.
[304] NJA 2001 s. 755.
[305] Yrkesinspektionen var tidigare den första instansen för tillsyn av arbetsmiljölagen, arbetstidslagen (1982:673) och föreskrifter meddelade med stöd av dessa lagar. År 2001 gick Yrkesinspektionen samman med Arbetarskyddsstyrelsen och bildade Arbetsmiljöverket.
[306] NJA 2001 s. 755.
[307] NJA 2001 s. 755 samt Schultz, Mårten, *Om skadestånd vid mobbning*, JT, 2001, s. 915 ff.
[308] Se b.la. Hedberg, Annika, *Mobbningsmålet i Grums: "Upprättelse viktigare än skadestånd"*, DN, 2000, www.dn.se, hämtad 2020-01-30; Salomonsson, Claes, *Inget skadestånd till mobbad elev*, Aftonbladet, 2000, www.aftonbladet.se, hämtad 2020-01-30 och Lindstrand, Niclas, *Kommun stäms för mobbning.*

märksammade kränkningsfall[309] blev att både politiker och samhällsdebattörer av olika slag engagerade sig i att få igenom en förändring av det rådande regelverket.[310] Detta engagemang i fråga om barns utsatthet för kränkningar ledde till att barn- och elevskyddslagen instiftades år 2006. Barn- och elevskyddslagen var menad att ge barn och deras vårdnadshavare en starkare ställning i förhållande till skolan och skolans huvudman. Barnens rättigheter stärktes genom ett tydligt utpekande av huvudmannen som ytterst ansvarig för att hejda de kränkningar som kunde tänkas förekomma inom ramen för verksamheten.[311] Barn- och elevskyddslagen innehöll även en särskild bestämmelse som innebar att huvudmannen kunde bli skyldig att betala skadestånd till elever som utsatts för kränkande behandling om skolan inte agerat för att stoppa kränkningarna, se BeL 14 §.

Barn- och elevskyddslagen skulle främja lika rättigheter mellan elever samt motverka diskriminering och annan kränkande behandling på skolområdet. Utöver att ge utsatta barn och elever en större möjlighet att kräva ersättning av skolhuvudmännen innebar barn- och elevskyddslagen även att Sverige kunde anses ha genomfört ett antal EG-direktiv på diskrimineringsrättens område.[312] År 2009 upphävdes barn- och elevskyddslagen, knappt tre år efter att den implementerades. Anledningen var att lagstiftaren i och med införandet av diskrimineringslagen valde att flytta diskrimineringsbestämmelserna till diskrimineringslagen i stället för att behålla dem i barn- och elevskyddslagen med bestämmelserna om annan kränkande behandling. När barn- och elevskyddslagen upphävdes flyttades bestämmelserna om kränkande behandling till den äldre skollagen och därifrån vidare till den nuvarande skollagens 6 kapitel. Att barn- och elevskyddslagen blev så kortlivad berodde på att lagstiftaren prioriterade en enhetlig diskrimineringslagstiftning framför en enhetlig kränkningslagstiftning på skolområdet.[313]

Att Sverige 2009 fick en samlad diskrimineringslagstiftning kan ur ett kontextuellt effektivitetsperspektiv betraktas ur två olika synvinklar. På diskrimineringsområdet ger en samlad diskrimineringslagstiftning positiva effektivitetseffekter

---

Krav på 700 000 kronor. Johanna Rosenqvist tvingades avbryta skolgången i högstadiet, DN, 1999, www.dn.se, hämtad 2020-01-30.

309 Se b.la. Lagerström och Svedberg, *Så plågades Måns till döds*, 2005; Hellberg, *Mobbad till döds*, 2006; Asker, *Mattias blev bara 13 år gammal*, 2002, och Österlund, *Efter Lindas självmord startar familjen stiftelse mot mobbning*, 2005.

310 Se b.la. Tolgfors, Sten, *Till statsrådet Ingegerd Wärnersson om skolans ansvar vid mobbning*, Fråga 2000/01:760, 2001 och Wärnersson, Ingegerd, *Mörkertal om mobbning*, Svar på skriftlig fråga 2000/01:760, 2001.

311 Prop. 2005/06:38, s. 83; bet. 2005/06:UbU4, *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*, s. 81 samt SOU 2004:50, *Skolans ansvar för kränkningar av elever*, s. 15.

312 Se b.la. Rådets direktiv 2000/43/EG, 2000/78/EG och 2002/73/EG.

313 Prop. 2007/08:95, s. 85.

då risken för överlappande och motstridiga regelverk minskar.[314] Dessa effektivitetsfördelar kan dock inte tillräknas bestämmelserna om kränkande behandling i skollagen eftersom lagstiftaren valde att inte inkludera dem i diskrimineringslagen. Resultatet av detta beslut blev ett splittrat regelverk med överlappande ansvarsbestämmelser för kränkande handlingar i skolan vilket påverkar effektiviteten i den rättsliga kontexten på skolområdet på ett negativt sätt.

I lagmotiven till diskrimineringslagen anges effektivitet som en bidragande orsak bakom beslutet att samla alla bestämmelser om diskriminering i en och samma lag i stället för att (som tidigare) ha områdesspecifika diskrimineringsbestämmelser i olika lagar.[315] I propositionen till diskrimineringslagen står följande:

> ”En samlad [diskrimineringsreglering] är ett tydligare och *effektivare* [min kursivering] redskap mot diskriminering [då det] underlättar skapandet av ett likartat skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund och samhällsområde [samt] kan antas bidra till uniform tillämpning och gemensam rättspraxis. [Ett samlat regelverk mot diskriminering] är enkel[t] och ’lagtekniskt ekonomisk’ på så sätt att gemensamma definitioner av diskrimineringsgrunder och diskrimineringsbegreppet finns på samma ställe, är naturlig eftersom reglerna är så lika, underlättar för framtida lagstiftare att hålla skyddet mot diskriminering lika för alla diskrimineringsgrunder och samhällsområden [samt] underlättar införandet av nya diskrimineringsgrunder i lagstiftningen om så skulle bli aktuellt senare.”[316]

Denna uppdelning av kränkande behandling och diskriminering på skolområdet har efter diskrimineringslagens införande kommit att kritiseras.[317] I flera statliga utredningar förordas att bestämmelserna om diskriminering av elever borde sammanföras med bestämmelserna om annan kränkande behandling av elever igen.[318] Redan när barn- och elevskyddslagen utreddes mellan åren 2003 och 2004 ansåg företrädare för utredningen att det vore juridisk olämpligt att skilja kränkningsformerna *kränkande behandling* och *diskriminering* åt på skolområdet.[319] Denna inställning fick dock inget gehör när diskrimineringslagen infördes och regelverken skildes åt på det sätt som fortfarande är fallet idag.[320]

---

[314] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 64–83.
[315] Prop. 2007/08:95, s. 80–ff. Se även Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 64–ff.
[316] Prop. 2007/08:95, s. 85.
[317] Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan*, 2013.
[318] Se bl.a. SOU 2016:87; Ku2018/01543/RS, *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan* och Dir. 2018:99, *En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen* och SOU 2010:99.
[319] SOU 2004:50, s. 153 ff.
[320] Prop. 2007/08:95, s. 85.

Att så snarlika beteenden som kränkande behandling och diskriminering regleras i två olika lagar och övervakas av två olika myndigheter bidrar till att den svenska skolan ibland beskrivs som ”överreglerad”[321] och detaljstyrd, något som i b.la. pedagogisk och rättsvetenskaplig forskning går under benämningarna *förrättsligande*[322] och *juridifiering*.[323]

2.4.2 Juridifiering

Den rättsliga utveckling som skett under de senaste decennierna på skolans område och som beskrivits i avsnittet ovan har givit personal, elever och vårdnadshavare ett förändrat politiskt och juridiskt landskap att förhålla sig till.[324] Detta har lett till vad som kan beskrivas som en ökad juridifiering av skolan. Juridifieringen kan i sin tur delvis förklaras med att det skett en förstärkning av barns och elevers ställning på rättslig väg (rättighetifiering) (se avsnitt 2.4.3 nedan).[325]

Juridifiering är ett begrepp som under senare tid blivit allt vanligare i skoldebatten, inte minst bland lärare, rektorer och andra pedagogiskt skolade experter.[326] Juridifiering är ett mångfacetterat begrepp som rymmer en tämligen bred terminologisk diskussion som spänner över flera vetenskapliga fält. Jürgen Habermas har definierat juridifiering som en process genom vilken rätten breder ut sig och ”kolonialiserar”[327] olika samhällsområden.[328] Juridifiering har även be-

---

321 Se b.la. Mickwitz, Larissa, *En reformerad lärare: Konstruktionen av en professionell och betygssättande lärare i skolpolitik och skolpraktik*, Stockholms universitet, 2015, s. 88–ff. och Svensson, Sten, Suhonen, Daniel och Wingborg, Mats, *Skolans djupa kris stavas Jan Björklund (L)*, GP, 2016, www.gp.se, hämtad 2020-12-03.

322 Se b.la. Brännström, Leila, *Förrättsligande: en studie av rättens risker och möjligheter med fokus på patientens ställning*, Bokbox förlag, 2009, s. 36–38 och Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 81.

323 Se b.la. Novak, Judit, *Juridification of Educational Spheres: The Case of Swedish School Inspection*, Acta Universitatis Upsaliensis, 2018; Lind, Anna-Sara, *Sociala rättigheter i förändring: en konstitutionellrättslig studie*, Uppsala universitet, 2009, s. 41 samt 451–ff. och Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020, s. 139.

324 Novak, Judit och Gustafsson, Håkan, *God utbildning i lagens namn?*, Fejes, Andreas och Dahlstedt, Magnus (red.), Perspektiv på skolans problem – vad säger forskningen?, Studentlitteratur, 2020, s. 237.

325 Gustafsson, *Taking social rights seriously (I)*, 2005, s. 439–490. Se även Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018, s. 64.

326 Se b.la. Rapp, Stephan och Skoglund, Peter, *Skolans juridifiering – Ett skolchefsperspektiv*, Nomen Förlag, 2017; Mörk, Nicklas, *Juridifiering är inte fake news*, Skolvärlden, 2019, www.skolvarlden.se/artiklar/nicklas-mork-juridifiering-ar-inte-fake-news, hämtad 2020-09-17; Colnerud, Gunnel, *Lärares yrkesetiska dilemman och den ökande juridifieringen i Sverige*, Etikk i praksis, 2014, s. 22–30.

327 Habermas, Jürgen, *The Theory of Communicative Action*, Polity, 1987, s. 356.

328 Habermas, *The Theory of Communicative Action*, 1987, s. 356 ff. Se även Loick, Daniel, *Juridification and politics: From the dilemma of juridification to the paradoxes of rights*, Philosophy and Social Criticism, 2014, s. 757–ff. och Honneth, Axel, *Freedom's Right: The Social Foundations of Democratic Life*, Ganahl, Joseph (övers.), Polity, 2014, s. 90–ff.

skrivits i termer av lagstiftningens spridning i form av styrmedel och som en intensifiering av samhällsområdens ökande lagbundenhet, exempelvis i skepnaden av byråkratiska förfaranden och rättsliga tvistelösningsprocesser.[329]

En vanligt återkommande definition av juridifiering är att begreppet ger uttryck för ett skeende där lagstyrning tar över områden som tidigare reglerats med andra medel, exempelvis genom mellanmänsklig konfliktlösning eller med hjälp av sociala normer.[330] Kolonialiseringen karaktäriseras av att det under 1900-talet skett en hastig ökning av rättsliga tvistemål inom ramen för sociala sfärer där det tidigare varit relativt få konflikter av detta slag. I stället för att lösa en konflikt individer emellan går de tvistande parterna till domstol.[331]

Juridifiering beskrivs ofta som ett problem[332] för samhället och för individen men kan också vara ett uttryck för något positivt.[333] En kritik som framförts mot b.la. Habermas definition och klander av rättens övertagande av sociala sfärer är att juridifieringskritiker bortser från de problem lagstiftaren med rättens hjälp försöker lösa. Som exempel kan det sägas att regleringen på skolans område visserligen har ökat under det sena 1900-talet och att skolhuvudmännen onekligen tvingas lösa många konflikter mellan elever och den egna organisationen i domstol, men den ökande rättsliga tvistelösningen har skett på grund av att lagstiftaren velat lyfta fram barn som egna rättighetsbärare och fria aktörer,[334] aktörer som inte får (eller bör) kuvas av ett auktoritativt vuxenstyre som upprätthålls med inslag av godtyckligt våld, systematisk pennalism och kränkningar.

Juridifieringen som märks i den svenska skolan är delvis ett resultat av skolornas kommunalisering och privatisering under 80- och 90-talen.[335] Den svenska skolans transformation från en stor, statlig verksamhet till en lokal, kommunal och i stora delar privat verksamhet, går att koppla till implementeringen av styrformen New Public Management (NPM) (se avsnitt 2.4.4) som påbörjades under

---

329 Se t.ex. Masterman, Roger, *Labour's 'juridification' of the constitution,* Parliamentary Affairs, 2009, s. 476–492 och Ronald, Niezen, *Public Justice and the Anthropology of Law*, Cambridge University Press, 2010, s. 218. Se även beskrivningen av företeelsen juridifiering i Rosén, Maria, Arneback, Emma och Bergh, Andreas, *A conceptual framework for understanding juridification of and in education*, Journal of Education Policy, 2020.

330 Arthurs, Harry och Kreklewich, Robert, *Law, Legal Institutions, and the Legal Profession in the New Economy*, Osgoode Hall Law Journal, 1996, s. 18.

331 Habermas, *The Theory of Communicative Action*, 1987, s. 357. Se även Loick, *Juridification and politics*, s. 757–ff. och Brännström, *Förrättsligande*, 2009, s. 37–40.

332 Honneth, *Freedom's Right*, 2014, s. 90–ff. Se även Habermas, *The Theory of Communicative Action*, 1987, s. 356 ff.

333 Blichner, Lars och Molander, Anders, *Mapping juridification*, European Law Journal, 2008, s. 36–37. Se även Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020, s. 133.

334 Loick, *Juridification and politics*, 2014, s. 768 ff.

335 Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018, s. 62–63. Se även Gustafsson, Håkan, *Taking social rights seriously*, 2005, s. 439–490.

slutet av 70-talet. Utöver att skolorna kommunaliserades och i stor utsträckning även privatiserades har juridifieringen av skolan ökat på grund av att lagstiftaren i skiftet mellan den äldre skollagen från 1985 och dagens skollag gick från ett system som byggde på en skyldighetsbaserad lagstiftning till ett system som i stor utsträckning bygger på en rättighetsbaserad lagstiftning (se avsnitt 2.4.3). Detta skifte har inneburit att skollagen ändrade form, från att vara inriktad mot att ålägga skolorna en skyldighet att erbjuda god utbildning till att vara inriktad mot att ge barn och deras vårdnadshavare en starkare rättslig bas för att utkräva sina rättigheter.[336] Denna identitet av att vara rättighetsbärare i kombination med en konkurrensutsatt skolmarknad har inneburit att barn och deras vårdnadshavare givits ett mycket större inflytande över skolornas verksamhet än de tidigare haft.

Den ökande juridifieringen har visat sig vara problematisk för många skolors verksamhet.[337] Skolinspektionens granskning kan vara krävande för skolorna och deras personal eftersom återkommande granskningar tar mycket tid i anspråk. Tid som annars hade kunnat gå till skolornas kärnverksamhet, dvs. undervisningen. Skolinspektionens granskning och den potentiella kritik och de eventuella föreläggande som myndigheten kan utdela har även lett till att många skolor närmar sig skollagens regelverk på ett taktiskt sätt. I stället för att fokusera på målet med lagstiftningen fokuserar skolornas ledning på att uppfylla skollagens formkrav eftersom detta är mest resurseffektivt.[338]

Utöver de negativa effekter som juridifieringen har fått för skolan kan ett tydligare regelverk och regelbundna inspektioner leda till vissa positiva konsekvenser för de granskade verksamheterna. På grund av strikta lagkrav och regelbundna uppföljningar av efterlevnaden av dessa lagkrav genom tillsyn kan större resurser, teoretiskt sett, fördelas till skolor som fått anmärkningar om brister i verksamheten. Andra positiva konsekvenser av juridifieringsprocessen av skolans verksamhet som har noterats inom ramen för utbildningsvetenskapliga forskningsprojekt är att skolans personal upplever sig som mer informerade om barns rättigheter och de egna skyldigheterna i förhållande till eleverna.[339] En särskild form

---

336 Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018, s. 64.

337 Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018, s. 64–67. Se även Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020; Thornberg, *The juridification of school bullying in Sweden*, 2019 samt Novak och Gustafsson, *God utbildning i lagens namn*, 2020. Jfr. Fransson, Susanne, *Juridifieringens konsekvenser på skolans område – En översikt av begrepp och principer*, Utbildning & Demokrati, 2016 samt Ryffé, *Omöjligt uppdrag*, 2019.

338 Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018, s. 64–67. Se även Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020.

339 Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018, s. 67.

av juridifiering är så kallad *rättighetifiering*[340] och kommer att beskrivas mer ingående i nästa avsnitt.

2.4.3 Rättighetifiering

Rättighetifiering är en speciell form av allmän juridifiering. Rättighetifiering bygger på uppfattningen att missförhållanden i samhället (b.la. kränkningar av barn och elever i skolan) är möjliga att lösa med en juridisk rättighetstilldelning som sker till förmån för den eller de grupper som utsatts för dessa missförhållanden.[341]Rättighetifiering har en nära anknytning till fenomenet symbolisk lagstiftning (symbollagstiftning) som diskuteras i avsnitt 1.4.2.1 ovan. Symbolisk lagstiftning kan som tidigare nämnts ha positiva effekter eller åtminstone vara neutral i den bemärkelsen att lagen eller bestämmelsen i fråga enbart är menad att staka ut ett ”högre mål” för ett samhälle eller illustrera de värden lagstiftaren önskar att juridiska och fysiska personer ska ta hänsyn till i sin vardag.[342] Symbolisk lagstiftning kan dock vara bekymmersam såtillvida att symboliska lagar ofta understödjer ett politiskt system som frekvent adresserar komplexa och svårreglerade sociala svårigheter på ett orealistiskt sätt.[343]

Lagstiftare kan använda sig av symbolisk lagstiftning på många olika sätt men ett tydligt exempel är när lagstiftare försöka korrigera orättvisor i samhället genom att utvidga olika rättighetskataloger utan att erbjuda några förutsättningar för att förverkliga dessa rättigheter.[344] Detta förhållande innebär dock inte att det skulle vara dåligt att lagstiftaren slår fast principer som allas lika värde i t.ex. regeringsformen. Det finns dock en risk att lagstiftaren genom att förlita sig på vaga målstadganden skjuter underliggande samhällsproblem framför och *ifrån sig* och därigenom överlåter ”lösningen” på stora, samhälleliga problem, till andra samhällsaktörer som myndigheter, företag och enskilda.[345] Genom att införa en bestämmelse med kontentan ”alla har rätt till en likvärdig utbildning” kan lagstiftaren, om den likvärdiga skolan inte förverkligas, peka på kommuner, fristående skolor, domstolar och andra tillsynsmyndigheter och förklara att dessa aktörer inte gjort sitt. Alternativt kan lagstiftaren framhålla att samhällets olika aktörer (t.ex. domstolar) tolkar lagen på ett annat sätt än lagstiftaren tänkt sig och att

---

[340] Gustafsson, *Rättighetifiering*, 2018, s. 46–87.
[341] Novak och Gustafsson, *God utbildning i lagens namn*, 2020, s. 237.
[342] Siehr, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, 2016, s. 316–317 och Selmi, *Is Something Better than Nothing?*, 2004, s. 79–80.
[343] Dwyer, *The Pathology of Symbolic Legislation*, 1990, s. 234.
[344] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23–ff. och Siehr, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, 2016, s. 316–ff. Se även Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 71 och Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82.
[345] Feldman, David, *Legislation Which Bears No Law*, Statute Law Review, 2016, s. 214.

lagstiftaren ”gjort sitt” genom att t.ex. ge uttryck för att elever ska garanteras en likvärdig skola eftersom detta står fastslaget, svart på vitt, i b.la. skollagen och i lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionslagen).

I många fall kan en del av problemet med symbolisk lagstiftning vara att lagstiftaren (avsiktligt eller ej) ger intryck av att svårlösta sociala problem som kränkningar är möjliga att lösa enbart genom att de höga idealen kommer till uttryck i lagtext.[346] Att lagstiftaren exempelvis slår fast att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället (se t.ex. RF 1 kap. 2 §) samt att det är förbjudet att diskriminera människor på grund av deras kön, etnicitet, etc. (se DiskrL 1 kap. 4 §) ser bra ut som en policyinriktning. Att lova starkare rättigheter för barn,[347] för människor med funktionsnedsättning[348] samt en god djurvälfärd[349] är exempel på politiska löften som vinner röster i val till riksdagen och som dessutom ger politiska aktörer faktiska resultat (alibin) att hänvisa till om missförhållandena eller ojämlikheterna man önskade ”lagstifta bort” fortfarande kvarstår.[350] Lagstiftaren inför ibland faktiska rättsmedel som ger fysiska personer juridiska verktyg för att ”kräva sin rätt” (se t.ex. SkolL 6 kap. 12 § och DiskrL 5 kap. 1 §) vilket förvisso kan leda till att enskilda kan få upprättelse om deras rättigheter inte beaktats men frågan kvarstår om dessa åtgärder innebär att missförhållandena lagstiftaren sagt sig vilja bekämpa *faktiskt* blir åtgärdade.

Håkan Gustafsson skriver i ett bidrag till antologin *Socialrätt under omvandling* att det har skett en ”rättighetsindividualisering”[351] under de senaste decennierna i Sverige och att denna individualisering är en av tre tentativa komponenter i rättighetifieringen. *Rättighetsindividualisering* bygger på att de individer som blir utsatta för rättighetskränkningar själva måste initiera en rättslig process för att ”kräva sin rätt” i förhållande till en kränkande part. En grundförutsättning för att den enskildes rättighet ska beaktas blir således att individen själv är kapabel att starta denna process.[352]

---

[346] Derrida, Jacques, *On Cosmopolitanism and Forgiveness – Thinking in Action*, Critchley, Simon och Kearney, Richard (övers.), Routledge, 2001, s. 22–23; Baxi, *The Future of Human Rights*, 2008, s. 115–159; Dembour, *What are human rights?*, 2010, s. 1-2.
[347] Prop. 2017/18:186, s. 61.
[348] Prop. 2008/09:28, *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, s. 1.
[349] Prop. 2017/18:147, *Ny djurskyddslag*, s. 1–2.
[350] Feldman, *Legislation Which Bears No Law*, 2016, s. 220–223.
[351] Gustafsson, *Rättighetifiering,* 2018, s. 54. Se även Vahlne Westerhäll, Lotta, *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet*, Norstedts, 2002, s. 644–f. samt Fridström Montoya, Theresé, *Leva som andra genom ställföreträdare: en rättslig och faktisk paradox*, iUSTUS, 2015, s. 109 och 184–ff. om rättigheters ökande individualism.
[352] Gustafsson, *Rättighetifiering,* 2018, s. 55.

Rättigheter, som de är konstruerade i skollagen, bygger på att det finns en driftig aktör i bakgrunden som inte enbart är medveten om ”sina rättigheter” utan dessutom är motiverad att ”utkräva dem” genom myndighets- och domstolsprocesser.[353] Denna typ av aktörer tillhör inte sällan socioekonomiskt starka samhällsskikt vilket innebär att rättighetifieringen av skolan inte nödvändigtvis gagnar de mest utsatta grupperna av barn i skolan och i samhället.[354]

Problemet med juridifieringen av sociala sfärer i allmänhet och rättighetifieringen i synnerhet är att den rättsliga diskursen ges företräde framför andra infallsvinklar (t.ex. kulturella, moraliska, politiska eller ekonomiska) trots att rättsliga verktyg kanske inte är bäst anpassade för att lösa det grundläggande problemet.[355] Rättighetifieringen innebär således, som en förlängning av denna problematik, att rättigheter ges en större betydelse i ett samhällelig-moralisk-politisk sammanhang än de, som juridiska verktyg, kan bära.[356] Problemet med rättighetifieringen är således inte *att* rättigheter formuleras eller integreras i lagtext.[357] Problemet är snarare den politiska tilltron till rättigheterna (i sig) samt föreställningen om att de är *konfliktlösande,* dvs. att en rättighetstilldelning leder till att ett socialt problemområde löses bara för att det står så i lagen. I själva verket kan rättigheterna kanske på sin höjd vara *konflikthanterande* då de tvingar fram nödvändiga intresseavvägningar av motsättningsfyllda konflikter. Rättigheterna riskerar dock, via rättighetifieringens negativa sidor, att vara *konfliktgenererande* eftersom rättigheternas begränsningar kan förstärka ursprungliga konfliktytor.[358]

Det har föreslagits att de individualiserade rättigheterna har inneburit att politiken och politiska aktörer kunnat ta ett steg tillbaka och överlåta olika samhällskonflikter till individen och därigenom även till juridiken. Detta kan vara ett uttryck för att Sverige under de senaste decennierna befunnit sig i ett skede av ”postpolitik” och ”postdemokrati” som utvecklats inom ramen för den globala marknadsekonomin och den liberala demokrati som varit dominerande i det

---

353 Gustafsson, *Rättighetifiering,* 2018, s. 54–56.

354 Hasselrot, Andrea, Kyhlbäck, Sanna och Holmberg, Kajsa, *Klagomålshanteringen i skolan – Förslag till ett mer ändamålsenligt system*, Statskontoret, 2020, s. 25. I rapporten noteras även att samma mönster går att se inom andra tillsynsområden, t.ex. vad gäller de anmälningar som kommer in till DO och Inspektionen för vård- och omsorg (IVO). DO menar b.la. att de anmälningar som kommer in till myndigheten inte nödvändigtvis ger en rättvisande bild av problemen i samhället i stort, utan bara speglar problem hos de individer eller grupper som är mer benägna att anmäla (se avsnitt 3.6). Se även Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020, s. 134–135.

355 Brännström, *Förrättsligande*, 2009, s. 16 samt 36–38.

356 Gustafsson, *Rättighetifiering,* 2018, s. 56–57.

357 Gustafsson, *Rättighetifiering,* 2018, s. 57.

358 Gustafsson, *Rättighetifiering,* 2018, s. 57.

svenska samhället sedan 90-talet.[359] Detta postpolitiska tillstånd leder in på ämnet NPM och tankar om att den offentliga sektorn kan styras på samma sätt som ett företag och att det räcker att staten har kontroll över privatiserade sociala funktioner som skolor och vårdcentraler genom tillsyn.

2.4.4 New Public Management

Ett postpolitiskt tillstånd syftar på att traditionella politiska ideologier blivit försvagade och otydliga i förhållande till varandra.[360] Politiken har blivit realpolitiskt orienterad och administrativt inriktad.[361] Grundläggande samhälleliga intressekonflikter och frågor som rör ojämlikhet, ojämställdhet och enskildas rättigheter tolkas som tekniska och rättsliga problem. Välfärdsuppgifter som tidigare varit politiska domäner har sedan slutet av 70-talet i allt snabbare takt privatiseras och betraktas numera i allt större utsträckning som marknadsangelägenheter eller som privata val för enskilda aktörer i stället för statliga och politiska åtaganden.[362] Offentliga uppgifter flyttas över från politikens gemensamma sfär till det privata näringslivet som snarare än på politiska eller ideologiska grunder, bygger på ”kontraktets, förtroendets och kreditens”[363] principer. Det postpolitiska tillståndet präglas av att ”systematiska eller strukturella problem i hög grad individualiseras och att lösningarna förs ned på ett individuellt plan där individen själv får söka sig lämpliga medel och lösningar”[364] för att lösa de konflikter som uppstått.

Som nämns i avsnittet ovan har det postpolitiska[365] samhällstillståndet lett till ett behov av att kontrollera välfärdsutbudet (exempelvis på skolområdet) på ett annat sätt än vad som varit nödvändigt tidigare,[366] b.la. med hjälp av utrednings- och tillsynsmekanismer. En annan följd av det postpolitiska samhällstillståndet som är tydlig och relevant för skolans verksamhet är en marknadifiering som konkurrensutsätter välfärdstjänster med valfrihet som sin ”unique selling point” (USP) för säljare (välfärdsproducenter) och kunder (välfärdskonsumenter).[367]

---

[359] Tesfahuney, Mekkonen och Dahlstedt, Magnus, *Inledning: Betraktelser över en postpolitisk samtid*, Tesfahuney, Mekkonen och Dahlstedt, Magnus (red.), Den bästa av världar? Betraktelser över en postpolitisk samtid, TankeKraft, 2008, s. 17.
[360] Mouffe, Chantal, *On the Political*, Routledge, 2005, s. 8–ff.
[361] Tesfahuney och Dahlstedt, *Betraktelser över en postpolitisk samtid*, 2008, s. 17.
[362] Tesfahuney och Dahlstedt, *Betraktelser över en postpolitisk samtid*, 2008, s. 14. Se även Gustafsson, *Rättighetifiering,* 2018, s. 60–63.
[363] Tesfahuney och Dahlstedt, *Betraktelser över en postpolitisk samtid*, 2008, s. 15.
[364] Gustafsson, *Rättighetifiering,* 2018, s. 61.
[365] Mouffe, *On the Political*, 2005, s. 48–ff.
[366] Gustafsson, *Rättighetifiering,* 2018, s. 59.
[367] Gustafsson, *Rättighetifiering,* 2018, s. 59–60.

Det finns anledning att ställa frågan vad det innebär för den svenska skolan som verksamhet och arbetsplats att elever och vårdnadshavare ser på sig själva som kunder i förhållande till sina lärare, rektorer och till skolans huvudman. Frågan är också hur detta kundförhållande hänger ihop med juridifieringen av skolan. Svaret ligger i karakteriseringen av välfärdsstaten och dess omvandling från en starkt förankrad fördelningspolitisk välfärdsstat till en senmodern välfärdsstat med stora inslag av privatisering och marknadsstyrning.[368] På detta sätt kan juridifieringen och rättighetifieringen av den svenska skolan på ett tydligt sätt kopplas till implementeringen av styrformen New Public Management (NPM) som påbörjades i Sverige under slutet av 70-talet.

Rollen för NPM som en del av den utbildningshistoriska utvecklingen förstås lättast mot bakgrund av välfärdsbygget i efterkrigstidens Sverige samt den förändring och expandering av den offentliga sektorn som detta projekt innebar. Meningen var att de svenska medborgarna med hjälp av aktiv politik skulle ges tillgång till b.la. utbildning, sjukvård, bostäder och infrastruktur. För att kunna genomföra detta behövdes en stark stat och det ledde till att den skattefinansierade verksamheten byggdes ut med ökad komplexitet som följd.[369]

Utbyggnaden av den offentliga sektorn kritiserades hårt under 70- och 80-talen då allmänhetens inställning till staten blivit sämre än den var under 40-, 50- och 60-talen. På 70- och 80-talet uppfattade svenska medborgare den offentliga sektorn som alldeles för byråkratisk och det formulerades krav på att allmänheten skulle ges ett större inflytande över välfärden.[370] Statens förtroendeproblem resulterade i att den sittande socialdemokratiska regeringen tog fram ett åtgärdsprogram med avsikten att förnya välfärdens styrning. Förnyelsen skulle ske genom en omfattande decentralisering och delegering samt genom en ökad målstyrning med ett större fokus på medborgarnas intressen.[371] Inspirationen bakom Socialdemokraternas åtgärdsprogram kom från en uppsättning av sammanhängande idéer vilka kom att beskrivas med den enhetliga terminologin NPM.

> ”NPM kan bäst beskrivas som ett kluster av idéer som hämtats från det privata näringslivet [och] som går ut på ett utpräglat marknadstänkande, där stor uppmärksamhet ägnas åt kostnadskontroll och finansiell

[368] Gustafsson, *Rättighetifiering,* 2018, s. 59–60.
[369] Ahlbäck Öberg, Shirin och Widmalm, Sten, *Att göra rätt – även när ingen ser på*, Statsvetenskaplig tidskrift, 2016, s. 9 och SOU 2018:47, s. 52.
[370] Brante, Thomas, *Den professionella logiken*, Liber, 2014, s. 67–76; Ahrne, Göran, *Den irriterade medborgaren: en undersökning om erfarenheter och upplevelser av byråkrati*, Sociologiska institutionen, Stockholms universitet, 1985, s. 55 och SOU 2018:47, s. 52.
[371] Socialdemokratiska partiet, *90-talsprogrammet - en debattbok om arbetarrörelsens viktigaste frågor under 90-talet*, Tidens förlag, 1989.

genomskinlighet, överföringen av marknadsmekanismer till den offentliga verksamheten, decentralisering samt bolagisering och privatisering av offentlig verksamhet."[372]

NPM innebar för skolans del att det tidigare statliga monopolet på utbildning bröts och att skolan kunde konkurrensutsättas. Antagandet var att konkurrens skulle tvinga ineffektiva skolor i offentlig regi att minska sina kostnader och att öka effektiviteten.[373] Sverige är idag ett av de länder, tillsammans med Irland och Storbritannien, där NPM har fått allra störst genomslag.[374] Främst märks de svenska reformerna genom att lagstiftaren infört omfattande granskningsoch utvärderingssystem av välfärdstjänsterna samt att lagstiftaren utvecklat en betydande mål- och resultatstyrning av b.la. skola, vård och omsorg.[375] Även införandet av valfrihetsreformer är en följd av NPM.[376] För skolans del illustreras detta b.la. genom införandet av det fria skolvalet (friskolereformen) 1992 där barn och deras vårdnadshavare i allt större utsträckning kom att ikläda sig rollen som kunder i förhållande till skolornas huvudmän, rektorer och skolornas personal.[377]

NPM har antagits öka produktiviteten och minska svinnet i den offentliga sektorn.[378] Denna vinst förutsätter dock att enkla och tydliga mål kan sättas för verksamheter som utbildning samt att kvalitativa mål som t.ex. "minskat antal kränkningar" eller "god utbildning" går att översätta till kvantitativa mått vilka i sin tur också går att mäta utan att validitetsproblem uppstår. En effektiv styrning med NPM bygger på antagandet att individer är formbara och att de låter sig omvandlas till självdisciplinerade subjekt i den tappning som systemet kräver.[379] Ytterligare en förutsättning för att NPM ska ge goda resultat är att den tunga granskningen "ovanifrån" inte leder till misstro och bristande entusiasm hos de som arbetar i den granskade verksamheten (se avsnitt 2.4.2 om juridifiering).[380]

---

372 Ahlbäck Öberg och Widmalm, *Att göra rätt – även när ingen ser på*, 2016, s. 11.
373 Ahlbäck Öberg och Widmalm, *Att göra rätt – även när ingen ser på*, 2016, s. 11.
374 Hood, Christopher, *Exploring Variations in Public Management of the 1980:s*, Bekke, Hans, Perry, James och Toonen, Teo (red.), Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana University Press, 1999, s. 98.
375 Ahlbäck Öberg och Widmalm, *Att göra rätt – även när ingen ser på*, 2016, s. 12.
376 Ahlbäck Öberg och Widmalm, *Att göra rätt – även när ingen ser på*, 2016, s. 12 och Richardson, Gunnar, *Svensk utbildningshistoria – skola och samhälle förr och nu*, u. 8, Studentlitteratur, 2010, s. 143–170. Jfr. prop. 1988/89:4, *Om skolans utveckling och styrning*; prop. 1991/92:95, *Om valfrihet och fristående skolor* och prop. 1992/92: 230, *Valfrihet i skolan*.
377 Prop. 1988/89:4; prop. 1991/92:95 och prop. 1992/92: 230.
378 SOU 2018:47, s. 56.
379 SOU 2018:47, s. 56.
380 Brante, *Den professionella logiken*, 2014, s. 341–349. Se även Wahlgren, *Lagstiftning*, s. 48–52 och Ivarsson Westerberg, Anders och Svensson, Jenny, *Skärpt Skolinspektion i ett expanderande*

NPM har på senare tid kritiserats för att den eftersträvade måluppfyllelsen är för svår att mäta,[381] att validiteten inte går att säkerställa,[382] samt att yrkeskårer som lärare och rektorer upplever sig ifrågasatta och kritiserade under utövandet av sin yrkesroll.[383] Denna typ av kritik går även att koppla till diskussionen om skolans juridifiering och byråkratisering där lärare och annan skolpersonal upplever att deras yrkesintegritet tagits ifrån dem.[384]

Ytterligare risker som pekats ut med att styra skolan genom NPM är att verksamheten inriktas på områden som går att mäta (dokumentation, arbete med planer, antal gjorda anmälningar etc.) och att de individer som granskas anpassar sig till *hur* de granskas och inte till de mål de ska uppnå enligt det rådande regelverket.[385] Denna typ av anpassning från de yrkesverksammas sida kan i värsta fall leda till att Skolinspektionens granskning *i sig* blir en organiserande princip för skolans verksamhet och att den därmed riskerar att tränga ut professionella normer som hade varit bättre att tillämpa för elevernas välmående.[386]

2.4.5 Särskilt om friskolor

Ett resultat av de senaste decenniernas förändring av den svenska skolan är att skolor kan drivas av privata aktörer (ofta kallade för friskolor) trots att elevernas utbildning finansieras av skattemedel, s.k. skolpeng. Det är huvudmannen som är ansvarig för att skolverksamheten genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen enligt SkolL 2 kap. 8 § och det är framför allt huvudmannen som företräder skolan i förhållande till myndigheter som Skolinspektionen och DO. Som nämns ovan har skolor i Sverige sedan år 1992 kunnat ha antingen det allmänna eller en enskild aktör som huvudman.[387] Med ”det allmänna” menas i det här sammanhanget oftast staten, kommunerna eller regionerna.

---

granskningslandskap, Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon och Sundström, Göran (red.), Granskningssamhället: Offentliga verksamheter under lupp, Studentlitteratur, 2021, s. 39–72.

[381] Ek Österberg, Emma, *De granskade: om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara,* Göteborgs universitet, 2012, s. 76.

[382] Szebehely, Marta, *Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi*, Hartman, Laura (red.), Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd?, SNS förlag, 2011, s. 240–241; Ahlbäck Öberg och Widmalm, *Att göra rätt - även när ingen ser på*, 2016, s. 12 och SOU 2018:47, s. 56.

[383] SOU 2018:47, s. 56.

[384] Se b.la. Fors, Zelma och Englund, Göran, *Vi måste skilja mellan mobbning och kränkningar*, GP, 2019, www.gp.se, hämtad 2021-08-05 och Mörk, *Juridifiering är inte fake news*, 2019.

[385] Alvesson, Mats och Strannegård, Maria, *Check, Check, Check: Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, Studentlitteratur, 2021, s. 168–172.

[386] Power, Michael, *The audit society rituals of verification*, Oxford University Press, 1997, s. 123–124. Se även Ek Österberg, *De granskade*, 2012, s. 122; Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 168–172 och SOU 2018:47, s. 57.

[387] Örnberg, Åsa, *Kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt*, Jure, 2014, s. 59.

Vilken skolform de olika huvudmännen har tillåtelse att driva framgår i skollagens 2 kapitel. Enligt SkolL 2 kap. 2 § får kommunala huvudmän bedriva i stort sett alla typer av skolformer med undantag för specialskolor och sameskolor. I enlighet med SkolL 2 kap. 3 § får en region vara huvudman för gymnasieskolor, gymnasiesärskolor, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Enligt SkolL 2 kap. 4 § är det bara staten som kan vara huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en sådan skolenhet. Enligt SkolL 2 kap. 5 § får en enskild fysisk eller juridisk person, efter ansökan, godkännas som huvudman för förskolor, förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, gymnasieskolor, gymnasiesärskolor och fritidshem. Formen för huvudmannaskapet kan vara mycket varierande, allt från ett stort aktiebolag till en ideell förening, en stiftelse eller en enda fysisk person. De regler som avgör hur den enskilde huvudmannen styr sin verksamhet regleras inom associationsrätten. Utöver dessa civilrättsliga regelverk som styr b.la. bolagsstämmor, nyemissioner och vinstfördelning gäller även skollagen, arbetsmiljölagen, diskrimineringslagen och alla andra relevanta författningar i den mån de är tillämpliga i den aktuella organisationsformen.[388] Vidare gäller även vissa av förvaltningslagens bestämmelser för de enskilda huvudmännen, trots att de inte är förvaltningsmyndigheter.[389] Exakt vilka lagrum i förvaltningslagen det rör sig om framgår av SkolL 29 kap. 10 §.

Möjligheten för privata aktörer att driva skolor och i praktiken ägna sig åt myndighetsutövning, med allt vad det innebär, har givit upphov till en del rättsliga bryderier. En mycket viktig fråga som aktualiseras i den här avhandlingen är huruvida friskolor och deras personal behöver ta hänsyn till regeringsformens skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna. Privata näringsidkare som friskolor ingår inte på ett helt självklart sätt i ”det allmänna” som bestämmelserna i RF 2 kap. 1–25 §§ riktar sig till. Att fristående skolor inte omnämns i regeringsformen är en underskattad effekt av skolornas privatisering under 80- och 90-talen då en lavinartad ökning av antalet friskolor ägde rum i Sverige. En rapport från Friskolornas Riksförbund visade att det finns cirka 4 000 fristående förskolor och skolor i Sverige, vilket innebär att fristående skolor utgör 25 procent av de totalt 16 000 förskolorna och skolorna som finns i Sverige.[390]

---

[388] Nilsson, Nina, *Skolans styrning, huvudmän och ansvarsledning*, Boström, Viola och Lundmark, Kjell (red.), Skoljuridik, u. 5, Liber, 2019, s. 71–76.

[389] Förvaltningslagen gäller primärt för förvaltningsmyndigheter och är subsidiär men kan i vissa fall appliceras på privata aktörer. Se Warnling Conradson, Wiweka, *En introduktion till förvaltningsrätten*, u. 13, Norstedts Juridik, 2020, s. 51 f. och 53 f.

[390] Friskolornas Riksförbund, *Fakta om friskolor*, Friskolornas Riksförbund, 2018, s. 1.

Friskolor bedriver inte sin verksamhet på entreprenad av kommunerna och det sker heller inte någon upphandling från den offentliga sektorn för att fördela uppdraget att anordna utbildning.[391] Friskolorna är med andra ord ett privat alternativ till den utbildning som erbjuds av kommunerna och regionerna.[392] Enligt skollagen ska den som har möjlighet att uppfylla skollagens krav ges tillstånd att bedriva utbildning, såvida inte ett godkännande skulle innebära några påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas, se SkolL 2 kap. 5 §.

När friskolereformen påbörjades i slutet av 80-talet var det ovanligt med privata aktörer i välfärdssektorn. På 2020-talet är det tvärtom inte ovanligt att svenskar i sin vardag interagerar med och utnyttjar flertalet välfärdstjänster som drivs i privat regi utan att tänka på det. Enligt statistik från SCB var andelen privata huvudmän inom omsorgen år 2018 uppe på 22 procent, i vården var den 19 procent och i skolan låg andelen på 13 procent. Den totala verksamheten inom vård, skola och omsorg uppgick under 2018 till totalt 1 166 miljarder. Av detta stod privata företag för 206 miljarder, vilket innebär att 18 procent av verksamheten inom välfärdssektorn år 2018 utförts av privata företag.[393]

När regeringsformen infördes 1974 var privata aktörer inom skolväsendet tämligen ovanliga. År 1981 gick exempelvis endast 0,20 procent av barnen i skolpliktig ålder i statsunderstödda skolor med enskild huvudman.[394] År 1974 fanns det enbart 12 skolor med privata huvudmän i Sverige.[395] Med sådana siffror var det antagligen inte någon som hade kunnat förutse den omfattande privatiseringsvåg som skulle komma att äga rum i slutet av 80-talet.[396] Att regeringsformens rättighetskatalog inte är anpassad för att privata aktörer ska utföra tjänster i den offentliga sektorn kan anas i utformningen av regeringsformens 2 kapitel. I RF 2 kap. 1–8 §§ beskrivs exempelvis rättighetskatalogens adressat som ”det allmänna” utan att detta uttryck utvecklas eller problematiseras på något särskilt sätt. Enskilda näringsidkare eller privatpersoner som tillhandahåller välfärdstjänster (och som därför utövar offentlig makt i förhållande till enskilda) nämns inte

---

391 Örnberg, *Kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt*, 2014, s. 56 och Lerwall, *Fristående skolor och regeringsformen*, 2013, s. 267. Se även Marcusson, Lena, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, iUSTUS, 1989.

392 Vissa skolor kan även bedrivas i statens eller regionens regi men detta hör till undantagen, se SkolL 2 kap. 3–4 §§ där staten b.la. är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.

393 Statistiska Centralbyrån, *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg*, www.scb.se, 2018, hämtad 2021-03-04.

394 SOU 1981:34, *Fristående skolor för skolpliktiga elever*, s. 19.

395 SOU 1981:34, s. 23.

396 Lerwall, *Fristående skolor och regeringsformen*, 2013, s. 267.

alls i regeringsformens 2 kapitel vilket innebär att det inte är helt klart att friskolor behöver följa bestämmelserna i regeringsformens 2 kapitel.[397] Det står visserligen i förarbetena att begreppet ”det allmänna” ibland även kan inkludera privaträttsligt organiserade subjekt men vad detta ”ibland” betyder är inte klarlagt.

Ordet ”ibland” kan betraktas som synonymt med uttrycket ”i förekommande fall”, dvs. i de fall privaträttsliga subjekt har fått tillåtelse att bedriva traditionellt sett offentliga verksamheter. Ordet ”ibland” skulle dock även kunna förstås som uttrycket ”i vissa fall”, dvs. i de fall som rör *myndighetsutövning*.[398] Dessa två tolkningar av ordet ”ibland” ger två vitt skilda resultat där den senare tolkningen innebär att elever i friskolor har ett begränsat fri- och rättighetsskydd i förhållande till elever i kommunala eller regionsdrivna skolor, då rättighetsstadgan som en förlängning av denna tolkning enbart skulle gälla friskolor när skolans anställda ägnar sig åt myndighetsutövning.[399] Många situationer i skolan som skulle kunna aktualisera åberopandet av regeringsformens rättighetskatalog innefattar myndighetsutövning i någon form (beslut om kvarsittning, mobilförbud och utvisning, etc.) varför konsekvenserna av en ”snävare” tolkning av vilka aktörer som ingår i ”det allmänna” i regeringsformens mening inte får några större effekter. Det finns dock många tänkbara scenarion i skolan (flera av dem kopplade till kränkande handlingar) som inte faller in under definitionen av myndighetsutövning och därför skulle göra det möjligt för friskolor att bortse från regeringsformens bestämmelser om b.la. yttrandefrihet, religionsfrihet och påtvingade kroppsliga ingrepp, se RF 2 kap. 1 samt 6 §§.[400]

Det finns många anledningar till att det vore orimligt att friskolor skulle kunna bortse från regeringsformens grundläggande fri- och rättigheter på ett sätt som kommunala, regionsdrivna och statliga skolor inte har rätt till. En av anledningarna är att utbildningen inom skolväsendet måste vara likvärdig enligt SkolL 1

---

[397] Prop. 1975/76:209, *Regeringens proposition om ändring i regeringsformen*, s. 86 och 140.

[398] Av RF 12 kap. 4 § st. 2 framgår det att förvaltningsuppgifter kan överlåtas åt juridiska personer och enskilda individer. I de fall förvaltningsuppgifterna innefattar myndighetsutövning anger samma lagrum att ett sådant överlämnande endast får göras om det finns stöd av lag. Se Lerwall, *Fristående skolor och regeringsformen*, 2013, s. 267 och 277 ff.

[399] Lerwall, *Fristående skolor och regeringsformen*, 2013, s. 277. Denna typ av problematik diskuteras även i von Essen, Ulrik, *Kompetensfördelning mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol*, FT, 2021, s. 413–ff. med anledning av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2019 ref. 43. Se även Warnling Conradson, Wiweka, *Rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut – en tämligen komplicerad historia. Reflektioner kring HFD 2019 ref. 43*, FT, 2020, s. 493–ff. och Örnberg, Åsa, *HFD 2019 ref. 43. Privatisering av offentliga förvaltningsuppgifter. Reflektioner med anledning av frågan om förutsättningarna för att ett privaträttsligt subjekts beslut ska kunna prövas av allmän förvaltningsdomstol*, FT, 2020, s. 169–ff.

[400] Lerwall, *Fristående skolor och regeringsformen*, 2013, s. 278.

kap. 9 § och att elever i fristående skolor därför inte kan ha ett sämre rättighetsskydd än elever i kommunala eller regionala skolor.

Frågan om friskolors bundenhet av regeringsformen har diskuterats i doktrin vid flera tillfällen. År 2006 skrev Ann-Charlotte Landelius en artikel där hon menade att regeringsformens 2 kapitel *inte* kan anses vara bindande i förhållande till friskolor. Landelius bygger denna åsikt på förhållandet att den äldre kommunallagens (1991:900) (ÄKomL) bestämmelser om överlämnande av kommunala angelägenheter i ÄKomL 3 kap. 16 §[401] inte går att applicera på de fristående skolornas verksamhet då dessa bedrivs utan att det finns ett bakomliggande kommunalt uppdrag.[402] I motsats till Landelius har Lotta Lerwall, Åsa Örnberg och Wiweka Warnling Conradson i separata texter anfört att regeringsformens bestämmelser måste anses gälla även i fristående skolor. Lerwall, Örnberg och Warnling Conradson har framfört att RF 12 kap. 4 § innebär att de fristående skolornas verksamhet är att betrakta som en överlämnad förvaltningsuppgift.[403]

Utgångspunkten i den här avhandlingen är att regeringsformens rättighetskatalog och de specifika fri- och rättigheter som behandlas i avsnitt 4.3 är något som även privata skolhuvudmän och deras personal måste beakta i förhållande till eleverna på skolan.[404] Som nämnts ovan beror detta på att RF 12 kap. 4 § möjliggör ett överlämnande av förvaltningsuppgifter till juridiska personer och enskilda individer. Skollagen ställer dessutom krav på en likvärdig skola varför det inte vore acceptabelt om elever i fristående skolor hade ett sämre rättighetsskydd än elever i kommunala eller regionala skolor.[405]

2.4.6 Särskilt om tillsynen över skolornas verksamhet

Som nämnts ovan har den svenska skolan och styrningen av skolans verksamhet i stor utsträckning präglats av NPM. En viktig del av detta styrsätt är statliga kontrollfunktioner (exempelvis i form av tillsyn) som kan garantera att de en-

---

401 Bestämmelsen framgår numera i kommunallagen (2017:725) (KomL) 10 kap. 1 §.

402 Landelius, Ann-Charlotte, *Kommunala och fristående skolor - en rättslig jämförelse*, FT, 2006, s. 294–295 och Landelius, Ann-Charlotte, *Vård och omsorg i privat eller offentlig regi – en rättsvetenskaplig studie*, Jure, 2006, s. 34.

403 Lerwall, *Fristående skolor och regeringsformen*, 2013, s. 280 och Warnling Conradson, Wiweka, Sandström, Lena och Ahlenius, Henrik, *Lärare & elev*, u. 3, Norstedts juridik, 2020, s. 104–105.

404 Med detta sagt finns gråzoner i fråga om i hur stor utsträckning friskolor måste följa samma grundlagsstadgade bestämmelser som kommunala skolor. Frågan om att utvidga offentlighetsprincipen så att den skulle gälla även för fristående skolor är t.ex. föremål för utredning men har visat sig vara svårt att genomföra. Se prop. 2017/18:281, *Några frågor om tillämpning av offentlighetsprincipen* och PM U2019/00336/GV, *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag*. Se även Warnling Conradson, *En introduktion till förvaltningsrätten*, 2020, s. 43.

405 Lerwall, *Fristående skolor och regeringsformen*, 2013, s. 280.

skilda enheterna som ansvarar för det allmännas olika välfärdssektorer sköter sina uppgifter på ett lagenligt och korrekt sätt.

Det statliga tillsynsansvaret över skolornas efterlevnad av bestämmelserna om kränkande behandling är uppdelat mellan Skolinspektionen och myndighetsorganet BEO. I första hand är det BEO som utreder och fattar beslut i ärenden som rör kränkande behandling, men även Skolinspektionen kan utreda och fatta beslut i fall som innehåller *element* av kränkande behandling. Trots att BEO ofta beskrivs som en självständig aktör är myndighetsorganet en del av Skolinspektionen och är således inte en egen myndighet. När barn- och elevskyddslagen trädde i kraft år 2006 var BEO en del av Skolverket som då hade tillsynsansvaret över skolan. När Skolinspektionen inrättades år 2008 och tog över tillsynsansvaret från Skolverket flyttades BEO till Skolinspektionen.[406] Enligt SkolL 26 kap. 3 § har Skolinspektionen tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som regleras av skollagen. Myndigheten har också tillsyn över utbildning för utlandssvenska elever[407] samt över kommunernas tillsyn på skolområdet.

Skolinspektionens uppdrag är brett definierat och gäller inte enbart skolspecifika författningar som skollagen och skolförordningen (2011:185) (SkolF), utan omfattar även allmänna förvaltningsrättsliga lagar och bestämmelser som rör b.la. ärendehandläggning och skolors serviceskyldighet.[408] Skolinspektionen kan således utöva tillsyn över frågor som traditionellt sett faller inom JO:s tillsyn. Skolinspektionen kan däremot inte utöva tillsyn på områden där tillsynen enligt lag ska utövas av en annan *särskild* tillsynsmyndighet, se SkolL 26 kap. 3 § st. 2.[409] Detta innebär att Skolinspektionen inte har tillsyn över diskrimineringsfrågor då denna uppgift sköts av Diskrimineringsombudsmannen (DO), se DiskrL 4 kap. 1 §.[410] Skolinspektionen har heller inte tillsyn över arbetsmiljöfrågor då denna uppgift sköts av Arbetsmiljöverket, se AML 7 kap. 1 §.

Skolinspektionen granskar skolornas verksamhet genom *tillsyn* och *kvalitetsgranskning*. Skolinspektionens *tillsyn* kan ske i fem olika former; regelbunden tillsyn, riktad tillsyn, etableringskontroll och förstagångstillsyn, tillsyn utifrån indi-

---

[406] Prop. 2007/08:50, *Nya skolmyndigheter*, s. 35 ff.; SOU 2007:79, *Tre nya skolmyndigheter*, s. 81 ff.; SOU 2007:101, *Tydlig och öppen – Förslag till en stärkt skolinspektion*, s. 17.

[407] Utlandssvenska elever är elever vars vårdnadshavare stadigvarande vistas i utlandet och av vilka minst en är svensk medborgare.

[408] Prop. 2009/10:165, s. 542; Gustafsson, Anna, *Kränkande behandling i skolan – den rättsliga regleringen av kommunens ansvar*, iUSTUS, 2013, s. 118.

[409] I gruppen ”särskilda tillsynsmyndigheter” ingår inte de extraordinära tillsynsmyndigheterna JO och JK vilka alltså kan bedriva egen tillsyn på området, parallellt med- eller oberoende av särskilda tillsynsmyndigheter så som Skolinspektionen och Diskrimineringsombudsmannen.

[410] Observera att detta kan vara på väg att ändras, se SOU 2020:79.

vidärenden samt s.k. tematisk tillsyn. Skolinspektionens *kvalitetsgranskning* sker i form av tematisk kvalitetsgranskning och regelbunden kvalitetsgranskning.[411] Tillsyn utifrån individärenden görs i många fall efter att Skolinspektionen mottagit en anmälan från en vårdnadshavare som är missnöjd med eller oroade över sitt barns skolsituation. Skolinspektionen har regionala avdelningar som hanterar alla typer av individärenden förutom ärenden som enbart gäller kränkande behandling, dessa ärenden hanteras i stället av BEO.[412] Enligt förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion (skolinspektionsinstruktionen) 13 § ska BEO tillvarata barns och elevers enskilda rätt så som den är formulerad i SkolL 6 kap. 1–16 §§. Till skillnad från Skolinspektionens tillsyn är BEO:s tillsyn bara inriktad mot individärenden. Myndighetsorganet ägnar sig inte åt någon regelbunden tillsyn eller kvalitetsgranskning utan hanterar den typ av tillsynsärenden som aktualiseras efter att en anmälan inkommit till myndigheten.

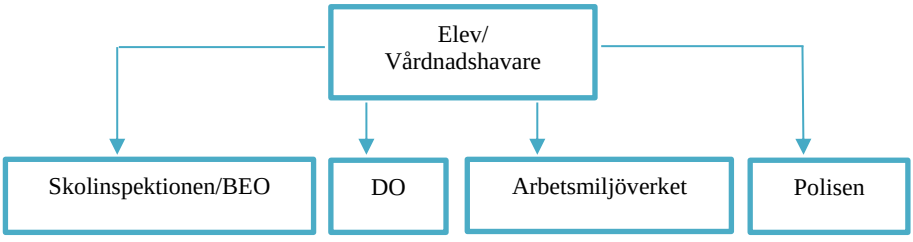
Uppdelningen av ärendetyper mellan BEO och Skolinspektionen bygger på att BEO enbart hanterar ärenden som rör kränkande behandling medan Skolinspektionen i första hand hanterar övriga tillsynsfrågor. Trots att det i första hand är BEO:s ansvarsområde att utreda och fatta beslut i ärenden som rör kränkande behandling hanterar Skolinspektionen så kallade ”blandärenden” där en elev anmält en skola för flera *olika typer* av missförhållanden och utsatthet för kränkande behandling är *ett* av dessa missförhållanden.

Som beskrivits i avsnitt 2.2.1 gränsar skollagens bestämmelser om kränkande behandling till diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering (främst i form av trakasserier och sexuella trakasserier) samt till arbetsmiljölagens bestämmelser om kränkande särbehandling. I en rapport från år 2013 påpekade Riksrevisionen att de överlappande regelverken i fråga om kränkande handlingar, kan göra det svårt för enskilda att navigera mellan de olika lagarna och därmed även mellan de olika tillsynsmyndigheterna som ska bevaka enskildas rättigheter.[413] Om skolan inte på ett korrekt sätt har anmält, utrett eller åtgärdat förekomsten av kränkande behandling kan detta anmälas till Skolinspektionen och BEO. Om skolan däremot inte på ett korrekt sätt hanterat förekomsten av trakasserier kan detta anmälas till DO.[414] Om en elev blivit utsatt för flera olika typer av kränkningar som går att klassificera som både kränkande behandling och diskriminering i form av trakasserier så kan dessa kränkningar anmälas både till Skolinspektionen, BEO och till DO. En utsatt elev kan även anmäla sin utsatthet för krän-

[411] För en genomgående beskrivning av Skolinspektionens kvalitetsgranskning samt tillsyn, se Skolinspektionen, *Årsrapport,* 2019, dnr. 2019:10074.
[412] Skolinspektionen, dnr. 2019:10074, s. 15–48.
[413] Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan*, 2013, s. 10–12 och 81–89.
[414] Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan,* 2013, s. 30.

kande handlingar till Arbetsmiljöverket om eleven tycker att kränkningarna utgör ett arbetsmiljöproblem. Om eleven har blivit utsatt för ett brott som misshandel eller olaga hot går detta även att anmäla till polisen.

Riksrevisionen fann i sin granskning av tillsynssystemet för kränkningar att både eleverna själva och deras vårdnadshavare kände sig osäkra på vilken myndighet de kunde vända sig till om eleverna blivit utsatta för kränkningar i skolan. Dessutom menade många elever att det var svårt att skilja DO och BEO åt eftersom förkortningarna är så pass lika. I figur 6 nedan illustreras en bild av det nuvarande systemet för att anmäla kränkande handlingar av barn.



Figur 6: Möjliga anmälningsvägar för vårdnadshavare och elever.[415]

[415] Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan,* 2013, s. 30.

3. *Syftet* med skollagens bestämmelser om kränkande behandling

3.1 Inledning

I det här kapitlet undersöks syftet med skollagens 6 kapitel. I de första två avsnitten tillämpas en rättsdogmatisk metod för att granska det eller de syften lagstiftaren givit uttryck för under lagstiftningsprocessen.

Som poängteras i avsnitt 1.4.2.1 är det en lags syfte som informerar utformningen av lagens innehåll. Syftet är länken mellan de problem lagstiftaren avser att lösa, åtgärderna lagstiftaren vill vidta och målet lagstiftaren önskar uppnå med en ny lagtext.[416] Syftet är ribban lagstiftaren sätter för sin lagstiftningsprodukt i effektivitetshänseende och det är utifrån denna ribba som en lags effektivitet kan analyseras och bedömas. Om en lags syfte exempelvis är att alla barn i Sverige ska *få möjlighet* att gå i skolan är den lagen effektiv om alla barn i Sverige får den möjligheten (dvs. att det finns faktiska skolor att gå till för alla barn som vill det). Om en lags syfte i stället skulle vara att alla barn i Sverige *ska* gå i skolan är den lagen först effektiv om *alla barn går i skolan* (dvs. barn får inte stanna hemma från skolan). Ett effektivt syfte handlar således inte om att uppnå ett arbiträrt ”bästa resultat” (t.ex. flest antal barn i skolan) utan om att uppnå ett *specifikt resultat*.

I avsnitt 3.2.1 undersöks syftesformuleringen i SkolL 6 kap. 1 § där det står att skollagens 6 kapitel har till ändamål att motverka kränkande behandling av barn och elever. I avsnitt 3.2.2 undersöks de generella målsättningsbestämmelserna för hela skollagen. I avsnitt 3.3 granskas den s.k. nollvisionen och nolltoleransen mot kränkningar i skolan. I avsnitt 3.6–3.7 presenteras resultaten från akt- och intervjustudien. I dessa avsnitt har en deskriptiv och en fenomenologisk metod använts för att ge ett ”utomstående perspektiv” på de tre syften som undersökts i avsnitt 3.2–3.3. På detta sätt blir det här kapitlet ett test utifrån effektivitetskriteriet syfte som beskrivs i avsnitt 1.4.2.1.

3.2 Preventiva syften

3.2.1 Motverka kränkningar

Enligt teorin om effektiv lagstiftning kan syftet med en lag eller en specifik lagparagraf komma till uttryck i lagens preambel eller framgå i en eller flera av lagens propositioner. En lags syfte kan även kommuniceras i mer informella rättskällor

[416] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 17.

som statliga utredningar och direktiv. Inom vissa rättstraditioner kan lagars syften också komma till uttryck eller förklaras i domstolspraxis eller i sedvanerätt.[417]

Skollagens bestämmelser om kränkande behandling har ett tydligt uttryckt syfte i SkolL 6 kap. 1 § där det står att skollagens 6 kapitel har till ändamål att *motverka* kränkande behandling av barn och elever. Syftet med skollagens 6 kapitel har genom denna formulering en tydlig koppling till bestämmelserna i SkolL 6 kap. 6–8 §§ som reglerar skolornas skyldighet att arbeta med aktiva åtgärder i syfte att förebygga och förhindra kränkande behandling (se avsnitt 6.1.1).

Utgångspunkten för arbetet med aktiva åtgärder är att skolans personal ska upptäckta risker för kränkande behandling eller andra hinder för lika rättigheter och möjligheter i verksamheten.[418] Det handlar enligt propositionen till barn- och elevskyddslagen om att fortlöpande undersöka om det finns risker för kränkningar eller andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten.[419] Arbetet med aktiva åtgärder handlar även om att analysera orsaker till kränkningar samt att upptäckta risker och hinder, vidta skäliga förebyggande och främjande åtgärder och att följa upp och utvärdera arbetet.[420]

Syftet med skollagens 6 kapitel skiljer sig en aning från den ursprungliga syftesformuleringen i barn- och elevskyddslagen. Förutom att barn- och elevskyddslagen innehöll ett krav på att motarbeta diskriminering och annan kränkande behandling så hade lagen enligt BeL 1 § även till ändamål att främja barns och elevers lika rättigheter. Det står i propositionen till barn- och elevskyddslagen att lagen syftade till att alla som verkade i förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen, grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen skulle ha ett ansvar för att skapa en miljö där alla barn och elevers värdighet och personliga integritet respekterades.[421] I den nuvarande skollagen finns inte målsättningen om att främja barn och elevers lika rättigheter kvar i portalparagrafen till skollagens 6 kapitel. Främjandemålet om att förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna finns dock fortfarande i skollagen och kommer sedan år 2010 till uttryck i SkolL 1 kap. 4–5 §§ (se avsnitt 3.2.2 nedan).

---

[417] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 22–ff.
[418] Skolverket, *Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda – Hur skolan kan arbeta mot diskriminering och kränkande behandling*, 2019, s. 14.
[419] Prop. 2005/06:38, s. 86. Jfr. prop. 2007/08:95, s. 350–ff. och SOU 2020:79, s. 187–ff.
[420] Prop. 2005/06:38, s. 86. Se även Skolverket, *Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda*, 2019, s. 14.
[421] Prop. 2005/06:38, s. 79.

3.2.2 Förmedla och förankra respekt för mänskliga rättigheter

En lag eller ett antal lagbestämmelser kan ha flera än ett syfte.[422] Skollagens 6 kapitel kan således ha fler syften än det som framgår i SkolL 6 kap. 1 § utan att det behöver betraktas som en brist i effektivitetshänseende.[423] Som nämns i avsnitt 3.2.1 ovan innehåller skollagens 1 kapitel övergripande målsättningar för utbildningen i svenska skolor och ett antal av paragraferna har direkt bäring på bestämmelserna i skollagens 6 kapitel om kränkande behandling och barns mänskliga rättigheter. Dessa övergripande målsättningar framgick tidigare, till viss del, i BeL 1 § innan barn- och elevskyddslagen upphävdes.

I SkolL 1 kap. 4 § står det att syftet med utbildningen i den svenska skolan är att förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna. I SkolL 1 kap. 5 § förtydligas att var och en som verkar inom utbildningen måste främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling av barn och elever. Enligt propositionen till skollagen innebär SkolL 1 kap. 4–5 §§ att det i skolornas verksamhet måste finnas kunskap om vad barns mänskliga rättigheter innebär samt hur dessa rättigheter kan förverkligas i utbildningen och undervisningen.[424]

Syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling, som det kommer till uttryck i skollagens 1 kapitel, handlar i korthet om kunskapsförmedling. Målsättningen är att göra barn, elever och skolpersonal medvetna om att barn har rättigheter och att dessa inte får kränkas. Bestämmelserna i SkolL 1 kap. 4–5 §§ knyter an till bestämmelserna om skolornas förebyggande och främjande arbete i SkolL 6 kap. 6–7 §§. Arbetet mot kränkningar inom ramen för skolans demokratiska uppdrag är tänkt att ske i både undervisning och utbildning och är ett ansvar som tillkommer hela skolans personal.[425]

Elever ska inom ramen för skolans verksamhet lära sig om demokrati och mänskliga rättigheter. Dessa kunskaper ska enligt propositioner till skollagen och skollagens kränkningsbestämmelser förmedlas till eleverna b.la. genom demokratiska arbetsformer och genom likabehandlingsarbete mot diskriminering och kränkande behandling.[426] Målet är att barn och elever ska utveckla förmågor för att de som samhällsmedborgare ska kunna verka aktivt i demokratin.[427]

---

[422] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 25.
[423] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 25–30.
[424] Prop. 2009/10:165, s. 221.
[425] Skolverket, *Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda,* 2019, s. 8–9. Se även Skolverket, *Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet*, 2019, s. 10–11.
[426] Prop. 2017/18 :17, *Politisk information i skolan*, s. 6–7 och prop. 2005/06:38, s. 24. Se även SOU 2016:4, *Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget*.
[427] Skolverket, *Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda*, 2019, s. 8–9.

Syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling innebär enligt Skolverket att skolans personal måste stå upp för demokratin och bemöta attityder, beteenden och ideologier som går emot skolans värdegrund med fakta och en öppen diskussion. I skolans demokratiska uppdrag och i arbetet mot kränkande behandling och diskriminering ingår att försöka få alla elever att respektera samhällets grundläggande värden om demokrati och mänskliga rättigheter. Detta arbete får dock inte innebära att elevernas rätt till t.ex. yttrande- och åsiktsfrihet inskränks. Skolans demokratiska uppdrag innebär således inte att skolan kan tvinga barn och elever att stå bakom demokratiska principer. Elevers åsikter, värderingar och attityder ska heller inte vara föremål för kunskapsbedömning.[428]

3.3 Nollvision och nolltolerans som syfte

Som framförts ovan innebär det inte en brist i effektivitetshänseende att en lags syfte eller syften kommer till uttryck i förarbeten eller andra rättskällor av mer informell karaktär.[429] En lag riskerar dock att bli ineffektiv om syftet inte går att lokalisera över huvud taget eller om det inte kan uppnås och därför heller inte ger det resultat lagstiftaren avsett.[430]

Som också nämnts ovan är syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling att förhindra och motverka kränkningar av barn och elever. Vare sig i SkolL 1 kap. 4–5 §§ eller i SkolL 6 kap. 1 § står det att skolan ska vara en kränkningsfri plats eller att kränkningar av barn och elever aldrig får ske. SkolL 1 kap. 4–5 §§ och SkolL 6 kap. 1 § innebär att skolans personal måste arbeta för att *motverka* kränkningar av barn och elever samt att skolans personal måste förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna i undervisning av och interaktion med barn och elever.

Parallellt med den främjande och förebyggande målsättningen med skollagens bestämmelser om kränkande behandling som kommer till uttryck i SkolL 1 kap. 4–5 §§ och SkolL 6 kap. 1 § finns det en mer långtgående tolkning av syftet med skollagens 6 kapitel som kommer till uttryck i förarbeten till skollagens kränkningsbestämmelser samt i olika myndighetspublikationer. I propositionen till barn- och elevskyddslagen står det att skolan ska vara trygg och säker samt att den måste vara fri från alla former av trakasserier och annan kränkande behandling.[431] Denna mer långtgående tolkning av syftet leder till att skollagens 6 kapitel

---

[428] Skolverket, *Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda*, 2019, s. 8–9.
[429] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 22–ff.
[430] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 34. Se även Thornton, *Legislative Drafting*, 1996, s. 154 och Dale, *Principles, Purposes, and Rules*, 1988, s. 24.
[431] Prop. 2005/06:38, s. 22.

inte enbart kan ses som ett krav på att skolorna ska agera *när kränkningar inträffar* utan även att det råder ett *förbud mot kränkande behandling* överhuvudtaget samt att skolan på grund av detta måste vara en plats som är fri från kränkningar.[432]

I flertalet rapporter från Skolinspektionen och Skolverket beskrivs syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling som en form av ”nolltolerans” mot kränkningar.[433] I en rapport från Skolinspektionen används begreppet ”nollvision” för att beskriva målsättningen med skollagens bestämmelser om kränkande behandling.

Uttryck som ”en kränkningsfri skola” samt begagnandet av begrepp som ”nollvision” och ”nolltolerans” ger intryck av att skollagens 6 kapitel ska resultera i en skola helt utan kränkningar eller en skola där kränkningar inte får förekomma.[434] Till skillnad från det tidigare nämnda syftet att *motverka* kränkningar fyller målsättningen om en skola som präglas av nolltolerans ett symboliskt värde.[435] Lagstiftaren och skolmyndigheterna tycks uttrycka en önskad riktning för samhället mot ett idealiskt tillstånd där inget barn någonsin blir kränkt och att detta tillstånd ska nås genom rätten och rättskällornas försorg.

3.4 Prevention och nollvision

Syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling är enligt SkolL 6 kap. 1 § att motverka kränkande behandling av barn och elever. Detta syfte kan vidgas till att omfatta målformuleringen i SkolL 1 kap. 4–5 §§ där det framgår att utbildningen i skolan ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna samt att alla som verkar inom utbildningen ska motverka alla former av kränkande behandling.

Eftersom en lags syfte inte behöver placeras direkt i lagtext utan kan framgå i andra rättskällor är det möjligt att vidga syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling till att omfatta de principiella utgångspunkterna om en

---

[432] Se b.la. prop. 2005/06:38, s. 22; Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011, s. 14–15 och Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010, s. 15.

[433] Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011, s. 14–15; Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010, s. 15; BEO, dnr. 2016:5553, s. 6–7 och 18; Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 5, 16, 19, 23 och 25; Skolinspektionen, *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, 2012, s. 36; Skolinspektionen, *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*, 2016, s. 14; Skolinspektionen, *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*, 2014, s. 2 och Skolinspektionen, *Från huvudmannen till klassrummet: tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*, 2014, s. 23.

[434] Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 25.

[435] Se Dwyer, *The Pathology of Symbolic Legislation*, 1990, s. 233 om symbolisk lagstiftning. Se även Siehr, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, 2016, s. 316–317; Selmi, *Is Something Better than Nothing?*, 2004, s. 81 samt Tushnet, Mark och Yackle, Larry, *Symbolic Statutes and Real Laws*, Duke Law Journal, 1997, s. 2–3.

kränkningsfri skola som kommer till uttryck i propositionen till barn- och elevskyddslagen.[436] Den principiella utgångspunkten om att skolan ska vara fri från kränkande behandling har fått genljud i rapporter och informationstexter från Skolinspektionen och Skolverket där skollagens 6 kapitel beskrivs i termer av nolltolerans och nollvisioner.[437]

Skollagens 6 kapitel tycks med andra ord ha tre syften som går att utläsa dels i skollagen, dels i propositionen till barn- och elevskyddslagen.[438] Utifrån dessa tre källor kan syftet med skollagens kränkningsbestämmelser sägas vara att:

1) *stärka* elevernas medvetenhet om sina rättigheter, se SkolL 1 kap. 4 §,
2) *motverka* att elever utsätts för kränkningar inom ramen för skolans verksamhet, se SkolL 1 kap. 5 § och SkolL 6 kap. 1 §, och
3) leda till en skola där *nolltolerans* mot kränkningar råder och inga barn, ungdomar eller vuxna blir utsatta för kränkande behandling.[439]

Som diskuteras i första kapitlet av den här avhandlingen bör en effektiv lag ha ett klart och genomförbart syfte.[440] Detta innebär att alldeles för breda och orealistiska mål måste undvikas så länge inte *syftet* med lagen enbart är att ge uttryck för ett högre värde eller en viss, värdemässig inriktning som lagstiftaren önskar ge uttryck för, dvs. *positiv symbollagstiftning* (se avsnitt 1.4.2.1). Att skollagens 6 kapitel har tre syften behöver inte påverka bestämmelsernas effektivitet även om ett större antal syften gör dem svårare att lokalisera.

Att bestämmelserna om kränkande behandling har som målsättning att stärka elevers medvetenhet om mänskliga rättigheter (SkolL 1 kap. 4 §) samt att motverka elevers utsatthet för kränkningar (SkolL 1 kap. 5 § och SkolL 6 kap. 1 §) är inte orealistiskt eller ett uttryck för negativ symbollagstiftning.[441] *Nollvisionen* eller *nolltoleransen* mot kränkningar i skolan som kommer till uttryck i propositionen

---

[436] Prop. 2005/06:38, s. 22.
[437] Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011, s. 14–15; Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010, s. 15; BEO, dnr. 2016:5553, s. 6–7 och 18; Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 5, 16, 19, 23 och 25; Skolinspektionen, *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, 2012, s. 36; Skolinspektionen, *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*, 2016, s. 14; Skolinspektionen, *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*, 2014, s. 2 och Skolinspektionen, *Från huvudmannen till klassrummet*, 2014, s. 23.
[438] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 22–ff. och Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 452.
[439] Prop. 2005/06:38, s. 22–23.
[440] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 22–ff. och Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 452.
[441] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23.

till barn- och elevskyddslagen och som även omnämns i beslut och rapporter från olika skolmyndigheter, riskerar dock att uppfattas som väl omfattande för att på ett konstruktivt sätt bidra till en effektiv reglering av skolornas ansvar för kränkande behandling av elever.[442]

En uttryckt ambition om nolltolerans mot kränkningar kan även leda till att skolans personal upplever en extern förväntan från barn, vårdnadshavare och skolhuvudmän om att de måste uppnå mål som i all väsentlighet är orealistiska, särskilt med de ibland begränsade medel och resurser som skolan har till sitt förfogande. Detta ”glapp” mellan mål och medel kan i sin tur leda till en känsla av hopplöshet och ilska bland lärare och annan skolpersonal om uppfyllelsen av målsättningen t.ex. hindras av politiska och ekonomiska faktorer som personalen inte kan styra över. [443]

En viktig problemfaktor som bör lyftas i samband med nollvisionen och i relation till skolan som specifik samhällsinstitution är den mycket rigorösa tillsynsverksamhet som pågår över all undervisningsverksamhet i Sverige. Den omfattande granskningen kan leda till problem när skolan (en pedagogisk verksamhet) utvärderas av statliga utredare och tjänstemän (en juridisk verksamhet) som besitter varierande grad av förståelse för det pedagogiska uppdraget.[444] Nollvisionen om en kränkningsfri skola är i all väsentlighet ett uttryck för politisk symbolik som är menat att påvisa lagstiftarens moraliska ställningstagande om att samhället agerar kraftfullt mot kränkningar av barn. Det finns så att säga ett politisk och moraliskt signalvärde i skrivningar av typen ”skolan måste vara fri från alla former av trakasserier och annan kränkande behandling”[445] som lagstiftaren önskar kommunicera till samhällsmedborgarna. Som nämns i avsnitt 1.4.2.1 behöver inte symboliska värden eller ställningstaganden i lagtext eller andra rättskällor vara negativa.[446] Symbolisk lagstiftning kan dock få negativa konsekvenser om ett politiskt strävansmål, i stället för en högre stående samhällsinriktning, tolkas som ett mål som *måste förverkligas* och som dessutom leder till påtagliga konsekvenser för den eller de som är adressater för strävansmålet och samtidigt föremål för en omfattande granskning där strävansmålet tolkas bokstavligt.[447]

---

[442] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23. Se även Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 71 och Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82 samt Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 452.
[443] Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 71 och Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23.
[444] Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 41–50.
[445] Prop. 2005/06:38, s. 22.
[446] Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 24–28.
[447] Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 71–ff.

I avsnitt 3.5 och 3.6 nedan undersöks det eventuella ”glapp” som kan finnas mellan Skolinspektionens tillsyn utifrån vad inspektionen uppfattar som kränkningsbestämmelsernas syfte och rektorernas upplevelse av att bli granskade under dessa premisser.

3.5 Skolinspektionens tolkning av syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling

3.5.1 Inledande kommentar om aktstudien

I det här avsnittet presenteras resultaten av den aktstudie som beskrivs i avsnitt 1.5.3 och som bygger på beslut från Skolinspektionen och BEO. Denna granskning kommer även att mynna ut i den avslutande problembeskrivningen som finns i avsnitt 7.2 samt i förslag på tänkbara förbättringsåtgärder som presenteras i avsnitt 7.3. Totalt har 667 ärenden från Skolinspektionen och BEO studerats för att ge en bild av utfallet av skollagens tillämpning. Utöver denna större aktstudie har även en kompletterande aktstudie av 10 beslut från Skolinspektionen och BEO genomförts. Dessa beslut fattades under perioden 2019–2021.

Fördelen med att använda empiriska data i en avhandling som denna är att empiriskt material kan ge en indikation på de problem som uppstår när rätten möter praktiken. Anledningen till att empirisk kunskap fyller en viktig funktion i den här avhandlingen är med andra ord att det kan vara svårt för mig som jurist att ”gissa mig till” effektiva lagstiftningslösningar utan reell kunskap om hur rätten uppfattas och tillämpas i praktiken. En deskriptiv aktstudie likt den som presenteras i det här avsnittet bidrar således till viktig kunskap om Skolinspektionens tolkning och praktiska tillämpning av skollagens kränkningsbestämmelser.[448] Aktstudien som delvis presenteras i detta avsnitt samt i avsnitt 4.7, 5.4 och 6.2 ger en fingervisning om hur tjänstemännen (jurister, utredare, handläggare, m.fl.) vid Skolinspektionen tolkar skollagens 6 kapitel, dess syfte, kontext och utformning, vilket är en central del av denna avhandling.

3.5.2 En skola fri från kränkningar

Syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling adresseras inte uttryckligt i alla de beslut som granskats inom ramen för den större aktstudien av beslut från 2015 eller i den kompletterande aktstudien av beslut från 2019–2021. I ett antal beslut behandlar dock Skolinspektionen och BEO 6 kapitlets syfte direkt och i dessa fall har resonemangen b.la. sett ut på följande vis:

[448] Rubin, *Legislative Methodology*, 1991, s. 301.

> ”Författningarnas syfte är att *skapa trygghet för elever* [min kursivering] och det är den enskilda elevens upplevelse av kränkning som ska utgöra utgångspunkten för det utredningsarbete som huvudmannen ansvarar för när det framkommer signaler om kränkande behandling.”[449]

I de flesta besluten som granskats hänvisar Skolinspektionen och BEO uttryckligen till skollagens målsättningsstadgande för utformningen av utbildningen som finns i SkolL 1 kap. 5 §, där det framgår att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka *alla former* av kränkande behandling. Denna specifika hänvisning och formulering tycks vara en del av Skolinspektionens och BEO:s standardmässiga beslutsmall eftersom i stort sett alla beslut ser likadana ut på denna punkt och beslutsfattarna enbart i undantagsfall verkar frångå standardskrivningen.[450] Hänvisningarna i besluten till SkolL 1 kap. 5 § görs dock ofta på ett sådant sätt att de tyder på att beslutsfattarna tolkar målsättningen som uttrycks i SkolL 1 kap. 5 § som 6 kapitlets syfte.

> ”Bestämmelserna gällande kränkande behandling regleras i 6 kap. skollagen. Alla barn och elever har rätt att utvecklas och lära i en trygg miljö och bemötas med respekt. Förskoleverksamheten, fritidshemmen, skolan och vuxenutbildningen ska vara fri från kränkande behandling.”[451]

I de flesta beslut som fattats av BEO framgår att myndigheten tolkar skollagens 6 kapitel som en garanti för att skolan ska hållas fri från kränkande behandling.[452]

I flera beslut hänvisar Skolinspektionen och BEO till propositionen till skollagen och uttalandet som görs där om att utbildningen och personalen som verkar inom skolan aktivt ska förmedla samhällets gemensamma värderingar till eleverna samt att detta också ska komma till uttryck i praktisk och vardaglig handling.[453] I ett beslut nämns den så kallade nolltoleransen mot kränkningar (se avsnitt 3.3) av Skolinspektionen. I det aktuella beslutet följer denna hänvisning direkt på den tidigare nämnda skrivningen om alla elevers rätt till en trygg skolmiljö som är fri från kränkningar:

> ”Alla elever har rätt till en skolmiljö som är trygg för alla elever. Skolans förhållningssätt är viktigt dels för att elever ska få den utbildning de har

[449] ID 1-52.
[450] Likriktningen i Skolinspektionens beslut diskuteras av Alvesson och Strannegård i Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 71–87.
[451] ID 1-438.
[452] Se b.la. ID 1-206; ID 1-186; ID 7-6717; ID 1-14; ID 13-7; ID 13-3 och ID 13-10.
[453] Se b.la. ID 2-1493 och ID 3-2137. Jfr. prop. 2009/10:165, s. 223.

> rätt till, dels att skolan ska utgöra en trygg miljö för eleverna. De som arbetar i skolan måste vinnlägga sig om att man arbetar enligt den värdegrund som ska gälla i skolan. Skolans arbete med att motverka kränkande behandling ska präglas av *nolltolerans* [min kursivering].”[454]

Med tanke på hur Skolinspektionens och BEO:s beslutsmallar tycks ha utformats, med en stående referens till SkolL 1 kap. 5 § och återkommande hänvisningar till en skola som är fri från kränkningar,[455] verkar det som att myndigheten utgår ifrån att syftet med skollagens 6 kapitel är att trygga en kränkningsfri skola i linje med vad som diskuteras i avsnitt 3.3 ovan och den nollvision eller nolltolerans som b.la. nämns i flera rapporter från Skolinspektionen och Skolverket.[456] Om Skolinspektionen tolkar kränkningsbestämmelsernas syfte som att de ska trygga en kränkningsfri skola för eleverna blir frågan hur detta påverkar skolornas personal. I nästa avsnitt undersöks denna fråga närmre.

3.6 Rektorernas tolkning av syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling

3.6.1 Inledande kommentar om intervjustudien

För att undersöka syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling ur ett skolperspektiv har en intervjustudie genomförts med 15 rektorer och biträdande rektorer. Redogörelsen i avsnittet som följer bygger på den fenomenologiska metod som beskrivs i avsnitt 1.5.3.

Kortfattat har intervjuerna utgått från öppna frågor och bygger på en strukturerad intervjumall. Svaren har analyserats med stöd av IPA, vilket är en fenomenologisk forskningsmetod där analysen av intervjuerna utgår från en tolkning av deltagarnas egna beskrivna upplevelser av det fenomen som studeras.[457] Tolkningen utgår från de ord som de intervjuade använder eftersom den teoretiska basen för metoden har sin utgångspunkt i att upplevelser och uppfattningar ut-

---

[454] ID 1-126.

[455] Se bl.a. ID 13–2; ID 1-206; ID 1-186; ID 7-6717; ID 1-14; ID 13-7; ID 13-3 och ID 13-10.

[456] Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011, s. 14–15; Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010, s. 15; BEO, dnr. 2016:5553, s. 6–7 och 18; Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 5, 16, 19, 23 och 25; Skolinspektionen, *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, 2012, s. 36; Skolinspektionen, *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*, 2016, s. 14; Skolinspektionen, *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*, 2014, s. 2;Skolinspektionen, *Från huvudmannen till klassrummet*, 2014, s. 23 och Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 25.

[457] Willig, *Introducing qualitative research in psychology*, 2008, s. 56–57, Smith, m.fl., *Interpretative phenomenological analysis*, 2009, s. 1–5.

trycks i ord och kan göras till vetenskaplig förståelse genom tolkning av det som sagts. Den tolkande processen av svaren är därmed inte enbart avhängiga de faktiska ord eller begrepp som används och uttalas av respondenterna i studien utan intervjuprocessen ska förstås som dynamisk såtillvida att den sker i ett rörligt utbyte mellan delarna (dvs. orden som uttalas) och det större sammanhang som studeras, vilka tillsammans blir det objekt som analyseras.[458]

Intervjustudien som delvis presenteras i detta avsnitt samt i avsnitt 4.8, 5.5 och 6.3 ger en fingervisning om hur rektorer tolkar skollagens 6 kapitel, dess syfte, kontext och utformning, samt hur de upplever granskningen av dessa kriterier från Skolinspektionens sida, vilket är en central del av denna avhandling.

3.6.2 Nolltolerans mot kränkningar

Under intervjuerna med rektorerna framgick det att de flesta av dem kände sig ganska säkra på vad ansvaret i skollagens 6 kapitel syftade till och vad detta innebar för deras organisation. På en direkt fråga om regelverkets tydlighet svarade de flesta rektorerna att de tyckte att det var tydligt vad de behövde göra för att handla i enighet med skollagens 6 kapitel och bestämmelserna om kränkande behandling. Flera av rektorerna uttryckte dock att det var svårt att leva upp till det lagstadgade ansvaret. Biträdande rektor L.B svarade exempelvis att:

> ”[D]et är ju, nej men det är ju ett jättestort ansvar att *ingen elev ska kränkas* [min kursivering] och ja, man ska jobba och så… för att det sker kränkningar hela tiden. Men det jag tänker är det att vi ändå har... vi vet hur vi ska göra om det uppstår.” **– Biträdande rektor L.B.**

Min tolkning av L.B:s svar är att hon uppfattar syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling som ett krav på att ingen elev ska utsättas för kränkande behandling. L.B. ger även uttryck för att hon förstår skollagens förväntningar på henne som biträdande rektor och på skolan i stort.

L.B. är inte ensam med sin uppfattning om att skollagens 6 kapitel syftar till att åstadkomma en skola som ska arbeta för att inga barn ska kränkas i skolan. Rektor C.T. nämner även hon att skollagen ställer höga krav på skolan och skolans personal i fråga om att förhindra kränkningar och trakasserier. I sina funderingar över skollagens 6 kapitel säger C.T. följande:

---

[458] Hedlund, *Drawing the limits*, 2016, s. 52 och Shinebourne, *The Theoretical Underpinnings of Interpretative Phenomenological Analysis*, 2011, s. 21.

> ”Jag tycker väl att jag känner till vårt ansvar, men ja… men det är tillämpningen som är svår skulle jag säga. […] Så vi har ett väldigt stort ansvar att inget barn blir kränkt, inget barn som blir trakasserat, vi ska ha *nolltolerans* [min kursivering] och jobba förebyggande och främjande.” **– Rektor C.T.**

Rektor C.T. använder ordet nolltolerans vilket känns igen från Skolverkets och Skolinspektionens olika rapporter och stödmaterial (se avsnitt 3.3 ovan).[459] Användningen av ordet nolltolerans indikerar att rektor C.T. utgår från att syftet med skollagens bestämmelser är att inget barn ska bli kränkt och att inget barn ska bli trakasserat.

Biträdande rektor H.C. tycks uppleva skollagens krav på ett liknande sätt som biträdande rektor L.B. och rektor C.T. men H.C. nämner även dokumentationsaspekten av skolornas ansvar och verkar dra paralleller mellan skollagens syfte och skyldigheten att anmäla fall av kränkande behandling till huvudmannen. H.C. säger b.la. följande:

> ”I det här fallet så upplever jag att man [lagstiftaren, **min anm.**] är tydlig i, tillexempel, att allting ska rapporteras, det är ju vad som har trummats ut [av huvudmannen, **min anm.**] i hela organisationen, att allting ska rapporteras och det är ju en tydlighet i sig. Sedan så är det ju fascinerande otydligt vad det egentligen ska mynna ut i, för det är ju tydligt såtillvida att man vill ha ned antalet kränkningsfall, men det blir ju väldigt otydligt ändå. För någonstans så bedömer ändå någon, vad vi har gjort och varför och man försöker ju ta bort [kränkningarna, **min anm.**] och för oss så blir syftet fortfarande otydligt, för vi kan inte se hur en systemrapportering skulle på något sätt förbättra vårt agerande, jag förutsatte även innan vi började använda en modul att personalen ser till att vi följer lagar och regler och att vi ser till barnets bästa och att vi agerar utifrån vår värdegrund.” **– Biträdande rektor H.C.**

H.C. verkar uppleva skollagens syfte som både tydligt och otydligt. H.C. menar att ett stort problem är att allt ska rapporteras till huvudmannen i form av kränkningsanmälningar där allt som ska åtgärdas ska rapporteras och H.C. ger uttryck för att hon inte förstår hur detta skulle förbättra skolpersonalens efterlevnad av

---

[459] Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011, s. 14–15; Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010, s. 15; BEO, dnr. 2016:5553, s. 6–7 och 18; Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 5, 16, 19, 23 och 25; Skolinspektionen, *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, 2012, s. 36; Skolinspektionen, *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*, 2016, s. 14; Skolinspektionen, *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*, 2014, s. 2 och Skolinspektionen, *Från huvudmannen till klassrummet*, 2014, s. 23.

lagen.[460] H.C. tycks uppfatta dokumentationen av kränkningar av elever som en målsättning i sig för hennes skola, något som tycks förstärkas av att skolans huvudman till hela organisationen ”trummat ut” att alla fall av kränkande behandling ska rapporteras med alla utförda åtgärder till huvudmannen.

Trots att skollagen inte innehåller några uttryckliga bestämmelser om nolltolerans eller någon tydlig nollvision är det intressant att notera både Skolinspektionens och rektorernas inriktning mot denna målsättning. Det uttryckliga kravet på att motverka kränkningar tas inte upp av rektorerna och Skolinspektionen nämner det endast som en del av den nolltolerans som inspektionen menar måste råda på skolorna.

3.7 Reflektion över syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling

Med en rättsdogmatisk metod är det tämligen enkelt att nå slutsatsen att syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling är att *motverka* kränkningar av barn och elever, se SkolL 6 kap. 1 §. Detta syfte kan kompletteras med målformuleringen i SkolL 1 kap. 4–5 § där det framgår att utbildningen i skolan ska främja de mänskliga rättigheterna. Eftersom en lags syfte inte behöver placeras direkt i lagtext och eftersom en lag kan ha fler än ett syfte, är det möjligt att syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling omfattar både de förebyggande åtgärderna i skollagens 1 och 6 kapitel och de principiella utgångspunkterna om en kränkningsfri skola som kommer till uttryck i propositionen till barn- och elevskyddslagen.[461] Att *nolltoleransen* och målsättningen om en kränkningsfri skola i praktiken skulle uppfattas av Skolinspektionen och skolfolk som det mest centrala av de tre är dock svårt att förstå med enbart rättskällor som källmaterial när syftet med kränkningsbestämmelserna så tydligt kommer till uttryck i SkolL 6 kap. 1 §. Det empiriska forskningsunderlaget ger dock för handen att nolltolerans och nollvisioner kommit att bli viktigare ledstjärnor för kränkningsbestämmelserna slutgiltiga målsättning.

Som nämns i avsnitt 1.4.2.1 bör en effektiv lag ha ett klart och genomförbart syfte.[462] Detta innebär att alldeles för breda och orealistiska mål bör undvikas så länge inte *syftet* med lagen enbart är att ge uttryck för ett högre värde eller en viss,

---

[460] Detta resonemang känns igen från de brister i NPM som diskuteras i avsnitt 2.4.4 och som även undersöks genomgående i Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 170–172.
[461] Prop. 2005/06:38, s. 22–23.
[462] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 22–ff. och Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 452.

värdemässig inriktning som lagstiftaren vill ge uttryck för i lagtext, dvs. positiv symbolisk lagstiftning. Att skollagens 6 kapitel verkar ha tre syften behöver inte påverka bestämmelsernas effektivitet.[463] Att bestämmelserna om kränkande behandling syftar till att stärka elevernas medvetenhet om sina rättigheter (SkolL 1 kap. 4 §) *och* motverka att elever utsätts för kränkningar inom ramen för skolans verksamhet (SkolL 1 kap. 5 § och SkolL 6 kap. 1 §) bör heller inte ses som ett uttryck för en orealistisk målsättning eller negativ symbollagstiftning.[464]

Frågan är dock om strävan mot en kränkningsfri skola, nolltolerans mot kränkningar och en nollvision för kränkningar av elever i svenska skolor är en målsättning som kan realiseras med rättsliga verktyg. Eftersom kränkningar och kränkande interaktioner mellan människor antagligen kan betraktas som en naturlig[465] och på många sätt subjektiv[466] företeelse är det knappast rimligt att kräva att svenska skolor måste garantera alla barn en skolmiljö helt utan kränkningar. Frågan blir då om målsättningen att uppnå en kränkningsfri skola är ett uttryck för positiv eller negativ symbolisk lagstiftning.[467] Som nämns i avsnitt 1.4.2.1 behöver symbolisk lagstiftning inte vara en negativ företeelse och symbolisk lagstiftning behöver heller inte leda till ineffektivitet. Symbolisk lagstiftning som kombineras med sanktioner och som ger uttryck för en faktisk ambition att *uppnå ett omöjligt mål* kan dock leda till ineffektivitet.[468]

Att nollvisionen och strävan mot en kränkningsfri skola ibland upplevs som övermäktig bekräftas av de rektorer som deltagit i intervjustudien (se avsnitt 3.6 ovan). Studien visar b.la. att de flesta av rektorerna kände sig förhållandevis säkra på vad syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling innebar men att det var svårt för dem att realisera skollagens krav i praktiken. Dessa intervjusvar indikerar att syftet med skollagens bestämmelser om kränkande be-

---

463 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 25.
464 Se resonemang om detta i Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23.
465 Se b.la. Moore och Woodcock, *Resilience to bullying*, 2017, s. 65–80; Volk, m.fl., *Adolescent risk correlates of bullying and different types of victimization*, 2006, s. 575–586 och Volk, m.fl., *Is adolescent bullying an evolutionary adaptation?*, 2012, s. 222–238.
466 Se b.la. Poggi, Isabella och D'Errico, Francesca, *Feeling Offended: A Blow to Our Image and Our Social Relationships*, Frontiers in Psychology, 2018, s. 1–ff. och Brown, Jonathon och Marshall, Margaret, *Self-esteem and emotion: some thoughts about feelings,* Personality and Social Psychology Bulletin, 2001, s. 575–584. Se även Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020, s. 174–179.
467 Se resonemanget i Dwyer, *The Pathology of Symbolic Legislation*, 1990, s. 233. Se även Siehr, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, 2016, s. 316–317; Selmi, *Is Something Better than Nothing?*, 2004, s. 81 samt Tushnet och Yackle, *Symbolic Statutes and Real Laws*, 1997, s. 2–3.
468 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23. Se även Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 71 och Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23.

handling inte upplevs som otydligt formulerat men att syftet är för brett och i viss mån väldigt svårt för skolans personal att uppnå.

Både akt- och intervjustudien indikerar att Skolinspektionen, BEO och rektorerna betraktar de bredare och mer symboliska syftesformuleringarna i propositionen till skollagen och barn- och elevskyddslagen, som kränkningsbestämmelsernas huvudsakliga syfte.[469] Detta kan utgöra en effektivitetsbrist eftersom skollagens bestämmelser om kränkande behandling är kopplade till rättsliga sanktioner, t.ex. föreläggande och skadestånd, se SkolL 6 kap. 12 § och SkolL 26 kap. 1–18 §§. Som nämnts ovan kan negativ symbollagstiftning som ger uttryck för en faktisk ambition att *uppnå* ett omöjligt mål i kombination med rättsliga sanktioner leda till motstånd hos de individer som har givits i uppdrag att förverkliga de mål som inte går att nå.[470]

Relationen mellan de syften (prevention och nollvision) som diskuterats i detta kapitel och deras påverkan på skollagens 6 kapitel och dessa bestämmelsers effektivitet diskuteras mer ingående i kapitel 7 (se specifikt avsnitt 7.2.1).

[469] Prop. 2005/06:38, s. 22–23 och prop. 2009/10:165, s. 223.
[470] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23. Se även Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 71 och Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23.

4. Skollagens bestämmelser om kränkande behandling och deras rättsliga *kontext*

4.1 Överlappande och angränsande regelverk

Lagar, bestämmelser, internationella överenskommelser och rättsliga principer är sammanlänkade delar av ett stort, rättsligt operativsystem.[471] Detta system är vad som i den här avhandlingen kallas för skollagens rättsliga kontext. Ur effektivitetssynpunkt är det viktigt att den rättsliga kontexten är så koherent som möjligt och fungerar på ett i övergripande ordalag strukturerat sätt. Det bör helst inte finnas några överlappningar eller normkonflikter mellan olika lagar, bestämmelser eller rättsliga principer enligt effektivitetsteorin som tillämpas i den här avhandlingen (se avsnitt 1.4.2.2).

Om överlappningar mellan regelverken trots allt sker, bör dessa helst vara noggrant övervägda och uppdelningen mellan regelverken bör vara precis och framgå tydligt.[472] En rättslig kontext är enligt effektivitetsteorin koherent om systemet hänger ihop och om delarna stärker helheten.[473] En rättslig kontext är däremot inkoherent om den inte hänger ihop, om den framtår som ad hoc eller innehåller information som inte går att förstå i ett sammanhang.[474]

Skollagens bestämmelser om kränkande behandling överlappar tydligt med diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering och med arbetsmiljölagens bestämmelser om en godtagbar arbetsmiljö. Skollagens kränkningsbestämmelser har också klara beröringspunkter med regeringsformen, barnkonventionen, Europakonventionen, föräldrabalken och brottsbalken, vilket gör dessa lagar intressanta ur ett kontextuellt effektivitetsperspektiv. Även den i praxis framtagna och utvecklade tillsynsplikten är en del av skollagens rättsliga kontext när det gäller kränkande behandling. Tillsynsplikten anknyter dessutom till bestämmelserna om lärares och rektorers disciplinära åtgärder mot elever, vilka finns fastslagna i skollagens 5 kapitel. Eftersom lärares ingripanden mot elever ibland blir föremål för en diskussion om kränkningar blir även skollagens 5 kapitel intressant ur ett kontextuellt perspektiv i relation till skollagens bestämmelser om kränkande behandling.

I det här kapitlet kommer en utblick över skollagens rättsliga kontext att göras med fokus på rättskällor som påverkar tillämpningen och tolkningen av

---

471 Friedman, *The Legal System*, s. 5.
472 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 65. Se även Allot, *The Limits of Law*, 1980, s. 121–122.
473 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 65–66.
474 Kress, *Coherence*, 2010, s. 521. Se även Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 65–66.

bestämmelserna om kränkande behandling. I avsnitt 4.2 görs en översiktlig genomgång av internationella åtaganden som Sverige gjort genom att tillträda överstatliga överenskommelser som barnkonventionen och Europakonventionen. Tyngdpunkten ligger i detta avsnitt främst på barns rätt till skydd mot våld, rätt till utbildning och rätten till privatliv. I avsnitt 4.3 görs en djupare analys av regeringsformens skydd mot kränkningar. Denna analys görs i första hand utifrån regeringsformens skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp i RF 2 kap. 6 §. I avsnitt 4.4 diskuteras tillsynsplikten, dess koppling till familje- och straffrätten samt hur den kan förstås i relation till skollagens 5 och 6 kapitel. I avsnitt 4.5 görs en analys av skollagens relation till diskrimineringslagen samt hur uppdelningen regelverken emellan kan förstås. I avsnitt 4.5 diskuteras även de konsekvenser som uppdelningen mellan skollagen och diskrimineringslagen får för bedömningen av skollagens effektivitet utifrån kriteriet om kontextuell koherens. I avsnitt 4.6 finns en kortfattad beskrivning av relationen mellan arbetsmiljölagen och skollagen i fråga om kränkningar av och mellan elever.

I avsnitt 4.7–4.8 presenteras resultaten från akt- och intervjustudien. Med dessa resultat är det möjligt att sätta resultaten från den rättsdogmatiska studien som presenteras i de tidigare nämnda avsnitten i relation till det praktiska utfall som rättskällorna fått. På detta sätt blir det här kapitlet ett test utifrån kriteriet kontext. De brister eller fördelar som identifieras i de olika avsnitten läggs avslutningsvis till grund för en reflektion över kränkningsbestämmelsernas effektivitet ur ett kontextuellt perspektiv i avsnitt 4.9. Analysen som görs i detta kapitel plockas upp i en övergripande reflektion över skollagens effektivitet när det gäller kränkande behandling i avsnitt 7.2 samt de förslag på ny eller uppdaterad lagstiftning som diskuteras i avsnitt 7.3.

4.2 Internationell ingång till nationell rätt

4.2.1 Skydd mot våld

Skollagens bestämmelser om barns och elevers skydd mot kränkande behandling bygger på överstatliga överenskommelser och internationella uppgörelser som gjorts om barns och vuxnas mänskliga rättigheter (t.ex. Europakonventionen och barnkonventionen). I den rättsliga kontext som omger skollagens 6 kapitel finns det således flera rättskällor av en högre normhierarkisk valör (se avsnitt 1.5.2) som är menade att skydda barn och elevers mänskliga rättigheter mot övergrepp och som därför måste beaktas ur ett kontextuellt perspektiv vid bedömningen av skollagens effektivitet (se avsnitt 1.4.2.2).

Inledningsvis kan det konstateras att kränkande behandling i skollagens 6 kapitel innebär ett förbud mot att utsätta barn för våld.[475] Enligt SkolL 6 kap. 7 § har svenska skolhuvudmän en skyldighet att ”se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling”. Det är vidare enligt SkolL 6 kap. 9 § förbjudet för huvudmän och skolpersonal att utsätta barn och elever för kränkande behandling. Som nämnts ovan är barnkonventionen en viktig grund för arbetet mot kränkande behandling av barn och elever.[476] Den mest centrala artikeln i barnkonventionen som är menad att skydda barn mot våld är art. 19 vilken föreskriver att konventionsstaterna:

> ”ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavarens eller annan persons vård.”

Att denna bestämmelse gäller även i skolan och inte enbart i barns hemmiljö framgår av formuleringen ”annan persons vård” vilket inkluderar alla personer med ett tydligt erkänt juridiskt eller yrkesetiskt ansvar för barns säkerhet, hälsa, utveckling och välfärd.[477] Detta ansvar gäller även skol- och förskolepersonal.[478]

En vanlig tolkning av barnkonventionens art. 19 är att skyddet mot våld har en vid omfattning och är tänkt att täcka många olika former av våld.[479] På ett övergripande plan definieras våld i artikeln som fysiskt och psykiskt våld, skada och övergrepp, vanvård och försumlig behandling, misshandel och utnyttjande samt sexuella övergrepp. Barnrättskommittén har i sin allmänna kommentar försökt definiera vissa av dessa begrepp. Kommittén menar b.la. att fysiskt våld inkluderar alla former av kroppslig bestraffning och alla former av tortyr, grym, omänsklig eller förnedrande behandling samt fysisk mobbning och pennalism

---

[475] Prop. 2005/06:38, s. 103; Gustafsson, *Kränkande behandling i skolan*, 2013; Gustafsson, Anna, *Kränkande behandling och trakasserier – begreppsbildning och ersättningsnivåer*, Scheutz, Sverker (red.), Skola för kunskap, valfrihet och trygghet?, iUSTUS , 2016, s. 113–115; Rimsten, Olle, *Diskriminering och kränkande behandling i skola och förskola,* u. 2, Norstedts Juridik, 2010, s. 109–113.
[476] Prop. 2005/06:38, s. 42.
[477] FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 13*, 2011, st. 33. Se även SOU 2020:63, *Barnkonventionen och svensk rätt*, s. 774 samt 780–781.
[478] FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 13*, 2011, st. 33. Se även Tobin, John och Cashmore, Judy, *Article 19 The Right to Protection against All Forms of Violence*, Tobin, John (red.), The UN convention on the rights of the child – a commentary, 2019, s. 690–691.
[479] Tobin och Cashmore, *Article 19 The Right to Protection against All Forms of Violence*, 2019, s. 692.

som är utförd antingen av vuxna eller av andra barn.[480] Barnrättskommittén poängterar dock att barns sunda utveckling är beroende av att vuxna guidar dem genom livet och ger nödvändig ledning och rådgivning där det behövs så att barnen växer upp och bli ansvarstagande individer. Kommittén understryker även att vuxna ibland behöver använda fysiska åtgärder mot barn för att skydda dem från sig själva eller för att skydda andra. Barnrättskommittén menar dock att denna typ av ingripanden skiljer sig från bestraffande och förtryckande våld som tillfogar barn smärta och förödmjukelse.[481]

Barnrättskommitténs tolkning av art. 19 som ett i stort sett strikt förbud mot våld och fysisk maktutövning är inte helt oomstridd.[482] Eftersom kommitténs allmänna kommentarer inte binder konventionsstaterna (dvs. det rör sig inte om en *ska-källa*, se avsnitt 1.5.2) och heller inte har samma status som t.ex. svenska förarbeten (dvs. det rör sig inte heller om en *bör-källa*) så ger art. 19 inte barn ett mer omfattande skydd än vad som framgår av artikelns ordalydelse. Vid en bokstavstrogen läsning av art. 19 framgår det att våldet som konventionen skyddar barn mot är ”skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande […]” och det är med andra ord begreppet ”skada” som utgör den undre gränsen för de handlingar och beteenden som är otillåtna enligt barnkonventionen.[483] I ett svenskt sammanhang innebär en sådan tolkning att barnkonventionens yttre skyddssfär borde dras vid brottsbalkens bestämmelse om misshandel i BrB 3 kap. 5 §. Rekvisiten för misshandel är i sin tur kroppsskada, sjukdom eller smärta. Detta innebär att våld som *inte* leder till kroppsskada, sjukdom eller smärta inte heller täcks av skyddet i art. 19.

Som en del av skollagens kontextuella sammanhang innebär barnkonventionens art. 19 att Sverige förbundit sig att införa bestämmelser i skollagen som förbjuder att barn och elever utsätts för skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande. Med tanke på vidden av det i skollagen tillämpade begreppet ”kränkning” kan de svenska bestämmelserna i skol-

---

[480] FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 13*, 2011, pt.22. Enligt Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr. 8 definieras kroppslig bestraffning som ”varje form av straff med användande av fysiskt våld och som är avsedd att orsaka en viss grad av smärta eller obehag, hur ringa den än är. De flesta former av bestraffning inbegriper slag (smiska, slå, smälla till) mot barn med handen eller med ett föremål, t.ex. piska, käpp, bälte, sko eller träslev. Men bestraffningen kan också bestå i att sparka, ruska eller kasta barn, klösa, nypa, bita, lugga eller utdela örfilar, tvinga barn att inta obekväma ställningar, bränna, skålla eller framkalla illamående (t.ex. genom att tvätta ur barnets mun med tvål). Enligt kommittén är kroppslig bestraffning utan undantag förnedrande.” Se även SOU 2020:63, s. 781–782.

[481] FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 8*, 2006, Barnets rätt till skydd mot kroppslig bestraffning och andra grymma eller förnedrande former av bestraffning, pt.13–14.

[482] Grahn-Farley, *Barnkonventionen*, 2019, s. 114–115.

[483] Grahn-Farley, *Barnkonventionen*, 2019, s. 114–115.

lagens 6 kapitel uppfattas som mer långtgående skydd än det som framgår av barnkonventionens art. 19, detta eftersom skollagens bestämmelser om kränkande behandling inte innebär ett krav på att den eller de kränkande handlingar som utförts också måste ha lett till någon form av skada. Delar av skolornas skyldighet att agera enligt skollagen bygger dessutom enbart på barn och elevers subjektiva upplevelse av att ha blivit kränkta enligt SkolL 6 kap. 10 § (se avsnitt 6.1.2). Enligt barnkonventionens art. 41 innebär det inte något problem att konventionsstaterna stiftar egna lagar eller utvecklar praxis som ger utrymme för ett mer långtgående skydd av barns rättigheter än konventionstexten medger. Eftersom innebörden av kränkningsbegreppet i skollagen tillkommit främst genom domstols- och myndighetspraxis finns det dock utrymme för ny praxis, inspirerad av barnkonventionen, som begränsar innebörden av vad som kan betraktas som våld i skollagens mening (se avsnitt 4.2.4).

4.2.2 Rätten till utbildning och utbildningens utformning

Både i barnkonventionens art. 28 och EU-stadgans art. 14 uttrycks en rätt till utbildning. Rättigheten slås även fast i en mängd andra folkrättsliga överenskommelser som FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 26) och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 13).[484] Barns rätt till utbildning finns även uttryckt i svensk nationell rätt (se RF 2 kap. 18 §). Rätten till utbildning ska förverkligas genom lika möjligheter och det får inte förekomma någon diskriminering i utbildningen på grund av t.ex. religion, kön eller etniskt ursprung.[485]

Enligt barnkonventionen art. 28 st. 2 ska en stat vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barns mänskliga värdighet och är i överensstämmelse med konventionen i övrigt. Artikeln kan förstås som en skyldighet för konventionsstaterna att se till att disciplinen upprätthålls i skolan *och* som ett ansvar att säkerställa att inga andra disciplinära metoder används än sådana som respekterar barnets värdighet och stämmer överens med konventionen.[486] Båda tolkningarna är relevanta och särskilt intressanta som en kontextuell bakgrund till skollagens 6 och 5 kapitel samt den tillsynsplikt som diskuteras i avsnitt 4.4 nedan.

---

[484] Rättigheten återfinns även i b.la. FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, art. 5; FN:s konvention om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor, art. 10; FN:s konvention för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter, art. 30, 43(1)(a)–(c) och 45(1)(a)–(b); FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, art. 24.
[485] SOU 2020:63, s. 1099–1100.
[486] SOU 2020:63, s. 1004.

Barnkonventionen art. 28 innebär att den disciplinering som äger rum i konventionsstaternas skolor måste gå att förena med alla artiklar i konventionen, b.la. art. 19 om förbud mot våld. Detta innebär enligt barnrättskommittén att alla former av skolaga är otillåten enligt barnkonventionen art. 28, åtminstone om den går över gränsen för vad som i svensk nationell rätt kan klassificeras som misshandel.[487] Utöver fysiskt våld som en form av disciplin är även flera andra icke-fysiska disciplinformer oförenliga med barnkonventionen enligt kommittén. Detta inkluderar straff som b.la. förödmjukar, hotar, skrämmer och förminskar barn.[488] Att våld inte får användas som en typ av bestraffning innebär däremot inte att våld inte får användas för att skydda barn från sig själva eller andra. Barnrättskommittén menar att det finns särskilda omständigheter då lärare eller annan skolpersonal hamnar i situationer som motiverar våldsutövning för att kontrollera farliga beteenden hos barn.[489] Kommittén framhåller dock att skolans personal behöver beakta principen om att använda så lite våld som möjligt under så kort tid som nöden kräver. Alla metoder som används för att upprätthålla skoldisciplinen måste således stå i proportion till situationen som en vuxen i skolan försöker kontrollera och metoderna får inte inbegripa något avsiktligt tillfogande av smärta som en form av straff.[490]

I barnkonventionens art. 29 punkterna b) och d) framgår att konventionsstaterna är överens om att barnets utbildning ska syfta till att utveckla en respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Utbildningen ska även förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans och jämställdhet. Dessa ställningstaganden känns igen från SkolL 1 kap. 4 § där det framgår att:

> ”Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. […] Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.”

Barnkonventionens art. 29 är en del av den kontextuella bakgrunden till skollagens 6 kapitel och stadgandet att svenska skolhuvudmän måste bedriva ett förebyggande arbete i syfte att förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. I förarbetena till barn- och elevskyddslagen framgår att regleringen om kränkande behandling inte kan lyftas ut ur skolans verksamhet eftersom

487 Grahn-Farley, *Barnkonventionen*, 2019, s. 114–115.
488 FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 13*, 2011, pt.21.
489 FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 8*, 2006, pt.15.
490 FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 8*, 2006, pt.15.

frågan om kränkningar mellan elever *hänger samman* med den människosyn och de *grundläggande demokratiska värderingar* som skolan ska förmedla till eleverna.[491] Samma sak framgår i läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (Lgr11) där det står att skolorna måste främja förståelse för andra människor och förmåga till inlevelse samt att ingen får riskera att utsättas för kränkande behandling eller diskriminering i skolan.[492] Enligt Barnrättskommitténs allmänna kommentarer knyter art. 29 ihop flera andra artiklar i barnkonventionen till en tillämpbar enhet på skolområdet. T.ex. måste utbildningen genomföras:

> ”på ett sätt som respekterar barnets inneboende värdighet och gör det möjligt för barnet att uttrycka sina åsikter fritt i enlighet med artikel 12.1 och att delta i skollivet. Utbildningen måste också genomföras på ett sätt som respekterar de stränga gränser för disciplin som anges i artikel 28.2 och som främjar icke-våld i skolan.”[493]

Barnrättskommittén framhåller i de allmänna kommentarerna att de värden som kommer till uttryck i art. 29 innebär ett tydligt krav på att skolor måste vara anpassade för barn samt att de måste gå att förena med barns inneboende värdighet. Skolorna har också enligt kommittén en skyldighet att se till att de aktiviteter som barn deltar i inom ramen för sin utbildning (elevråd, kamratutbildning, skolföreningar och skoltidningar) underlättas som en del i att utbilda barnen i sina rättigheter och som ett sätt för barnen att uppleva förverkligandet av dem.[494] Denna tanke finns även återspeglad i den svenska skollagens bestämmelser om barns och elevers inflytande över utbildningen som stipuleras i SkolL 4 kap. 9–10 §§.

4.2.3 Rätt till privatliv och integritet

Barnkonventionens art. 16 föreskriver ett skydd för barns privatliv. Ett liknande skydd går även att finna i Europakonventionens art. 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv och i EU-stadgans art. 7 om respekt för privatlivet och familjelivet samt art. 3 om människans rätt till integritet.[495] Skyddet för enskilda individers privatliv och integritet i både barnkonventionen och Europakonven-

---

[491] Prop. 2005/06:38, s. 24.
[492] SKOLFS 2010:37, *läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*.
[493] FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 1*, 2001, Utbildningens mål, pt.8.
[494] FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 1*, 2001, pt.8.
[495] Rättigheten återfinns även i flertalet andra internationella, regionala och nationella rättighetskataloger, t.ex. i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (art. 12); FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (art. 17); Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (art. 22 och 31(a)) och FN-konventionen för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter (art. 14).

tionen är relativt extensivt. Europadomstolen har slagit fast att begreppet ”privatliv” är ett vidsträckt begrepp som innefattar hela den personliga sfären, inom vilken alla människor ska ha möjlighet att utveckla sig själva och sina personligheter i relation till andra människor och samhället runtomkring.[496] Europakonventionens skydd inkluderar även ett skydd för fysisk och psykisk integritet:

> “Private life includes the ‘physical and psychological integrity’ of the individual. Somewhat less frequently, reference has also been made to ‘moral integrity’. The positive aspect of the obligation is of particular significance, and article 8 requires the State ‘to maintain and apply in practice an adequate legal framework affording protection against acts of violence by private individuals’.”[497]

Enligt Europadomstolen ska konventionsstaternas skyldighet att skydda enskilda från fysiska och psykiska övergrepp i enlighet med art. 8 sträcka sig till kränkande behandling mellan barn i skolor.[498]

Vad gäller barnkonventionens skydd för barns privatliv i art. 16 bygger detta på tidigare folkrättsliga överenskommelser som art. 17 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och art. 12 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.[499] Till skillnad från dessa folkrättsliga överenskommelser ska dock art. 16 läsas och förstås utifrån barn och ungas situation och perspektiv med bäring på företeelser som t.ex. aga, information kring barns biologiska föräldrar, digitala spårningsaparater,[500] skolpersonals tillträde till barns väskor och skåp i skolmiljön, överlämnande av mobiltelefoner under skoldagen samt vuxnas granskning av barns digitala liv i form av sms, chattar, videos och

---

[496] Se Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, u.5, Norstedts juridik, 2015, s. 364–374. Se även Jehovah’s Witnesses of Moscow mot Russia, (ansökan nr 302/02, dom 10 juni 2010) st. 117; Hadri-Vionnet mot Switzerland, (ansökan nr 55525/00, dom 14 februari 2008) st. 51; Gillberg mot Sweden [GC], (ansökan nr 41723/06, dom 3 April 2012) st. 66.

[497] Schabas, William, *The European Convention on Human Rights – a commentary*, Oxford University Press, 2015, s. 370.

[498] Đurđević mot Croatia, (ansökan nr 52442/09, dom 19 July 2011), st. 105. Se även Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2015, s. 364–374.

[499] Tobin, John och Field, Sarah, *Article 16 The Right to Protection of Privacy, Family, Home, Correspondence, Honour, and Reputation*, Tobin, John (red.), The UN convention on the rights of the child – a commentary, Oxford University press, 2019, s. 552.

[500] Dowty, Terri, *Pixie-dust and Privacy – What’s Happening to Children’s Rights in England?*, Children and Society, 2008, s. 393.

bloggar.[501] Inom doktrin har det framförts att barnkonventionens art. 16 ska tolkas brett samt att den består av åtminstone fem dimensioner:

> ”physical and mental integrity; decisional autonomy; personal identity; informational privacy; and physical/spatial privacy.”[502]

Utifrån detta synsätt kan en inskränkning av art. 16 enbart godtas om det sker med lagstöd och om ingreppet i sig sker på goda grunder. Det finns dock en skillnad mellan vuxnas skydd för privatlivet (som framgår av Europakonventionen) och barns skydd för privatlivet (som framgår av barnkonventionen). Denna skillnad består i att staten (genom sina tjänstemän) och barns föräldrar (i egenskap av deras vårdnadshavare) ibland har en rätt och till och med en *skyldighet* att begränsa barns privatliv trots att det sker mot barnets vilja. Denna dubbla rätt och skyldighet ska dock sättas i förhållande till barns ålder och mognad (se barnkonventionens art. 5). Ett ingripande i ett barns privatliv får vidare enbart ske om det är i enlighet med barnets bästa (se barnkonventionens art. 3).[503] Det är exempelvis möjligt att tänka sig en situation där en förskolelärare behöver byta en tvåårings blöja trots att denne inte vill eller att en förälder behöver läsa igenom sin tolvårings chattkonversationer eftersom det finns en reell oro för att tolvåringen utsätter sig själv för fara i digitala miljöer.[504]

4.2.4 Kort om barnkonventionen i svensk utbildningsrätt

Samtliga kontextuellt relevanta rättigheter som diskuterats i avsnitt 4.2.1–4.2.3 finns återspeglade på olika sätt i den svenska skollagstiftningen.[505] Att det finns en tydlig koppling mellan barnkonventionens bestämmelser och skollagen är till fördel ur ett effektivitetsperspektiv då det innebär att det finns en tydlig länk mellan den svenska nationella rätten på skolans område och den överstatliga rättsliga kontexten i fråga om barns mänskliga rättigheter som de tar sig uttryck i skolan. Den överstatliga kontexten är således koherent vilket är positivt (se avsnitt 1.4.2.2). Andemeningen i barnkonventionens art. 19 och 28 finns exemp-

---

[501] Leary, Mary, *Reasonable Expectations of Privacy for Youth in a Digital Age*, Mississippi Law Journal, 2010, s. 1035.
[502] Tobin och Field, *Article 16 The Right to Protection of Privacy*, 2019, s. 555.
[503] Tobin och Field, *Article 16 The Right to Protection of Privacy*, 2019, s. 555.
[504] Jfr. Dowty, *Pixie-dust and Privacy*, 2008 och Leary, *Reasonable Expectations of Privacy for Youth in a Digital Age*, 2010.
[505] Se b.la. SkolL 1 kap. 4 § om utbildningens roll i att förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna, SkolL 1 kap. 10 § om särskild hänsyn till barnets bästa, SkolL 6 kap. 6–7 och 9 §§ om skolans arbete mot kränkande behandling och SkolL 6 kap. 12 § om möjligheten för barn att kräva skadestånd från huvudmannen. Se även prop. 2005/06:38 och prop. 2007/08:95.

elvis återspeglad i SkolL 6 kap. 6–7 och 9 §§ där det framgår att skolhuvudmannen har ett ansvar att förhindra kränkningar av elever samt att skolhuvudmannen och skolans personal inte får utsätta barn och elever för kränkningar.

Med detta sagt finns det kontextuella svårigheter med att bygga den svenska skolrättsliga regleringen på internationella bestämmelser och samtidigt producera en effektiv lagstiftningsprodukt. Dessa kontextuella svårigheter har dock ingen betydande inverkan på bedömningen av skollagens effektivitet utan hänger tydligare ihop med barnkonventionens kontextuella och innehållsmässiga effektivitet. Kortfattat kan de kontextuella svårigheterna med att bygga svensk skollag på internationella bestämmelser beskrivas som språkliga, kulturella och traditionella och dessa svårigheter blir särskilt tydliga i fråga om de artiklar i barnkonventionen som handlar om aga och våld mot barn. I en internationell kontext diskuteras barnkonventionens art. 19 (skydd mot våld) i termer av spanking,[506] slapping,[507] corporal punishment,[508] smacking[509] och justifiable assault.[510] I ett svenskt sammanhang ställer sig tolkare och tillämpare av skollagen i stället frågan om en lärare har tillåtelse (utifrån rådande nationella och internationella bestämmelser) att med fysisk makt (dvs. våld) leda en stökig elev ut ur en lektionssal trots att eleven stretar emot och sätter sig till fysiskt motvärn.[511]

Ett av kriterierna för effektiv lagstiftning är att lagar måste ha ett tydligt utformat innehåll samt att detta måste kunna kommuniceras på ett effektivt sätt till tillämparen (se avsnitt 1.4.2.3). Det finns en risk med att importera internationella diskussioner och begrepp utan att reflektera över hur dessa kommer att tolkas i en svensk kontext. När den internationella diskursen om våld- och maktutövning mot barn ger uttryck för ståndpunkten att barn måste skyddas från ”alla former

---

[506] Bitensky, Susan, *Spare the Rod, Embrace Our Humanity: Toward a New Legal Regime Prohibiting Corporal Punishment of Children*, Universtiy of Michigan Journal of Law Reform, 1998, s. 359.

[507] Durrant, Joan och Stewart-Tufescu, Ashley, *What is "Discipline" in the Age of Children's Rights?*, The International Journal of Children's Rights, 2017, s. 359–379.

[508] Nelson, Leslee, Honrath, Maggie, Lacci, Laura, Menzano, Kelley, *Corporal Punishment of Children in Thailand: An International Illustration on the Challenges of Confronting the Final Frontier*, Children's Legal Rights Journal, 2009, s. 10.

[509] Freeman, Michael och Saunders, Bernadette, *Can we Conquer Child Abuse if we don't Outlaw Physical Chastisement of Children?*, International Journal of Children's Rights, 2019, s. 681.

[510] Saunders, Bernadette, *Problematising "Childism" and Related Language in the English-Speaking World - the Power of Words to Either Thwart or Progress the Attainment of Children's Human Rights to Freedom from Corporal Punishment and Other Degrading Treatment*, Saunders, Bernadette, Leviner, Pernilla, Naylor, Bronwyn, Corporal Punishment of Children – Comparative Legal and Social Developments towards Prohibition and Beyond, Brill | Nijhoff, 2018, s. 63.

[511] Se t.ex. Högsta domstolens resonemang i NJA 1988 s. 586 (*Äppelkastningen*) där domstolen diskuterar möjligheten för en lärare att fysiskt leda en elev ut ur ett kapprum efter fruktkastning och Högsta domstolens resonemang i NJA 2016 s. 596 (*Örfilen*) där en lärare givit en elev en örfil efter att eleven spottat på henne och domstolen diskuterade möjligheten för läraren att ingripa mot eleven genom att leda denne ut ur lektionssalen vid armen.

av fysiskt och psykiskt våld" (all forms of physical or mental violence)[512] kan den svenska uttolkaren av detta budskap behöva ha i åtanke att "våld" i en internationell kontext översätts mest formtroget till "rättfärdigad misshandel" (justifiable assault)[513] eller "fysisk bestraffning" (corporal punishment)[514] och inte till olaga tvång eller någon annan form av "mildare" fysisk maktutövning.

Barnkonventionen är svensk lag sedan den 1 januari 2020 och inkorporeringen i sig är ett resultat av flera års påtryckningar från Barnrättskommittén och ideella organisationer och debattörer som United Nations Children's Fund Sverige (UNICEF), Rädda barnen och BRIS.[515] Barnkonventionen är det första av FN:s kärntraktat som inkorporerats i svensk rätt.[516] Den svenska rättstraditionen har av hävd en dualistisk utgångspunkt i förhållande till de överstatliga överenskommelser som staten tillträder. Detta innebär att de överenskommelser som den svenska staten ingår med andra stater och det ansvar staten sedermera överlåter till de nationella domstolarna och förvaltningsmyndigheterna skiljs åt.[517] Det handlar om två olika slags källor som ska hållas isär eftersom det skiljer den svenska rättsordningen från åtaganden som staten gör på en internationell nivå.[518] Den absolut vanligaste utgångspunkten är att Sverige uppfyller sina folkrättsliga åtaganden genom transformering. För att en konvention ska bli direkt tillämpbar i svensk rätt måste den inkorporeras.

Att inkorporera en folkrättslig överenskommelse i svensk rätt upprätthåller den dualistiska synen på rätten men i stället för att ändra i redan existerande bestämmelser tar lagstiftaren in hela konventionstexten i det svenska rättssystemet genom en så kallad inkorporeringslag.[519] Frågan som uppstår i och med barnkonventionens inkorporering är vilken ställning barnkonventionen som lag ska anses ha i förhållande till andra svenska rättskällor samt hur begreppen i barnkonventionen ska tolkas och förstås i en svensk kontext. Enligt regeringens proposition om inkorporering av barnkonventionen finns det inte några tillräckligt starka skäl för att särskilt reglera barnkonventionens ställning i förhållande till annan svensk lagstiftning.[520] I fråga om hur barnkonventionen ska tolkas efter inkorporeringen i svensk rätt hänvisar regeringen till att:

---

512 FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 13*, 2011, pt.17.
513 Saunders, *Problematising "Childism" and Related Language in the English-Speaking World*, 2018, s. 63.
514 Nelson, m.fl., *Corporal Punishment of Children in Thailand,* 2009, s. 10.
515 Prop. 2017/18:186; CRC/C/SWE/CO/5, st. 6; CRC/C/SWE/CO/4, st. 10. Se även Grahn-Farley, *Barnkonventionen*, 2019, s. 9; Leviner, *Barnkonventionen som svensk lag*, 2018, s. 294–295.
516 Grahn-Farley, *Barnkonventionen*, 2019, 2019, s. 9.
517 Axberger, Hans-Gunnar, *Rättigheter (del II av II) - Sverige och MR*, SVjT, 2018, s. 850.
518 Axberger, *Rättigheter (del II av II)*, 2018, s. 850–851.
519 Grahn-Farley, *Barnkonventionen*, 2019, 2019, s. 9.
520 Prop. 2017/18:186, s. 85.

> ”svenska domstolar och andra myndigheter ska lägga konventionens originaltext till grund för sin rättstillämpning och tolka den med tillämpning av sedvanliga tolkningsregler […] [och den] naturliga utgångspunkten för tolkning av en konvention är de folkrättsliga tolkningsmedel som kommit till uttryck i Wienkonventionen om traktaträtten (Wienkonventionen).”[521]

Regeringen framhåller även att barnkonventionen enligt Wienkonventionens art. 31 st. 1 ska tolkas ärligt i enlighet med:

> ”den gängse meningen av konventionens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av konventionens ändamål och syfte. I sammanhanget ingår, förutom konventionens text med inledning (preambel) och bilagor, också överenskommelser som i samband med konventionens ingående träffats mellan alla parter rörande traktaten och dokument avseende denna som upprättats av en eller flera parter och godtagits som sådana av övriga parter (Wienkonventionen artikel 31.2).”

Enligt lagstiftaren ska alltså skolornas personal tolka och tillämpa barnkonventionen mot bakgrund av konventionens ändamål och syfte i enlighet med Wienkonventionen. Detta kan bli problematiskt eftersom det är en stor skillnad mellan den internationella diskussionen om barns utsatthet för kränkningar och den svenska diskussionen på samma område. Om sådant våld som är förbjudet enligt barnkonventionen ska likställas med engelska begrepp som corporal punishment,[522] spanking,[523] slapping,[524] smacking[525] och justifiable assault[526] innebär det att skolornas ansvar att förebygga och åtgärda fall av kränkande behandling enligt skollagen *går längre* än vad barnkonventionens bestämmelser gör.

Att den nationella rätten har ett mer omfattande skydd för barn och barns rättigheter innebär i och för sig inte att någon direkt normkonflikt uppstår mellan skollagen och barnkonventionen, se barnkonventionen art. 41. Eftersom det svenska, tämligen vidsträckta skyddet för barn i fråga om kränkande behandling inte är tydligt uttryckt i lag utan framarbetat i domstols- och myndighetspraxis riskerar införandet av barnkonventionen som svensk lag att påverka denna tolk-

---

521 Prop. 2017/18:186, s. 82–83.
522 Nelson, m.fl., *Corporal Punishment of Children in Thailand*, 2009, s. 10.
523 Bitensky, *Spare the Rod, Embrace Our Humanity*, 1998, s. 359.
524 Durrant och Stewart, *What is "Discipline" in the Age of Children's Rights?*, 2017, s. 359–379.
525 Freeman och Saunders, *Can we Conquer Child Abuse if we don't Outlaw Physical Chastisement of Children?*, 2019, s. 681.
526 Saunders, *Problematising "Childism" and Related Language in the English-Speaking World*, 2018, s. 63.

ning i riktning mot en mer restriktiv syn på vad som kan betraktas som våld och inte i ett svenskt skolsammanhang. Därmed skulle en mer föredragskonform tolkning av skollagen i ljuset av barnkonventionen kunna resultera i att nivån för beteenden som kan klassificeras som fysiska kränkningar av barn i skolan i Sverige idag höjs. Detta beror på att det fysiska och psykiska våld som förbjuds i barnkonventionen enligt art. 19 är att jämställa med misshandel vilket inte är fallet enligt svensk skollagspraxis idag.

4.3 Barns rättigheter, skolan och regeringsformen

4.3.1 Regeringsformens rättighetskatalog

I den inhemska rätten[527] skyddas barn och vuxnas rättigheter i regeringsformens 2 kapitel. De paragrafer som i första hand har bäring på ämnet för denna avhandling är RF 2 kap. 6 § om påtvingade kroppsliga ingrepp och RF 2 kap. 18 § om rätten till utbildning.[528] I överstatliga sammanhang används begreppet ”mänskliga rättigheter” medan lagstiftaren i den nationella kontexten använder begreppet medborgerliga fri- och rättigheter.[529] Regeringsformens rättighetskatalog ska dock gälla ”var och en” med ett fåtal undantag där medborgarskap fortfarande är en förutsättning eller ett krav.[530] Förbudet mot kroppsstraff, tortyr och kroppsliga ingrepp i RF 2 kap. 5–6 §§ är sådana grundläggande fri och rättigheter som tillkommer även icke-svenska medborgare.[531] Vad gäller rätten till utbildning i RF 2 kap. 18 § är förhållandena aningen mer komplicerade då barn som inte är folkbokförda i Sverige har rätt till utbildning men ingen *skolplikt*.

4.3.2 Rätten till utbildning

Redan av regeringsformens målsättningsstadgande framgår det att ”det allmänna” ska trygga rätten till utbildning, se RF 1 kap. 2 § st. 2. I RF 2 kap. 18 § framgår det vidare att: ”[a]lla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola.” Rätten till utbildning som den är formulerad i regeringsformen har ett svagt grundlagsskydd. Detta innebär att lagstiftaren i vanlig lag kan göra inskränkningar i RF 2 kap. 18

---

527 Numera finns det skäl att argumentera för att barnkonventionen borde behandlas i detta avsnitt i stället för det föregående men enligt min mening har konventionen en så pass utpräglad folkrättslig koppling att den bäst behandlas bland de övriga folkrättsliga överenskommelserna.
528 Se även diskussionen om skolpliktens förhållande till rörelsefriheten i RF 2 kap 8 § i Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 230.
529 Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 177.
530 Prop. 2009/10:80, s. 149–ff. Se även Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 177–178 och Bull och Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 2019, s. 57–f.
531 Prop. 2009/10:80, s. 126–ff.

§ utan att ta hänsyn till grundlagens särskilda skyddsregler för rättighetsinskränkande normgivning.[532] RF 2 kap. 18 § ger inga särskilda rättigheter utöver vad som framgår i själva lagtexten. Stadgandet i RF 2 kap. 18 § innebär exempelvis inte att barn och elever har rätt till en skola *utan kränkningar* (jfr. BK art. 28).[533] Stadgandet reglerar heller inte frågan om barn ska anses ha lika rätt till privat utbildning eller i vilken utsträckning barn som *inte* har skolplikt trots det ska anses ha en rätt till utbildning i landet.[534]

Rätten till utbildning i RF 2 kap. 18 § är bunden till den allmänna skolplikten som framgår av skollagens 7 kapitel. I SkolL 7 kap. 2 och 10 §§ stadgas att barn som är bosatta i Sverige har skolplikt och att denna skolplikt generellt sett gäller för barn mellan sex och femton år. Vilka barn som ska räknas som ”bosatta” i Sverige och därmed omfattas av skolplikten anges i SkolL 29 kap. 2 § där det står att ”bosatt” ska likställas med att vara folkbokförd enligt folkbokföringslagen (1991:481). Barn som inte är bosatta i Sverige har inte någon skolplikt enligt skollagen men kan ändå ha en rätt till grundskoleutbildning enligt SkolL 29 kap. 2 §. Att elever i Sverige via regeringsformen har en ”rätt till utbildning” blir genom formuleringen av lagtexten ett tveeggat svärd.[535] Skolundervisningen i den svenska grundskolan är nämligen för de allra flesta både en *rättighet* och en *skyldighet*.[536] Denna skyldighet för elever i grundskolan att infinna sig i skolans lokaler rent fysiskt innebär att de inte kan lämna skolan för dagen eller välja att inte gå dit en morgon om de skulle vara utsatta för kränkande behandling på vardaglig basis av andra elever eller av skolpersonal. De kan heller inte välja att vara hemma under en längre tid av samma orsak eller att få hemskolning i föräldrarnas regi för att undvika kränkningar i skolan.[537]

---

532 Jfr. Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 188; Bernitz, Hedvig, *Dispens från den svenska skolplikten av religiösa skäl*, Cederborg, Ann-Christin och Warnling-Nerep, Wiweka (red.), Barnrätt – en antologi, Norstedts Juridik, 2014, s. 86–87; Bull och Sterzel, *Regeringsformen - en kommentar*, 2019, s. 87–88.

533 Jfr barnkonventionens art. 28 där det står att: ”Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med denna konvention.”

534 Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 211.

535 Bernitz, *Dispens från den svenska skolplikten av religiösa skäl*, 2014, s. 86–87. Se även Bernitz, Hedvig, *Barns rättigheter – finns fri- och rättigheter i skolans värld?*, FT, 2011 och Bernitz, Hedvig, *Frihet till religion eller frihet från religion i skolan – elevers och lärares rättigheter*, FT, 2017.

536 Skolplikt gäller t.ex. inte för barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola. Se SkolL 7 kap. 2 § st. 2 samt prop. 2009/10:165, s. 333–ff.

537 Det finns en möjlighet för en elev som utsatts för kränkningar att *byta skola* och på så vis uppfylla sin skolplikt. Detta är dock ingen snabb procedur varför elever som utsätts för kränkande handlingar trots detta måste gå till skolan där de kanske systematiskt utsätts för kränkningar av andra elever eller av lärare.

Av SkolL 7 kap. 17 § st. 1 framgår att en elev i grundskolan fullgör sin skolplikt genom att delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen. Enda undantaget från denna huvudregel är om eleven har giltigt skäl att utebli. Möjligheterna att undantas från närvarokravet vid obligatoriska utbildningsmoment i grundskolan är dock få då det enligt SkolL 7 kap. 19 § ställs krav på *synnerliga skäl* för legitim frånvaro. I förarbetena till nuvarande skollagen anges att synnerliga skäl kan föreligga om en elev exempelvis nyss flyttat till Sverige från något av våra grannländer och har mycket starka skäl att gå kvar i det gamla landets skola under återstoden av terminen. Kriteriet synnerliga skäl innebär enligt förarbetena att bestämmelsen ska tillämpas med stor restriktivitet.[538]

För det fall att en elev inte närvarar vid de obligatoriska utbildningsmomenten i grundskolan och heller inte beviljats befrielse från dem i enlighet med SkolL 7 kap. 19 § ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande eftersom det är vårdnadshavarna som enligt SkolL 7 kap. 20 § är primärt ansvariga för att eleven fullgör sin skolplikt. Om vårdnadshavarna inte uppfyller denna skyldighet kan de enligt SkolL 7 kap. 23 § föreläggas att betala vite. Denna bestämmelse är främst inriktad på fall då elever inte går i skolan överhuvudtaget, vilket indikeras av lagmotiven från 1985 där det b.la. står att ett vitesföreläggande från kommunens sida enbart kan komma i fråga om en elev har en betydande frånvaro från obligatoriska moment.[539]

Att barn i Sverige inte kan avstå från sin ”rätt” till utbildning är viktigt att ha i åtanke, särskilt i relation till de konsekvenser kränkningarna kan få, både på individ- och samhällsnivå (se avsnitt 2.3.2).[540] Till skillnad från vuxna som kan välja att säga upp sig från sitt jobb om det råder missförhållanden så har barn ingen möjlighet (utom i särskilda fall) att avstå från att gå till skolan. Att barn måste gå till skolan är en viktig anledning till att det är angeläget att skolans huvudmän och personal lyckas med att skydda barn från olika typer av fysiska och psykiska kränkningar i skolan. Rätten till utbildning, skolplikten i RF 2 kap. 18 § och SkolL 7 kap. 17–23 §§ blir, på grund av skolans tvingande karaktär, till viktiga faktorer i den rättsliga kontext som skollagens 6 kapitel är en del av då skolans skyldighet att skydda barn mot kränkningar bör ses i ljuset av att barnen inte har något annat val än att befinna sig i skolan. Detta gäller inte minst vid bedömningen av vuxnas kränkningar mot barn som diskuteras i avsnittet nedan.

---

538 Prop. 2009/10:165, s. 885. Se även HFD 2013 ref. 49.

539 Prop. 1985/86:10, *Om ny skollag m.m.*, s. 91.

540 Se b.la. Mukerjee, *Childhood Bullying and Labor Market Outcomes*, 2018, s. 330–ff.; Jolita, m.fl., *Bullying and Harassment as Antisocial Behaviours*, 2018, s. 550–ff. och Brown, m.fl., *Bullying, education and earnings*, 2008, s. 397. Se även Copeland, m.fl., *Adult Psychiatric and Suicide Outcomes of Bullying*, 2013, s. 419–426; Smith och Thompson, *Practical Approaches to Bullying*, 1991.

4.3.3 Förbud mot påtvingade kroppsliga ingrepp

Utgångspunkten i skollagen är att skolans huvudman har ett ansvar att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. Utöver det förebyggande arbetet innehåller skollagen även förbud mot att skolans personal utsätter barn och elever för kränkande behandling, se SkolL 9 kap. 10 §. Kränkande behandling kan enligt propositionen till barn- och elevskyddslagen b.la. inkludera beteenden som nedsättande kommentarer, knuffar, sparkar, slag och social utfrysning (se avsnitt 5.1).[541]

Kränkande handlingar enligt skollagens 6 kapitel kan även utgöra brott i form av b.la. misshandel, ofredande och olaga tvång enligt BrB 3 kap. 5 § och BrB 4 kap. 4 och 7 §§. Kränkande behandling kan också vara en form av påtvingat kroppsligt ingrepp. Enligt RF 2 kap. 6 § får representanter för det allmänna (b.la. rektorer, lärare och annan skolpersonal) generellt sett inte utsätta enskilda (b.la. barn och elever) för påtvingade kroppsliga ingrepp.[542] Eftersom skollagens bestämmelser om kränkande behandling kan betraktas som ett sätt för lagstiftaren att garantera efterlevnaden av RF 2 kap. 6 § så blir denna paragraf en viktig del av den rättsliga kontext som måste beaktas vid en bedömning av skollagens effektivitet i fråga om kränkande behandling.

Lärare och annan skolpersonals kränkningar av elever har varit föremål för prövning i Högsta domstolen vid fyra tillfällen sedan skyddet i RF 2 kap. 6 § introducerades år 1974. Samtliga av dessa domar har handlat om kränkningar av fysisk art och har varit ett resultat av att lärare eller annan skolpersonal försökt ingripa mot elevers ordningsstörande beteenden på olika sätt.[543] Enligt SkolL 6 kap. 9 § och RF 2 kap. 6 § får lärare, rektorer och annan skolpersonal inte ingripa mot barn och elever på ett sätt som utgör kränkande behandling eller påtvingade kroppsligt ingrepp.

Förbudet mot kränkande ingripanden mot barn och elever kan tyckas okomplicerat om bedömningen enbart görs utifrån skollagens 6 kapitel och regeringsformens 2 kapitel. Förbudet är dock inte så självklart om en bredare utblick görs över skollagens rättsliga kontext i fråga om kränkande behandling. Skolans personal har exempelvis ett lagstadgat ansvar att utforma utbildningen på ett sådant sätt att alla elever kan tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och

---

[541] Prop. 2005/06:38, s. 136–137.

[542] Se resonemanget om påtvingade kroppsliga ingrepp i Warnling-Nerep, Wiweka, *"Påtvingat kroppsligt ingrepp" (RF 2:6) och JO:s rättsvägledande funktion*, FT, 2002, s. 23–ff., [se vidare Warnling Conradson].

[543] NJA 1988 s. 586, NJA 2009 s. 776, NJA 2016 s. 596 samt NJA 2020 s. 578.

studiero enligt SkolL 5 kap. 3 §. Lärare och rektorer har även enligt SkolL 5 kap. 6 § en rätt att vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för komma till rätta med elevers ordningsstörande uppträdanden.

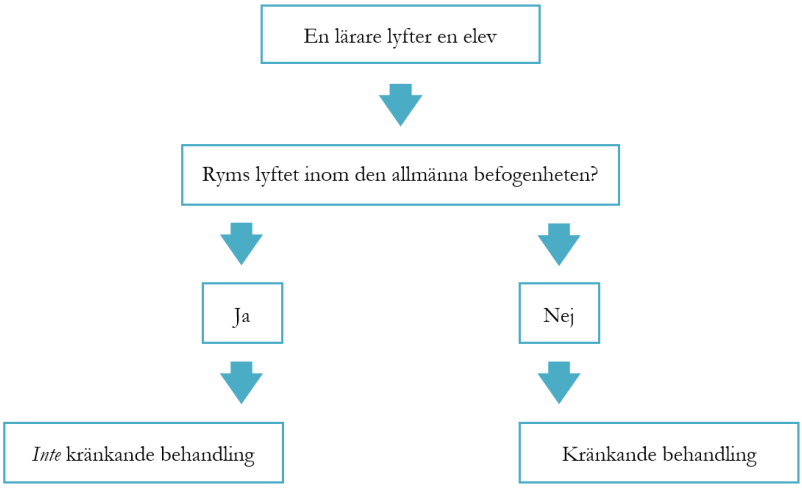
Utöver det lagstadgade utrymmet för lärare och rektorer att ingripa mot elever inom ramen för deras allmänna befogenheter har skolans personal även en skyldighet att agera för att trygga ordning och säkerhet som en del av personalens tillsynsiktsplikt över barn och elever. Hur ordet ”ingripa” ska förstås i relation till skollagens och regeringsformens bestämmelser om kränkande behandling och förbud mot påtvingade kroppsliga ingrepp är inte tydligt varför frågan om lärares fysiska ingrepp mot och kränkningar av elever är svår att bedöma på ett generellt plan. Det handlar således inte om ett absolut förbud mot kränkningar trots att SkolL 6 kap. 9 § och RF 2 kap. 6 § kan ge intryck av det. I propositionen till skollagens 5 kapitel framgår att paragrafen innebär en rätt för lärare och rektorer att ”ingripa” mot elever när ordningen i skolan är allvarligt störd.[544] Denna rätt omfattar inte enbart nöd- och nödvärnssituationer enligt BrB 24 kap. 1 och 4 §§ utan inkluderar ingripanden som går utöver nödvärnsrätten.[545] Det är inte självklart hur verbet ”ingripa” eller ordföljden ”omedelbara och tillfälliga åtgärder” i SkolL 5 kap. 6 § ska förstås.[546] Begreppen har dock tolkats av Högsta domstolen som ett utrymme för lärare att ingripa med *fysiska maktmedel* mot elever.[547]

Att lärare och rektorer enligt SkolL 5 kap. 6 § har en viss rätt att använda fysisk makt eller våld mot elever påverkar bedömningen av vad som utgör kränkande behandling i skollagens mening. Om en lärare lyfter ut en elev som stör ordningen i ett klassrum kan det enligt en tolkning av SkolL 5 kap. 6 § vara tillåtet. Om denna typ av fysiska ingripanden däremot *inte* är tillåten med stöd av SkolL 5 kap. 6 § bör handlingen i stället bedömas som kränkande behandling enligt SkolL 6 kap. 9 §.

Exemplet i figur 7 nedan kan tyckas okomplicerat men eftersom ett lyft även är ett ingrepp i elevens personliga sfär kan lyftet utgöra en rättighetsbegränsning i regeringsformens bemärkelse och således vara otillåtet enligt RF 2 kap. 6 §.[548] Exemplet i figur 7 är således mer komplicerat än det kan tyckas vara vid en första anblick.

---

544 Prop. 2009/10:165, s. 322–ff.
545 Prop. 2009/10:165, s. 323.
546 Enkvist, Victoria och Gustafsson, Anna, *På rättighetsfronten intet nytt? – Påtvingat kroppsligt ingrepp i skolan*, ERT, 2020, s. 663–ff. Se även Refors-Legge, Maria, *Ordning i klassen*, JP, 2020 och Refors-Legge, Maria, *Lärares tillsynsplikt, bagatellartade kränkningar och otillåtna kroppsliga ingrepp*, NST, 2016.
547 NJA 2020 s. 578.
548 Jfr. Warnling Conradson, *Påtvingat kroppsligt ingrepp*, 2002.



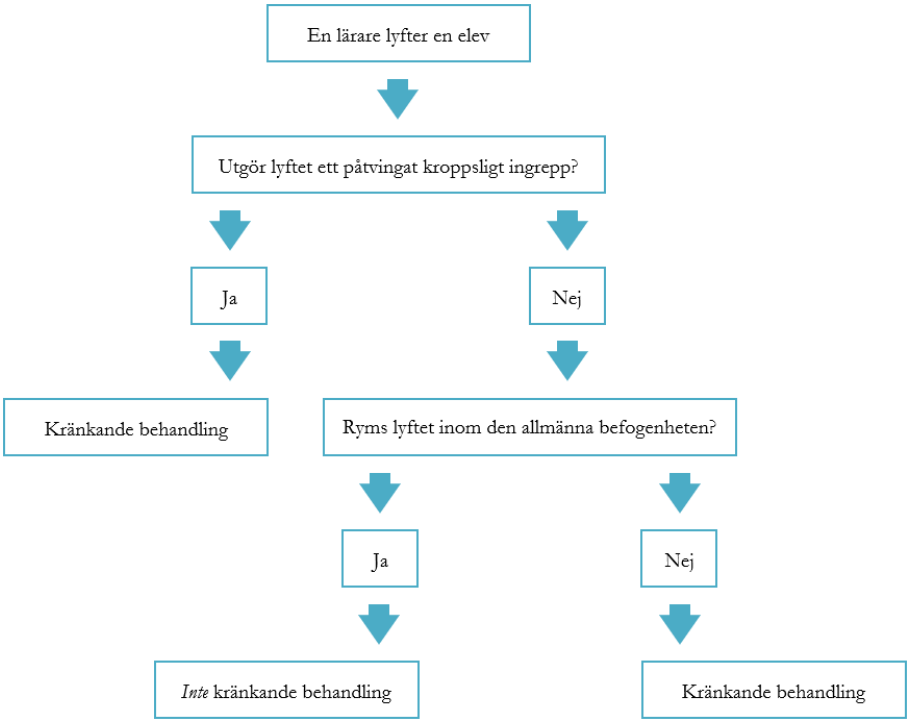
Figur 7: Kränkande behandling eller inte?

Ett brott mot regeringsformens bestämmelser om påtvingade kroppsliga ingrepp kan innebära att en kränkning i skollagens mening ägt rum vilket i sin tur kan innebära att eleven kan ha rätt till ersättning (se figur 8 nedan).[549] Med *kroppsligt ingrepp* menas enligt utredningen som ligger till grund för regeringsformen b.la. olika typer av mildare eller allvarligare former av våld mot kroppen.[550] Begreppet innefattar även läkarundersökningar, vaccinering, tagande av fingeravtryck samt blod-, saliv-, utandning- och urinprovtagning.[551] Med begreppet *påtvingat* menas inte enbart fysiskt tvång utan även olika former av psykiska påtryckningsmedel som gör att det kroppsliga ingreppet inte är helt frivilligt.[552] JO har berört detta i förhållande till skolor som önskat göra drogtester på elever och har i dessa fall ansett att drogtest enbart kan tillåtas om elevernas frivillighet är möjlig att säkerställa på ett tillförlitligt sätt.[553]

---

[549] Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020, s. 663–ff. Se även Refors-Legge, *Ordning i klassen*, 2020 och Refors-Legge, *Lärares tillsynsplikt*, 2016.
[550] SOU 1975:75, *Skydd för kroppslig integritet*, s. 358–362.
[551] SOU 1975:75, s. 358–362. Se JO:s beslut dnr. 479-2010, 2010-04-26 och resonemangen i prop. 2009/10:165, s. 323; prop. 1987/88:3, *om en ny fartygssäkerhetslag*, s. 88 f.; prop. 1987/88:88, *om ny strålskyddslag, m.m.*, s. 78 f.; prop. 1988/89:134, *om ändring i körkortslagen (1977:477), m. m.*, s. 11. Se även Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 199; Warnling Conradson, m.fl., *Lärare & elev*, 2020, s. 95 ff.; Warnling Conradson, *Påtvingat kroppsligt ingrepp*, 2002, s. 21–22 och Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt*, 2020, s. 663–ff.
[552] Se Bull och Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 2019, s. 71–74 och Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 199; Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik och Svahn Starrsjö, Kristina, *Regeringsformen – med kommentarer*, Karnov, 2012, s. 77–78.
[553] Se b.la. JO 2010/11 s. 509 och JO 1988/89 s. 350. Se även Warnling Conradson, m.fl., *Lärare & elev*, 2020, s. 100–101.

Regeringsformens skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp gäller för mindre påtagliga ingrepp i en persons integritetssfär, dvs. ingrepp som inte enbart utförs inpå bara kroppen.[554] Skyddet gäller t.ex. kroppsvisitationer, husransakningar och liknande intrång i en persons privatliv. I skolans värld skulle det kunna röra sig om en lärare som genomsöker en elevs väska, skåp, kläder eller mobiltelefon. JO har kommit fram till att en lärares begäran att kontrollera en elevs sko varit ett ingrepp i elevens kroppsliga integritet och därför förbjudet.[555]

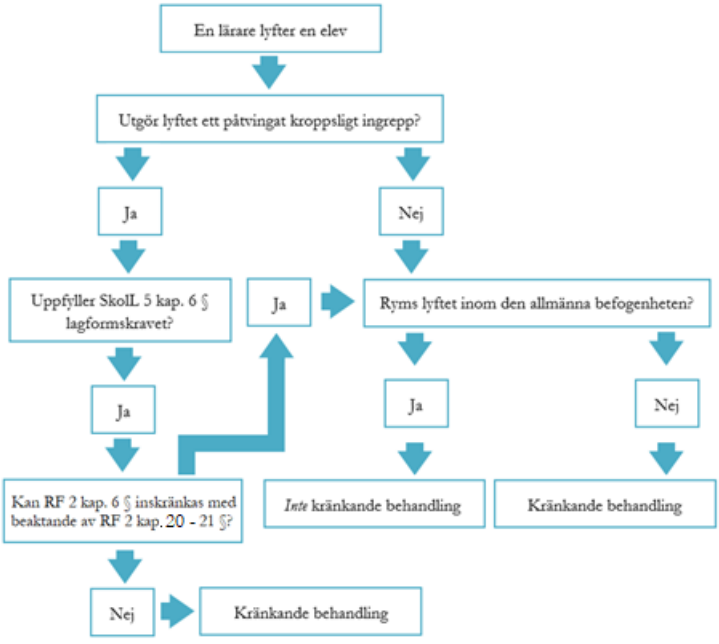


Figur 8: Kränkande behandling eller inte (inkl. RF 2 kap. 6 §)?

Det är tillåtet att göra avsteg från RF 2 kap. 6 § om det sker med stöd av lag enligt RF 2 kap. 20 § och dessa ändringar kan anses vara godtagbara i ett demokratiskt samhälle enligt RF 2 kap. 21 §. Det finns således ett s.k. lagformskrav på

[554] Jfr. resonemanget i Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020, s. 663–ff.; Warnling Conradson, m.fl., *Lärare & elev*, 2020, s. 95–ff.; Warnling Conradson, *Påtvingat kroppsligt ingrepp*, 2002 och Refors-Legge, *Ordning i klassen*, 2020, s. 35–ff.
[555] Se JO:s beslut dnr. 1133–1985, 1986-03-21. Se även JO 2004/05 s. 337 där JO konstaterade att skolpersonals genomsökning av elevers väskor och skåp efter vattenpistoler och vattenballonger var att betrakta som en otillåten kroppsvisitation.

inskränkningar av skyddet mot påtvingade kroppsliga ingripanden och dessutom materiella skyddsbestämmelser som begränsar de inskränkningar av rättighetsskyddet i RF 2 kap. 6 §.[556]



Figur 9: Kränkande behandling eller inte (inkl. RF 2 kap. 6 och 20–21 §§)?

Som nämns ovan är det möjligt att argumentera för att SkolL 5 kap. 6 § kan betraktas som ett laga stöd för att lärare och rektorer ska kunna använda sig av fysiska maktmedel mot elever och att lagformskravet i RF 2 kap. 20 § därmed är uppfyllt.[557] Trots att propositionen till skollagens 5 kapitel uttryckligen innehåller skrivelsen att ”lärare och rektorer har en rätt att ingripa”[558] mot elever i stökiga situationer i skolan är det inte tydligt utifrån propositionen om detta ”ingripande” även innefattar våld eller andra typer av fysiska maktmedel. I propositionen till skollagens 5 kapitel står det dessutom att åtgärder som vidtas med stöd av SkolL 5 kap. 6 § inte får inskränka elevernas grundläggande fri- och rättigheter enligt

[556] Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 199–202 och s. 213–215. Jfr. resonemanget i NJA 2018 s. 1051.
[557] Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020, s. 663–ff. Se även Refors-Legge, *Ordning i klassen*, 2020, s. 35–ff.
[558] Prop. 2009/10:165, s. 323.

regeringsformen, varför det blir svårt att betrakta SkolL 5 kap. 6 § som en självklar inskränkning av RF 2 kap. 6 §.[559]

Trots att SkolL 5 kap. 6 § inte tycks uppfylla lagformskravet i RF 2 kap. 20 § har Högsta domstolen i NJA 2020 s. 578 (*Soffan i rasthallen*) gjort bedömningen att en lärares lyft av en pojke från en soffa medelst nackgrepp inte utgjort kränkande behandling eftersom lyftet kunde anses rymmas inom ramen för lärarens allmänna befogenheter i SkolL 5 kap. 6 §.[560] Se figur 9 ovan.

4.4 Kränkningar och tillsynsplikt

4.4.1 Tillsyn eller allmänna befogenheter?

Som nämns ovan påverkas bedömningen av skolpersonals potentiellt sett kränkande handlingar enligt SkolL 6 kap. 9 § av om ingreppet kan sägas falla inom lärarens allmänna befogenhet i SkolL 5 kap. 6 § eller inte. Denna bedömning bör i sin tur baseras på ett resonemang om SkolL 5 kap. 6 § uppfyller lagformskravet i RF 2 kap. 20 § (inkl. RF 2 kap. 21 §) och om SkolL 5 kap. 6 § därmed utgör ett giltigt undantag från RF 2 kap. 6 § eller ej (se figur 7, 8 och 9 ovan).[561]

De allmänna befogenheterna i SkolL 5 kap. 6 § infördes i skollagen år 2010 och var menade att förtydliga lärares rätt att ingripa mot elever i situationer där ordningen i skolan är allvarligt störd. Utformningen av SkolL 5 kap. 6 § var b.la. en följd av att Högsta domstolen i NJA 2009 s. 776 (*Läraren och elevassistenten*) konstaterat att det vid tiden för avgörandet inte fanns några bestämmelser i skollagen som gjorde det möjligt för lärare att ingripa med våld mot elever samt att det därmed inte fanns något lagstöd som kunde bryta presumtionen om att barn och elever är skyddade mot påtvingade kroppsliga ingrepp på samma sätt som vuxna i enlighet med RF 2 kap. 6 §.[562] Som nämndes ovan innebär SkolL 5 kap. 6 § enligt förarbetena en rätt att ”ingripa” som går utöver nöd- och nödvärnsrätten.[563] Att denna rätt även skulle sträcka sig till användandet av fysisk makt i form av våld är dock inte klart.[564]

Innan SkolL 5 kap. 6 § fick sin nuvarande utformning hade Högsta domstolen bedömt frågan om lärares fysiska ingripanden mot elever vid två tillfällen, dels i

---

559 Prop. 2009/10:165, s. 323. Se även Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt*, 2020, s. 663–ff. och Refors-Legge, *Ordning i klassen*, 2020, s. 35–ff.
560 NJA 2020 s. 578.
561 Jfr. Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020, s. 663–ff.; Warnling Conradson, m.fl., *Lärare & elev*, 2020, s. 95 ff. Se även mitt resonemang i Refors-Legge, *Ordning i klassen*, 2020, s. 35–ff. Jfr. Högsta domstolens resonemang i NJA 1988 s. 586.
562 NJA 1988 s. 586 och NJA 2009 s. 776.
563 Prop. 2009/10:165, s. 323.
564 Se b.la. resonemanget i Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020, s. 663–ff. Se även Refors-Legge, *Ordning i klassen*, 2020 och Refors-Legge, *Lärares tillsynsplikt*, 2016.

NJA 1988 s. 586 (*Äppelkastningen*), dels i NJA 2009 s. 776 (*Läraren och elevassistenten*). I båda fallen dömdes de åtalade lärarna och elevassistenten för misshandel. Högsta domstolen menar i både NJA 1988 s. 586 och i NJA 2009 s. 776 att lärare och annan skolpersonal, vid utövandet av sin *tillsynsplikt*, inte kan vara avskurna från varje möjlighet till kroppsligt ingripande mot elever, trots att det inte är fråga om ett agerande som sker i nödvärn.[565] Tillsynsplikten är en i praxis framarbetad konstruktion som ger skolans personal en viss, om än begränsad, möjlighet att ingripa mot elever med våld för att upprätthålla ordning och säkerhet i skolan.

I propositionen till den nuvarande skollagen framgår det att SkolL 5 kap. 6 § inte innebär någon inskränkning av den redan etablerade tillsynsplikten utan syftar till att tydliggöra att rektorer och lärare utöver nödvärnsrätten har en rätt att ingripa mot elever.[566] Detta kan förstås som att SkolL 5 kap. 6 § och de allmänna befogenheterna är en kodifiering av tillsynsplikten. Att SkolL 5 kap. 6 § skulle vara en kodifiering av tillsynsplikten tycks även Högsta domstolen utgå från i domskälen till NJA 2016 s. 596 och i NJA 2020 s. 578.[567]

Inom utbildningsrättslig doktrin behandlas tillsynsplikten ofta som en separat företeelse i förhållande till de allmänna befogenheterna i SkolL 5 kap. 6 §.[568] Tillsynsplikten har även ett bredare omfång än SkolL 5 kap. 6 § eftersom tillsynsplikten inte enbart handlar om upprätthållande av ordning utan också inkluderar ren omsorg om barn och elever.[569] Utöver tillsynspliktens omsorgsaspekt har tillsynsplikten även en relevans vid bedömningen av ordningsupprätthållande åtgärder som måste vidtas i förskolan. De allmänna befogenheterna i SkolL 5 kap. 6 § gäller nämligen inte förskolan enligt SkolL 5 kap. 2 § och de kan heller inte tillämpas av andra personalgrupper än just lärare och rektorer. Detta innebär att skolpersonal som förskolelärare, rektorer (vid förskolor), barnskötare, elevassistenter och vikarier (m.fl.) inte kan hänvisa till de allmänna befogenheterna i SkolL 5 kap. 6 § när de ingriper fysiskt mot barn och elever i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet på en skola eller en förskola. Dessa personalgrupper är således helt hänvisade till den ”okodifierade” tillsynsplikten.[570]

---

565 NJA 1988 s. 586 och NJA 2009 s. 776.
566 Prop. 2009/10:165, s. 323.
567 Jfr. Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020, s. 663–ff.
568 Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020, s. 663–ff.; Bengtsson, Hans och Svensson, Krister, *Ansvar och sekretess i förskola, skola och fritidshem*, u. 7, Liber, 2011, s. 117–f.; Melander, Jan, *Trygghet och studiero – en skola fri från kränkningar*, u. 2, Wolters Kluwer, 2017 och Gustafsson, *Kränkande behandling i skolan*, 2013, s. 105. Se även Refors-Legge, *Ordning i klassen*, 2020 och Refors-Legge, *Lärares tillsynsplikt*, 2016.
569 Prop. 2005/06:38, s. 102.
570 Prop. 2009/10:165, s. 319.

Oberoende av om tillsynsplikten ska anses vara en del av de allmänna befogenheterna i SkolL 5 kap. 6 § eller inte är tillsynsplikten relevant ur kontextuell bemärkelse för analysen av kränkningsbestämmelsernas rättsliga kontext. Tillsynspliktens tillkomst, utformning och omfattning undersöks på grund av detta ingående i avsnitt 4.4.2–4.4.5 nedan.

4.4.2 Vårdnadshavares tillsynsplikt enligt familjerättslig reglering

Alla barn ska enligt föräldrabalken ha minst en, men helst två vårdnadshavare. Det framgår av föräldrabalkens 6 kapitel. Oftast är barns föräldrar också deras vårdnadshavare, men barn kan även ha särskilt förordnade vårdnadshavare. Enligt FB 6 kap. 1–2 §§ har vårdnadshavare en skyldighet att ha tillsyn och uppsikt över sina barn. Denna tillsynsplikt utgör en rättslig grund för vårdnadshavare att agera i relation till sina barn. Tillsynsplikten kan även aktualiseras för andra personer som har ett juridiskt ansvar för barn, exempelvis skolpersonal.[571] Tillsynsplikten som regleras i föräldrabalken har en tydlig koppling till den straffrättsliga garantläran och till vårdnadshavares skadeståndsansvar för sina barn, se FB 6 kap. 2 § st. 2 samt SkL 2 kap. 1 §.[572] Bristande tillsyn kan innebära att vårdnadshavare och andra som är juridiskt skyldiga att ha tillsyn över barn kan dömas till straff- och civilrättsligt ansvar för sin underlåtelse. Enligt propositionen om vårdnadshavares skadeståndsansvar syftar bestämmelserna i föräldrabalken om vårdnadshavares tillsyns- och uppsiktsplikt till att hindra barn från att skada sig själva och från att skada andra eller andras egendom.[573]

Tillsynsplikten enligt föräldrabalken innebär att vårdnadshavare måste ingripa i vissa situationer för att förhindra att barn utför handlingar som kan vara skadliga för barnet själv eller för andra i barnets närhet. Exakt hur vidsträckt tillsynsplikten är i relationen mellan barn och deras vårdnadshavare är svårt att säga,[574] men vårdnadshavaren har en skyldighet att ha sina barn under uppsikt och hindra dem från att vidta skadeverkande handlingar. Tillsynsplikten över barn i en familjerättslig kontext är beroende av barns ålder och mognad. Yngre barn kräver generellt sett en näst intill ständig uppsikt medan äldre barn ofta kan tillåtas göra saker på egen hand. Vårdnadshavares skyldighet att ha tillsyn över sina barn innebär

---

571 Sund, Lars-Göran, *Tillsyn över barn*, iUSTUS Förlag, 1989, s. 20 och prop. 1981/82:168, *Om vårdnad och umgänge m. m.*, s. 60–ff. Se även NJA 1984 s. 764; NJA 1988 s. 586; NJA 2016 s. 596 och NJA 2009 s. 776.

572 Schiratzki, Johanna, *Barnrättens grunder*, Studentlitteratur, u. 7, 2019, s. 92.

573 Prop. 1993/94:57, *Om vårdnadshavares skadeståndsansvar*, s. 24–28. Se även bet. 1993/94:LU9, *Vårdnadshavares skadeståndsansvar* och Sund, *Tillsyn över barn,* 1989, s. 17.

574 Vid den juridiska fakulteten vid Stockholms universitet pågår ett forskningsprojekt där den ansvariga doktoranden Emelie Kankaanpää Thell undersöker vårdnadshavares omsorgs- och tillsynsplikt i förhållande till sina barn.

dock inte att vårdnadshavarna alltid måste ha en personlig uppsikt över barnen och detta gäller även mycket små barn. Tillsynsplikten kan övergå till en annan person, exempelvis en mormor, en farbror eller skolpersonal.[575]

4.4.3 Vårdnadshavares tillsynsplikt enligt straffrättslig reglering

När det gäller vårdnadshavares tillsyn över barn inom straffrätten aktualiserar detta i första hand frågan om olika former av underlåtenhet när vårdnadshavare eller andra som är juridiskt ansvariga för barn inte i tillräckligt stor utsträckning tar det ansvaret. Antingen blir frågan om underlåtenhet aktuell i relation till det egna barnets väl och ve eller i relation till omgivningens krav på skydd från barnet. På detta sätt återknyter straffrätten till FB 6 kap. 1–2 §§ som beskrivs i avsnittet ovan. Att ansvar kan utkrävas av en part som inte varit direkt skyldig till en gärning beror på den så kallade garantläran.[576] Att en person straffrättsligt betraktas som ansvarig för följder som inte är konsekvenser av personens egna handlingar beror på att samhället kräver att personen i fråga *borde* ha gjort något för att förhindra de följder som exempelvis ett barns handlande får. Det är alltså underlåtenheten som är klandervärd i sammanhanget.[577]

Rent allmänt finns det i Sverige inget straffsanktionerat förbud mot att gemene man förhåller sig passiv i olika situationer och sammanhang.[578] Vissa brottsbeskrivningar tar dock direkt sikte på underlåtenheten i sig, exempelvis brottet fyndförseelse, se BrB 10 kap. 8 §. Andra brottstyper kan i själva brottsbeskrivningen ge uttryck för ett krav på aktivt handlande men ändå innefatta ett straffrättsligt ansvar vid underlåtenhet. Högsta domstolen konstaterade exempelvis i NJA 2013 s. 588 att misshandel är ett brott som kan begås både genom passivt och aktivt handlande:

> ”Av 3 kap. 5 § BrB framgår att den som tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom eller henne i vanmakt eller annat sådant tillstånd, döms för misshandel. Brottsbeskrivningen tar i huvudsak sikte på orsakande av en viss effekt utan några närmare

---

575 Se Sund, *Tillsyn över barn,* 1989, s. 20; prop. 1981/82:168, s. 60 ff.; NJA 1984 s. 764; NJA 1988 s. 586; NJA 2016 s. 596 och NJA 2009 s. 776.

576 Att behandla garantläran på djupet inom ramen för denna avhandling är inte möjligt på grund av ämnets komplexitet. Däremot erfordras viss förståelse för läran då den inte enbart reglerar vårdnadshavares ansvar för sina barn utan även i förlängningen också reglerar skolans och skolpersonalens ansvar för sina elever. Vid Stockholms universitets juridiska fakultet pågår ett forskningsprojekt med fokus på garantläran som drivs av doktoranden Frida Larsson.

577 Warnling Conradson, Wiweka, *Vad är rätt?*, u. 3, Nordstedts Juridik, 2018, s. 35.

578 Asp, Petter, Ulväng, Magnus och Jareborg, Nils, *Kriminalrättens grunder*, u. 2, iUSTUS, 2013, s. 108; Strahl, Ivar, *Allmän straffrätt i vad angår brotten*, Norstedt, 1976, s. 408 f.; SOU 2011:16, *Allmän skyldighet att hjälpa nödställda?*; Warnling Conradson, *Vad är rätt?*, 2018, s. 35.

begränsningar i fråga om hur orsakandet sker. Det verb som används, tillfoga, har samma betydelse som förorsaka. Även om uttrycket kan tyda på att ett aktivt handlande avses måste även underlåtenhet omfattas av betydelseområdet […].”[579]

Trots att det inte framgår i BrB 3 kap. 5 § (dvs. misshandelsbrottet) att underlåtenhet kan leda till ansvar finns det enligt Högsta domstolen situationer när detta ändå är fallet. Dessa situationer är dock inte obegränsade utan kan enligt allmänna principer om straffrättsligt ansvar endast komma i fråga om det finns en särskild anledning för en person att ingripa. Det är också i denna typ av situationer som den så kallade garantläran blir aktuell.[580] För att person X ska betraktas som ansvarig för person Y:s handlingar eller vara skyldig att ingripa för att skydda Y från att t.ex. trilla i vattnet och drunkna, krävs det att X har en garantställning i förhållande till Y. Enligt garantläran finns det två olika garanter; *skyddsgaranter* och *övervakningsgaranter*. Förenklat kan de olika positionerna beskrivas som att en skyddsgarant måste *skydda ett barn* från omgivningen eller sig själv medan en övervakningsgarant måste *skydda tredje man* och dennes egendom *från barnet*.[581] Att vårdnadshavare är både skydds- och övervakningsgaranter framgår av FB 6 kap. 1–2 §§ och detta innebär att vårdnadshavare måste agera till skydd för sitt barn och till skydd för omgivningen i relation till barnet.[582]

Det är dock inte enbart vårdnadshavare som har en garantställning i förhållande till barn, en sådan ställning kan även uppkomma på andra grunder, exempelvis genom ett frivilligt åtagande.[583] Exakt hur vid kretsen av skydds- och övervakningsgaranter är i förhållande till barn är inte helt klart, det verkar dock finnas en viss konsensus kring att skolpersonal ingår i denna krets.[584] Skyldigheten för skolpersonal att ingripa mot eller till skydd för ett barn är dock (till skillnad från vårdnadshavarnas skyldighet) möjlig att begränsa i tid och rum. Lärare intar således endast en garantställning i förhållande till sina elever under skoltid och kan inte förväntas ingripa till förmån för ett barn när skoldagen är över.[585]

---

[579] NJA 2013 s. 588 (*Styvpappan*).
[580] NJA 2013 s. 588. Se även Larsson, Frida, *Styvföräldrars garantansvar*, JT, 2013, s. 651.
[581] Asp, m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2013, s. 112–115; jfr. Sjögren, Anders, *Högsta domstolen prövar garantläran*, SVjT, 2014.
[582] Prop. 1981/82:168, s. 23.
[583] NJA 2013 s. 588, Asp, m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2013, s. 113–116.
[584] Larsson, *Styvföräldrars garantansvar*, 2013, s. 651, SOU 2011:16, s. 144, Asp, m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2013, s. 112–116.
[585] Asp, m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2013, s. 116. Det bör dock noteras att skyldigheten för lärare att agera inom ramen för sin ställning som garanter måste skiljas från skyldigheten för lärare att agera med anledning av deras anmälningsplikt som framgår i socialtjänstlagen (2001:453) 14 kap. 1 § (SoL).

4.4.4 Skolpersonalens tillsynsplikt

4.4.4.1 Tillsynsplikten i skolan

Skolpersonalens tillsynsplikt kan i enlighet med vad som beskrivits ovan sägas ha familje- och straffrättsliga rötter. Trots detta bör tillsynsplikten i skolan betraktas som något för sig väsensskilt. Tillsynsplikten är inte fastslagen i någon lag eller förordning som har en direkt bäring på skolans verksamhet. Det fanns tidigare ett visst lagstöd för/påbud om lärares tillsynsplikt i den äldre skolförordningen (1971:235) 14 kap. 10 § där det framgick att lärare skulle vaka över elevers uppförande och ordning när eleverna var under deras tillsyn. Trots att andemeningen i den äldre skolförordningen kan sägas leva kvar i b.la. skollagens nuvarande 5 och 6 kapitel, är det som nämnts i avsnitt 4.4.1, osäkert om t.ex. SkolL 5 kap. 6 § kan anses vara en kodifiering av tillsynsplikten eller om tillsynsplikten snarare bygger på någon form av sedvänja[586] eller på beslut från domstolar och myndigheter som Skolverket, Skolinspektionen och JO samt på förarbetsuttalanden.[587]

Som nämns i avsnitt 1.4.2.2 är det viktigt att lagstiftaren under lagstiftningsprocessen beaktar alla betydelsefulla rättskällor på de rättsområden som är föremål för lagstiftningsåtgärderna. Skollagens övergripande rättsliga kontext bygger således inte enbart på lagar eller faktisk lagtext utan innefattar även rättskällor som tillsynsplikten vars kodifieringsstatus är tämligen oklar.

4.4.4.2 Skolpersonalens skyldighet att skydda elever

Enligt SkolL 6 kap. 7 § ska huvudmannen för en skola se till att det genomförs åtgärder i syfte att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. Att förebygga och förhindra kränkningar av elever är inte bara ett ansvar som åläggs skolans personal enligt skollagen utan innefattar den tillsynsplikt som beskrivs i de ovanstående avsnitten.[588] Att skolans personal tar över vårdnadshavarnas tillsynsansvar när vårdnadshavarna lämnar sina barn på skolan framgår inte direkt i skollagen utan får i stället stödjas på andra rättskällor. I NJA 1988 s. 586 konstaterar Högsta domstolen att elever under skoldagen står under skolans tillsyn. I avgörandet hänvisar domstolen till lärares ”tillsynsplikt” men

---

[586] Se föredraganden, RevSekr Andrén i hemställan till Högsta domstolen i NJA 1988 s. 586.

[587] Se b.la. NJA 1988 s. 586, NJA 2016 s. 596, NJA 2009 s. 776, prop. 2009/10:165, s. 681, JO:s beslut, dnr. 6396-2011, 2013-05-30, Skolverkets beslut, dnr. 51-2001:102, Skolverkets beslut, dnr. 51-2002:2078, JO:s beslut, dnr. 4647-1993, 1994-09-02 och Skolinspektionens beslut, dnr. 41-2015:3054.

[588] Se b.la. NJA 1988 s. 586, NJA 2016 s. 596, NJA 2009 s. 776, prop. 2009/10:165, s. 681, JO:s beslut, dnr. 6396-2011, 2013-05-30, Skolverkets beslut, dnr. 51-2001:102, Skolverkets beslut, dnr. 51-2002:2078, JO:s beslut, dnr. 4647-1993, 1994-09-02 och Skolinspektionens beslut, dnr. 41-2015:3054.

preciserar inte vad denna plikt innebär.[589] I NJA 2009 s. 776 uttrycker dock Högsta domstolen att skolpersonalens tillsynsplikt innebär att:

> ”lärare […] intar en slags garantställning i förhållande till elever med inte endast rätt, utan också skyldighet, att ingripa för att hindra att elever skadar andra personer eller egendom eller själva blir utsatta för skada.”[590]

Grunden för tillsynsplikten har berörts i ett antal beslut från b.la. JO, Skolverket och Skolinspektionen.[591] I ett beslut från Skolverket hänvisar myndigheten till allmänna rättsprinciper som grund för tillsynsplikten, vilka dessa rättsprinciper är beskrivs dock inte närmare i beslutet.[592] I ett annat beslut från Skolverket anför myndigheten att det är skolplikten som föranleder en extensiv tillsynsplikt över barn och elever. Skolverket skriver i beslutet att vårdnadshavare enbart kan tvingas lämna över sina barn till skolan om skolan på samma sätt som vårdnadshavarna själva har ett tillsynsansvar över barnen under tiden de befinner sig i skolan.[593] I ett beslut från Skolinspektionen hänvisar myndigheten till föräldrabalken och konstaterar att tillsynsansvaret som stadgas i FB 6 kap. 1–2 §§ övergår till skolan när barn befinner sig där. Skolinspektionen understryker även i beslutet att skolornas tillsynsansvar i förhållande till sina elever ser olika ut beroende på elevers ålder, mognad och övriga omständigheter.[594] Skolinspektionens förhållningssätt tyder på att myndigheten drar paralleller till familjerättslig reglering.

I propositionen 1981/82:168 med förslag om ändringar i föräldrabalken, står det att den vardagliga tillsynen över ett barn inte behöver utövas av vårdnadshavaren själv utan kan överlämnas till en annan lämplig person eller verksamhet.[595] Det står även att ett stort ansvar för barns uppväxt vilar på samhället samt att viktiga aktörer i detta sammanhang är den kommunala barntillsynen, förskolorna, skolorna och de fritidsaktiviteter som det allmänna erbjuder barn.[596] Exakt vad ansvaret innebär vid en bedömning av skolpersonals tillsynsplikt över barn klargörs dock inte i propositionen och en befogad fråga är om lagstiftarens intention varit att ge skolan ett *lika stort* ansvar för barns omvårdnad som vårdnadshavare

---

589 NJA 1988 s. 586, se även NJA 2016 s. 596.
590 NJA 2009 s. 776.
591 JO:s beslut, dnr. 6396-2011, 2013-05-30, Skolverkets beslut, dnr. 51-2001:102, Skolverkets beslut, dnr. 51-2002:2078, JO:s beslut, dnr. 4647-1993, 1994-09-02 och Skolinspektionens beslut, dnr. 41-2015:3054.
592 Skolverkets beslut, dnr. 51-2001:102.
593 Skolverkets beslut, dnr. 51-2002:2078.
594 Skolinspektionens beslut, dnr. 41-2015:3054.
595 Prop. 1981/82:168 s. 61. Se även Walin, Gösta och Vängby, Staffan, *Föräldrabalken, kommentaren till 6 kap. 2 §*, Wolters Kluwer, 2016.
596 Prop. 1981/82:168, s. 61.

har under tiden barnen befinner sig i skolan, eller om skolans tillsynsplikt är begränsad på något sätt. Enligt FB 6 kap. 11 § är det vårdnadshavaren som har rätt och *skyldighet* att bestämma i frågor som rör barns personliga angelägenheter. Innebörden av FB 6 kap. 1–2 §§ att tillsynsansvaret tillfaller den som har *vårdnaden* om ett barn. Vem som är vårdnadshavare framgår av FB 6 kap. 3–10c §§ och det är i dessa paragrafer tydligt att skolan inte kan betraktas som vårdnadshavare.

Ett möjligt sätt att se på gränsen för skolans tillsynsplikt är att dra paralleller till vad som gäller för beslutsfattande över barn när två vårdnadshavare har gemensam vårdnad men inte utövar den dagliga omsorgen om barnet tillsammans. Utgångspunkten i dessa fall är att gemensam vårdnad förutsätter samarbete mellan vårdnadshavarna. I propositionen *om ändring i föräldrabalken* betonade departementschefen att det i praktiken inte kan krävas av barns vårdnadshavare att de samråder över alla vårdnadsåtgärder som måste tas i förhållande till deras barn.[597] Vissa beslut ska exempelvis en vårdnadshavare kunna råda över ensam om avgörandet handlar om vardagliga angelägenheter och den andre vårdnadshavaren inte finns tillgänglig när beslut måste fattas.[598]

När en vårdnadshavare överlämnar sitt barn till skolan förlorar han eller hon i praktiken möjligheten att utöva tillsyn över barnet, både i skyddande och övervakande syfte. Därmed har skolan och dess personal under skoldagen den ”faktiska vårdnaden” om barnet, från det att barnet kommer till skolan på morgonen tills dess att barnet hämtas eller går därifrån på eftermiddagen. Ansvaret för ett barn kan dock inte rimligtvis sträcka längre än vad som gäller för separerade föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn. Detta innebär att skolan och skolans personal vid utövandet av tillsynsplikten inte kan ha vare sig en *skyldighet* eller en *rättighet* att fatta beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid. Gränsen borde i stället dras vid vardagliga angelägenheter vilka behöver adresseras för att verksamheten ska fungera som den är tänkt. Exempelvis kan en lärare ha ett stöttande samtal med en elev som mår dåligt men inte boka en tid hos barn- och ungdomspsykiatrin (BUP) för att utreda orsakerna.[599]

Tillsynsplikten ur ett omvårdande perspektiv innebär att skolpersonal har en skyldighet att kliva in och skydda ett barn eller en elev som blir utsatt för kränkande behandling av sina skolkamrater och detta gäller oaktat de mer direkta bestämmelser om kränkande behandling som finns i SkolL 6 kap. 10 §. En lärare

---

[597] Prop. 1975/76:170, *Om ändring i föräldrabalken m.m.*, s. 144.
[598] Prop. 1975/76:170, s. 144.
[599] Det bör tilläggas att just barns rätt till hälso- och sjukvård är ett rättsligt område som tillerkänner vårdnadshavare en mycket stor bestämmanderätt. Exempelvis har båda vårdnadshavarna en vetorätt i huruvida ett barn ska få en viss medicinsk behandling eller inte. Se Schiratzki, Johanna, *Föräldraansvar i välfärdsrätten: om vårdnad, vårdnadstvister och barnskydd*, Norstedts juridik, 2013, s. 99.

har med andra ord *enbart i egenskap av sin yrkesroll* ett ansvar att förhindra att elever far illa när de står under lärarens omvårdnad i skolan. Detta förhållande får även anses ha fastslagits av Högsta domstolen i NJA 2009 s. 776, där domstolen konstaterar att en lärare med anledning av sin tillsynsplikt inte enbart har en rätt utan också en skyldighet att skydda elever från skada.

Tillsynsplikten har inte enbart ett preventivt syfte utan innebär även att skolpersonal kan drabbas av straffrättsliga sanktioner om personal brister i tillsyn över elever på skolan. Möjligheten att döma skolpersonal till personligt ansvar är dock begränsad eftersom åtgärder för att motverka att barn skadas eller far illa i skolans lokaler i första hand regleras genom speciallagstiftning (t.ex. i arbetsmiljölagen). Frågan om skolpersonals straffrättsliga ansvar på grund av bristande tillsyn har behandlats i ett rättsfall som gällde vållande till annans död. I det aktuella fallet hade en fritidsledare åtalats för att av oaktsamhet ha orsakat en åttaårig pojkes död. Fritidsledaren hade tillåtit två pojkar att ta fram ett handbollsmål i gymnastiksalen och målet hade under denna process tippat över och träffat en tredje pojke i huvudet. Tingsrätten fann att fritidsledaren brustit i sitt tillsynsansvar i förhållande till barnen då han inte gjort en fullgod riskbedömning av handbollsmålet innan han lät pojkarna hantera det.[600] Hovrätten ansåg dock att fritidsledaren inte ensam kunde hållas ansvarig för pojkens död då åtgärder för att motverka olycksfall i skolans lokaler regleras i arbetsmiljölagstiftningen och därför i första hand tillföll fritidsledarens arbetsgivare (dvs. skolans huvudman). Faktumet att olyckan föll inom ramen för skolhuvudmannens arbetsgivaransvar skulle enligt hovrätten påkalla en viss återhållsamhet vid tillämpningen av oaktsamhetsrekvisitet i BrB 3 kap. 7 § vid bedömningen av fritidsledarens straffrättsliga ansvar. Hovrätten ogillade åtalet mot fritidsledaren utan att gå djupare in i frågan om innebörden av fritidsledarens tillsynsplikt eller om han hade någon form av garantansvar i den aktuella situationen.[601]

Trots att tillsynsplikten skyddar barn och elever mot att komma till skada i skolan kan den paradoxalt nog även ursäkta handlingar som barn och elever uppfattar som kränkande. Som nämnts i det ovanstående har Högsta domstolen i flera domar slagit fast att lärares fysiska ingripanden mot elever kan vara tillåtna på grund av lärarnas tillsynsplikt över sina elever.[602] Detta kommer att diskuteras i detalj i avsnittet nedan.

---

[600] Solna tingsrätt, mål nr. B 931-09, 2011-10-14.
[601] Svea Hovrätt, mål nr. B 9325-11, 2012-10-09.
[602] NJA 1988 s. 586, NJA 2009 s. 776, NJA 2016 s. 596 samt NJA 2020 s. 578. Se även Refors-Legge, *Lärares tillsynsplikt*, 2016; Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020, s. 663–ff. och Refors-Legge, *Ordning i klassen*, 2020.

4.4.4.3 Lärares fysiska maktutövning över elever

Tillsynsplikten innebär som beskrivits ovan en skyldighet för skolan och dess personal att skydda barn från kränkande behandling. Utöver detta innebär tillsynsplikten även en förpliktelse för skolan att skydda tredje man *från* barn och elever. Enligt avgöranden från Högsta domstolen ger tillsynsplikten skolans personal en viss möjlighet att använda annars otillåtna fysiska maktmedel mot elever trots att dessa inte varit möjliga att rättfärdiga med hänvisning till bestämmelserna om nöd- och nödvärn i BrB 24 kap. 1 och 4 §§ (jfr. figur 7, 8 och 9 ovan).[603] Tillsynsplikten är således, i straffrättsliga termer, ett uttryck för social adekvans. Inom straffrätten är det möjligt att betrakta en del, i praktiken kränkande gärningar som socialt adekvata i vissa situationer.[604] Det handlar om tillåten, fysisk maktutövning mot elever som utan tillsynsplikten hade klassificerats som kränkande behandling enligt SkolL 6 kap. 3 § eller som olaga tvång eller ofredande enligt BrB 4 kap. 4 och 7 §§.

Trots att tillsynsplikten i enlighet med det som beskrivits ovan får betraktas som en inom skoljuridisk praxis etablerad rättsprincip är det svårt att dra några tydliga gränser för tillsynspliktens innebörd och räckvidd. Exempelvis är det osäkert vilken typ av situationer och handlanden som ursäktar eller rent av kräver fysisk maktutövning från skolpersonalens sida när elever stör ordningen i skolan.[605] I NJA 1988 s. 586 övervägde Högsta domstolen om en lärare gjort sig skyldig till misshandel när han greppat en elev runt nacken i syfte att föra eleven med sig till rektorsexpeditionen. Greppet hade enligt eleven lett till smärta och rodnad. Läraren ifrågasatte inte att pojken kände smärta vid ingripandet men framhöll att hans avsikt med åtgärden inte varit att bestraffa eleven och ännu mindre att skada honom, läraren hade dock velat visa pojken vem som bestämde. Högsta domstolen framhöll i domskälen till sitt avgörande att det fick förutsättas:

> ”[a]tt en lärare vid utövning av sin tillsynsplikt inte kan vara avskuren från varje möjlighet till kroppsligt ingrepp mot en elev även då det inte är fråga om en nödvärns- eller nödsituation. Var gränsen för det tillåtna i så fall skall dras är osäkert och måste ytterst bli föremål för en bedömning med hänsyn till samtliga närmare omständigheter i det enskilda fallet. Det synes emellertid inte uteslutet att vissa lindrigare förfaringssätt, som i och för sig kan betecknas som ’våld’ enligt bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap 4 §

[603] NJA 1988 s. 586, NJA 2009 s. 776, NJA 2016 s. 596.
[604] Refors-Legge, *Lärares tillsynsplikt*, 2016, s. 128. Jfr. Ågren, Jack, *Gärningsculpa och social adekvans – några reflektioner*, JFT, 2017, s. 789–ff.
[605] Refors-Legge, *Lärares tillsynsplikt*, 2016, s. 131–132.

> BrB eller 'handgripligen antastar' enligt bestämmelsen om ofredande i 7 § samma kapitel, därvid ibland kan finnas ha varit befogade."[606]

Trots att Högsta domstolen i domskälen slår fast att lärare vid utövning av sin tillsynsplikt generellt sett inte kan vara avskurna från varje möjlighet till kroppsligt ingrepp mot elever, bedömdes lärarens grepp om elevens nacke vara misshandel och läraren dömdes till att betala böter. Högsta domstolen menar i NJA 1988 s. 586 att fysiska ingrepp som faller under straffbestämmelsen om misshandel aldrig kan medges inom ramen för tillsynsplikten och att detta motiveras av att lagstiftaren vid tiden för domen hade en tydligt avhållsam inställning till förekomsten av aga i svenska skolor.[607]

4.4.4.4 Tillsynsplikten och påtvingade kroppsliga ingrepp

I avsnitt 4.3.3 diskuteras lärares och rektorers allmänna befogenheter i relation till regeringsformens skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp samt hur förhållandet mellan SkolL 5 kap. 6 § och RF 2 kap. 6 § påverkar skollagens effektivitet när det gäller 6 kapitlets bestämmelser om kränkande behandling. Oavsett om SkolL 5 kap. 6 § ska ses som en kodifikation av tillsynsplikten eller inte aktualiseras samma spänningsförhållande mellan tillsynsplikten och regeringsformen som redan beskrivits mellan regeringsformen och SkolL 5 kap. 6 §.

Innan den nuvarande regeringsformen trädde i kraft fanns det en i sedvana förankrad rättighet för statliga eller kommunala tjänstemän att använda våld eller tvång inom ramen för sin tjänsteutövning om det var nödvändigt.[608] I 1953 års *förslag till brottsbalk* framgår b.la. att tjänstemän som arbetar inom barnavården tillhör den grupp av statligt anställda som hade mandat att använda sig av ett visst mått av våld och tvång inom ramen för sin yrkesutövning.[609] Att offentligt anställda tjänstemän kunde använda sig av fysiskt tvång eller våld berodde enligt utredningen på att lagstiftaren och samhället i övrigt utgick från att statliga och kommunala tjänstemän hade en allmän "i sakens natur liggande befogenhet […] att vid utövande av offentlig verksamhet i viss mån gå tvångsvis till väga."[610]

---

[606] NJA 1988 s. 586.
[607] NJA 1988 s. 586.
[608] Se föredragande revisionssekreterare Andréns resonemang om detta i NJA 1988 s. 586.
[609] Andra yrkeskategorier som omnämndes i utredningen var utmätningsmän, åklagare vid förundersökning i brottmål, hälsovårdstillsyningsmän, personal vid statens järnvägar, tullverket, televerket, postverket och domänverket samt personal vid hälsovårds- och byggnadsnämnder. Se Prop. 1962:10, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till brottsbalk*, s. 331–ff. och SOU 1953:14, *Förslag till brottsbalk*, s. 402.
[610] Prop. 1962:10, s. 331–ff. Se även SOU 1953:14, s. 402.

I och med att den nuvarande regeringsformen trädde i kraft år 1975 har det argumenterats för att RF 2 kap. 6 § i kombination med RF 2 kap. 20–21 §§ innebär att påtvingade kroppsliga ingrepp alltid måste ha stöd i lag och vara godtagbara i ett demokratiskt samhälle om ingreppen ska betraktas som tillåtna.[611] Det skulle i förlängningen innebära att skolpersonal *aldrig* får ingripa fysiskt mot en elev utom i de fall ingripandet kan motiveras med stöd av nöd- och nödvärnsbestämmelserna i brottsbalken (se BrB 24 kap. 1 och 4 §§). Att bedriva skolverksamhet under dessa förhållanden kan vara svårt i praktiken vilket påpekades i NJA 1988 s. 586 där Högsta domstolen kom fram till att ett *visst mått av våld eller tvång* kunde accepteras mot elever som ett utflöde av skolpersonalens tillsynsplikt och att detta gällde även om våldet eller tvånget inte kunde ursäktas som en form av nöd- eller nödvärn.[612]

4.4.4.5 Tillsynsplikten och skollagen

Att grunda skolpersonalens rätt och/eller skyldighet att ingripa med fysisk makt mot elever på tillsynsplikten är problematiskt eftersom förbudet mot påtvingade kroppsliga ingrepp i RF 2 kap. 6 § enbart får göras med stöd av lag enligt RF 2 kap. 20 § och om sådan lagstiftning är acceptabel i ett demokratiskt samhälle enligt RF 2 kap. 21 §. Eftersom tillsynsplikten är problematisk i förhållande till lagformskravet i RF 2 kap. 20–21 §§ uttryckte Högsta domstolen i NJA 2009 s. 776 att lagstiftaren borde förtydliga skolpersonalens maktbefogenheter i för-hållande till barn och elever.[613] Som påpekas ovan innehåller skollagen sedan år 2010 ett 5 kapitel med titeln *Trygghet och studiero* som enligt lagmotiven är tänkt att underlätta för skolans personal att upprätthålla disciplinen i skolan och stävja ordningsstörande element i verksamheten.[614] Särskilt de allmänna befogenheterna i SkolL 5 kap. 6 § lyftes i förarbetena fram som ett förtydligande av tillsynsplikten.

I propositionen till SkolL 5 kap. 6 § framgår det att paragrafen är tänkt att ge lärare och rektorer ett tydligare mandat att *ingripa* mot elever som stör ordningen i skolan. Trots detta är bestämmelsen allmänt hållen och det är osäkert om SkolL 5 kap. 6 § uppfyller lagformskravet i RF 2 kap. 20–21 §§ och därmed kan fungera

---

[611] Sjöholm, Erik, *Polisens oreglerade ingreppsbefogenheter och RF*, SVjT, 1980, s. 666–667; Munck, Johan, *Den nya regeringsformen och polisens befogenheter*, SVjT, 1981, s. 557. Se även Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018 och Warnling Conradson, m.fl., *Lärare & elev*, 2020 samt Engström, Fredrik och Hellman, Peter, *Ungdomars fri- och rättigheter i föreningsliv & skola*, Norstedts Juridik, 2010.

[612] NJA 1988 s. 586. Se även Högsta domstolens resonemang i NJA 2009 s. 776, NJA 2016 s. 596 samt i NJA 2020 s. 578. Se även Refors-Legge, *Lärares tillsynsplikt*, 2016; Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020, s. 663–ff. och Refors-Legge, *Ordning i klassen*, 2020.

[613] NJA 2009 s. 776.

[614] NJA 2009 s. 776.

som en inskränkning av RF 2 kap. 6 §.[615] Eftersom SkolL 5 kap. 6 § och förarbetena till denna paragraf är otydligt utformade är intentionen bakom SkolL 5 kap. 6 § inte helt självklar. Exempelvis är det tydligt i förarbetena till skollagen att SkolL 5 kap. 6 § är tänkt som ett tydligt lagstöd för lärare att ingripa mot stökiga elever, men samma förarbeten innehåller även tydliga formuleringar om att SkolL 5 kap. 6 § *inte* får tolkas som ett mandat för skolans personal att inskränka elevernas grundläggande fri- och rättigheter.[616] Med detta i åtanke blir det svårt att se SkolL 5 kap. 6 § som mer än en portalparagraf med hänvisningar till de övriga maktmedel som skolpersonalen erbjuds i skollagens 5 kapitel, b.la. utvisning och omhändertagande av föremål enligt SkolL 5 kap. 7 och 22 §§.

Praxis från Högsta domstolen i fråga om lärares fysiska maktutövning mot elever har varit tämligen konsekvent sedan det första avgörandet som berörde tillsynsplikten kom år 1988, dvs. NJA 1988 s. 586. I början av juli 2020 kom dock ett nytt avgörande från Högsta domstolen som kan få betydelse för hur tillsynsplikten och SkolL 5 kap. 6 § bör tolkas. I det aktuella fallet, NJA 2020 s. 578, hade ett par elever flyttat på möbler i en rasthall så att b.la. en soffa stod i vägen för en central passage mellan skolans olika byggnader. Passagen var dock inte så blockerad att det inte gick att gå där. Eleven X som blev utsatt för den påstådda kränkningen hade suttit i den felplacerade soffan tillsammans med åtminstone två andra elever och flyttade sig inte när han blev ombedd att göra det av en skolvärdinna som befann sig på platsen. Samtalet med skolvärdinnan hade pågått en stund när den lärare Y som utfört den påstådda kränkande handlingen kom till platsen. Läraren Y uppmanade eleverna att flytta på sig. Vissa av eleverna följde Y:s uppmaning men eleven X flyttade sig inte. Läraren Y tog då ett grepp om eleven X:s nacke och armhåla och lyfte honom ur soffan. Enligt Högsta domstolen hade greppet var helt kortvarigt och utförts milt och lugnt. Högsta domstolen bedömde även att greppet inte hade kunnat medföra något annat än ett helt tillfälligt obehag för eleven X.[617]

En majoritet av justitieråden i Högsta domstolen fann att läraren inte utsatt eleven för någon kränkande behandling och att lyftet föll inom ramen för tillsynsplikten.[618] I NJA 2020 s. 578 verkar Högsta domstolen dock ha lämnat resonemanget om tillsynsplikten som en form av social adekvans bakom sig och slår

---

615 Prop. 2009/10:165, s. 681. Se även Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020, s. 663–ff. och Refors-Legge, *Ordning i klassen*, 2020.
616 Prop. 2009/10:165, s. 681. Se även SOU 2016:4, s. 98 och Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020, s. 663–ff.
617 NJA 2020 s. 578. Se även Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020 och Refors-Legge, *Ordning i klassen*, 2020.
618 NJA 2020 s. 578.

i stället fast att lärarens agerande ska bedömas utifrån de befogenheter som lärare och rektorer har enligt SkolL 5 kap. 6 §. Möjligen kan Högsta domstolens domskäl och avsaknaden av diskussion om lärares tillsynsplikt förklaras av att social adekvans är en straffrättslig konstruktion och att denna rättsfigur således inte bedömdes vara relevant i NJA 2020 s. 578 som enbart handlade om skolhuvudmannens skyldighet att betala skadestånd.[619]

Högsta domstolens dom i NJA 2020 s. 578 indikerar att domstolen anser att SkolL 5 kap. 5 § uppfyller lagformskravet i RF 2 kap. 20 § och att skolpersonal således har en lagstadgad rätt att ingripa fysiskt mot barn och elever i skolan. Det bör dock poängteras att Högsta domstolen inte berör relationen mellan SkolL 5 kap. 6 § och RF 2 kap. 6 och 20 §§ samt att domstolen inte diskuterar förhållandet att ordet ”ingripa” i förarbetena och ”åtgärder” i själva lagtexten tas som intäkt för att våld mot barn kan tillåtas i skolan. Ytterligare en faktor som bör beaktas i relation till Högsta domstolens avgörande i NJA 2020 s. 578 är att Högsta domstolen konstaterar att ”nackgreppet” som läraren kopplade om eleven ”i regel [är] ett fysiskt ingripande av sådant slag att det utgör en kränkande behandling, även om det inte sker i bestraffande eller disciplinerande syfte.”[620] Högsta domstolen verkar dock i sitt avgörande ha beaktat att läraren som utförde lyftet hade en karriär som elitbrottare bakom sig och därför hade stor erfarenhet av att utföra den typ av lyft som han använde för att lyfta eleven ur soffan.[621] Om läraren inte varit elitbrottare och därför riskerat att skada eleven hade Högsta domstolen kanske kommit till en annan slutsats än man gjorde i NJA 2020 s. 578.

Konflikten mellan RF 2 kap. 6 och 20 §§ och offentligt anställda tjänstemäns behov av att i vissa situationer tillåtas använda våld mot enskilda har tidigare varit föremål för debatt i förhållande till polisens våldsanvändning vid ingripanden mot enskilda.[622] Innan den nuvarande polislagen (1984:387) (PolisL) trädde i kraft 1984 uppfattades det som ett problem att RF 2 kap. 6 och 20 §§ kunde anses utgöra ett hinder för polisens brottsbeivrande verksamhet. Ett argument som framfördes till stöd för polisens befogenhet att använda våld var att den sedvanerätt som tidigare bemyndigade tjänstemän att använda fysisk makt och våld mot enskilda fortsatt skulle anses vara tillämplig för poliser. Denna argumentationslinje bygger på att sedvanerätt uppfyller lagformskravet i RF 2 kap. 20 § trots att det inte är fråga om lag.[623] Med en sådan tolkning av sedvanerättens

---

619 NJA 2020 s. 578. Jfr. NJA 1988 s. 586; NJA 2009 s. 776 och NJA 2016 s. 596.
620 NJA 2020 s. 578.
621 NJA 2020 s. 578.
622 Sjöholm, *Polisens oreglerade ingreppsbefogenheter och RF*, 1980 samt Munck, *Den nya regeringsformen och polisens befogenheter*, 1981, s. 447.
623 Sjöholm, *Polisens oreglerade ingreppsbefogenheter och RF*, 1980, s. 666–667.

ställning i förhållande till förbudet mot påtvingade kroppsliga ingrepp i RF 2 kap. 6 § skulle skolpersonal kunna ingripa med fysiskt våld mot enskilda, b.la. barn och elever, eftersom de tidigare haft denna befogenhet. Detta resonemang är dock tveksamt och kritiserades redan när det framfördes år 1981.[624]

4.4.5 Kommentar om tillsynspliktens gränser

Eftersom avgöranden från Högsta domstolen enligt den vanligast förekommande definitionen av rättskälleläran tillhör den grupp av rättskällor som *bör* beaktas (se avsnitt 1.5.2) finns det starka argument för att bedöma tillsynsplikten som en praktiskt motiverad lösning på ett annars väldigt problematiskt rättsligt dilemma i skolans verksamhet.[625] Som Högsta domstolen i tidigare avgöranden på området framfört kan inte skolans personal vara avskuren från alla möjligheter att fysiskt ingripa mot elever om skolverksamheten ska fungera.[626] I brist på tydligare lagstiftning är tillsynsplikten och SkolL 5 kap. 6 § de klaraste hållpunkter som finns när en lärares potentiellt sett kränkande handlingar mot en elev måste bedömas i förhållande till skollagens 6 kapitel och förbudet mot att utsätta elever för kränkande behandling.

När det gäller tillsynspliktens omfattning eller vidd är det svårt att säga något generellt. Detta beror på att Högsta domstolen explicit uttalat att befogenheterna en lärare eller en rektor kan tillskrivas med stöd av tillsynsplikten måste bestämmas med hänsyn till omständigheterna som föreligger i varje enskilt fall.[627] Tre viktiga gränser går dock att identifiera genom att studera förarbeten och praxis:

1. Tillsynsplikten får aldrig användas för att straffa elever,
2. Åtgärder som vidtas inom ramen för tillsynsplikten måste stå i rimlig proportion till deras syfte, och
3. Det våld eller tvång som används får aldrig nå upp till en sådan nivå att våldet eller tvånget är att betrakta som misshandel.[628]

I NJA 2016 s. 596 prövade Högsta domstolen om ett reflexmässigt slag var tillräckligt allvarligt för att berättiga en elev till kränkningsersättning enligt SkolL 6

[624] Munck, *Den nya regeringsformen och polisens befogenheter*, 1981, s. 557.
[625] Peczenik, *Vad är rätt?*, 1995, s. 213–218.
[626] NJA 1988 s. 586; NJA 2009 s. 776; NJA 2016 s. 596 och NJA 2020 s. 578. Se även Göta hovrätt, mål nr FT 471–19, 2019-07-01.
[627] NJA 1988 s. 586; NJA 2009 s. 776.
[628] Prop. 2009/10:165, s. 323.

kap. 12 §.[629] Omständigheterna i det aktuella fallet hade varit att en sjuårig pojke spottat sin lärare i ansiktet varpå läraren hade givit pojken en ”reflexmässig” örfil.[630] Högsta domstolen konstaterade i sina domskäl att läraren inom ramen för sin tillsynsplikt hade kunnat ”ta ett stadigt tag i pojkens arm” och med ett visst mått av tvång leda honom ut ur klassrummet. Enligt Högsta domstolen var dock inte örfilen acceptabel eftersom Högsta domstolen menade att ett slag till sin natur alltid är att betrakta som en bestraffande åtgärd.[631]

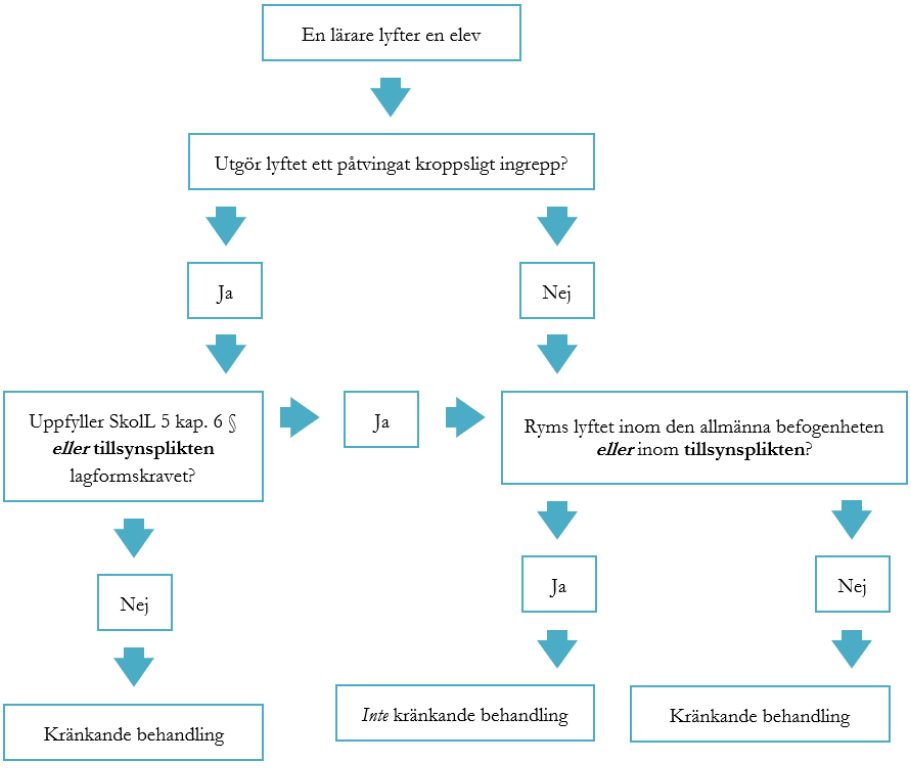
I NJA 2009 s. 776 hade en pojke kastat snöbollar på andra barn och en elevassistent hade därför sprungit i kapp pojken och b.la. tryckt snö i hans ansikte. Högsta domstolen menade att det i situationen som uppstått fanns ett berättigat intresse för assistenten att upprätthålla skolans ordningsregler om att inte kasta snöbollar samt att skydda de andra barnen från snöbollarna, men att våldet assistenten hade använt sig av inte stod i proportion till syftet med ingripandet.[632]

I alla de fall där Högsta domstolen behandlat tillsynsplikten i kombination med fysisk maktutövning mot barn i skolan har domstolens tydligaste poäng varit att tillsyn *inte* är samma sak som bestraffning. Lärare kan enligt rådande domstolspraxis inte läxa upp sina elever med våld i efterhand om de uppfört sig illa, inte ens fall där elever varit grovt provocerande mot sina lärare.[633] Utöver att tillsynsplikten inte får användas som en förevändning att straffa elever måste de handlingar som vidtas inom ramen för tillsynen också stå i proportion till syftet med ingripandet. I NJA 2009 s. 776 hade en pojke varit i slagsmål med en klasskamrat. Efter att ordningen återställts ombads eleven av en lärare att lämna korridoren där konflikten ägt rum, men pojken hade vägrat att gå därifrån. Läraren och en elevassistent hade då tagit in pojken på en toalett och där tvingat ned honom på golvet och hållit fast honom under en inte obetydlig tid (ca. 15 minuter). Behandlingen hade resulterat i smärta, rodnad och blåmärken på pojkens handleder. Högsta domstolen ansåg att läraren och elevassistenten i och för sig hade haft rätt att föra undan eleven (jfr. Nja 2016 s. 596) men att tvånget och våldet som använts inte stod i proportion till syftet med ingreppet.[634]

---

[629] NJA 2016 s. 596. Läraren dömdes för ringa misshandel i tingsrätten men pojken ansågs inte ha rätt till skadestånd för sveda och verk. Skolinspektionen yrkade därför separat att pojken skulle få ersättning av den kommunala huvudmannen enligt skollagens särskilda regler om skadestånd för kränkande behandling. Se Borås tingsrätt, mål nr. B 2779-12, 2013-06-07; Borås tingsrätt, mål nr. FT 3066-13, 2014-06-19 och Hovrätten för Västra Sverige, mål nr. FT 3705-14, 2015-03-27.
[630] NJA 2016 s. 596.
[631] NJA 2016 s. 596. Se även Refors-Legge, *Lärares tillsynsplikt*, 2016, s. 128–129.
[632] NJA 2009 s. 776.
[633] NJA 2016 s. 596.
[634] NJA 2009 s. 776.

En sista förhållningsregel som begränsar skolpersonalens tillsynsplikt är att sådana kränkningar som överstiger nivån för misshandelsbrottet i BrB 3 kap. 5 § inte anses vara acceptabla.[635] Handlingar som ryms inom straffbestämmelser som olaga tvång och ofredande skulle däremot kunna accepteras enligt Högsta domstolens resonemang i NJA 1988 s. 586. Detta innebär (mycket förenklat) att handlingar vars själva poäng är våldet som utförs (t.ex. en örfil) är att betrakta som misshandel, medan våldshandlingar som enbart är en *effekt* av ett visst beteende (t.ex. att flytta på en person som stretar emot) är att betrakta som olaga tvång.[636]



Figur 10: Kränkande behandling eller inte (inkl. tillsynsplikten)?

När det gäller uppdelningen mellan misshandelsbrottet och ofredandebrottet anses gränsen bero på hur allvarlig den resulterande kroppskadan är. Enligt betänkandet i utredningen *Förslag till brottsbalk* är ”kroppsförnärmelser” som inte inne-

[635] NJA 1988 s. 586.
[636] Jareborg, Nils, Friberg, Sandra, Asp, Petter och Ulväng, Magnus, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, u. 2, iUSTUS, 2015, s. 54–55.

fattar kroppsskada, sjukdom eller smärta ”till exempel att knuffa någon i ett dike”[637] typiskt sett inte misshandel utan ofredande.[638]

För att sammanfatta avsnitt 4.4 kan det sägas att SkolL 5 kap. 6 § och tillsynsplikten bör accepteras som giltiga undantag från RF 2 kap. 6 §. Denna tolkning ligger i linje med Högsta domstolens praxis och är i *praktisk mening* att betrakta som en godtagbar inskränkning av RF 2 kap. 6 § samt av SkolL 6 kap. 9 § trots att modellen för att förklara rättskällornas relation till varandra blir väldigt komplicerad, se figur 10 ovan. Att lösningen är problematisk ur ett kontextuellt effektivitetsperspektiv, med tanke på att lagar b.la. bör vara koherenta och tydliga inom ramen för sitt rättsliga sammanhang (se avsnitt 1.4.2.2), är dessutom ett förhållande som behandlas ingående längre fram i avsnitt 7.2.2.

4.5 Skollagen och diskrimineringslagen

4.5.1 Förhållandet mellan skollagen och diskrimineringslagen

I den övergripande rättsliga kontext som skollagens kapitel 6 är en del av är diskrimineringslagens bestämmelser om skolhuvudmannens ansvar att skydda barn och elever mot kränkningar i form av diskriminering centrala.[639] Som nämns i avsnitt 2.4.1 var diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering och skollagens bestämmelser om kränkande behandling innan år 2009 en del av samma lag, barn- och elevskyddslagen. Barn- och elevskyddslagen var menad att främja lika rättigheter för barn och elever samt motverka diskriminering och annan kränkande behandling i skolan. I utredningen om skolans ansvar för kränkningar av elever (SOU 2004:50) poängterades det att diskriminering och andra former av kränkande handlingar bäst reglerades i samma lag samt att det vore opraktiskt och olämpligt att skilja de två kränkningsformerna åt på skolområdet.[640] Trots att det vid tiden för barn- och elevskyddslagens införande varnades för konsekvenserna av att splittra bestämmelserna om barns och elevers rättsliga skydd mot kränkningar i skolmiljön, beslutade lagstiftaren att separera bestämmelserna efter endast tre år i samband med att diskrimineringslagen infördes. Anledningen till splittringen var att lagstiftaren menade att en enhetlig diskrimineringslag vara att föredra och att det skulle innebära en fördel om den juridiska och administrativa kompetensen på diskrimineringsområdet hamnade vid en och samma myndighet i stället för på flera olika myndigheter, vilket varit fallet tidigare.[641]

---

[637] SOU 1953:14, s. 135.
[638] SOU 1953:14, s. 135.
[639] I diskrimineringslagen kallas skolhuvudmannen ”utbildningsanordnare”, se DiskrL 2 kap. 5 §.
[640] SOU 2004:50, s. 11–13.
[641] Prop. 2007/08:95, s. 83–86.

Beslutet att splittra upp regelverket om skolornas ansvar för olika typer av kränkande handlingar på skolområdet har kritiserats i flera statliga utredningar och myndighetsrapporter.[642] Främst grundar sig kritiken på att tillsynen på skol- respektive diskrimineringsområdet tar sig olycka uttryck, att ersättningen för kränkande behandling och diskriminering inte är likvärdig samt att antalet ärenden som DO och Skolinspektionen tar sig an, leder i beslut och driver till domstol skiljer sig åt.[643] En ytterligare grund för kritik mot separationen av kränkningar i diskriminering och kränkande behandling bygger på att det inte alltid är enkelt att dra en säker linje mellan beteenden som ska klassificeras som kränkande behandling enligt skollagen och beteenden som ska klassificeras som diskriminering enligt diskrimineringslagen. Exempelvis kan kraftig övervikt enligt Europadomstolen under vissa förutsättningar betraktas som en funktionsnedsättning och ska således bedömas inom ramen för diskrimineringslagstiftningen.[644] Enligt förarbetena till barn- och elevskyddslagen är annars en kränkande handling som grundar sig på en persons övervikt ett typiskt exempel på kränkande behandling.[645]

Kritiken som riktats mot beslutet att splittra barn- och elevskyddslagen är relevant ur ett kontextuellt effektivitetsperspektiv. Som beskrivits i avsnitt 1.4.2.2 beror detta på att lagar som reglerar liknande eller samma frågor, riskerar att leda till normkonflikter, gränsdragningsproblem och begreppsförvirring (dvs. bristande koherens). Eftersom kränkande behandling och diskriminering inte bara regleras i olika lagar utan dessutom har olika tillsynsmyndigheter (Skolinspektionen och DO) som var för sig besitter olika befogenheter och dessutom har olika tolkningar av vad som är en kränkande handling, blir risken för effektivitetsproblem vid tillämpningen av de båda lagarna stor.[646]

Att splittringen av barn- och elevskyddslagen *faktiskt* resulterat i bristande koherensen är tydlig vid en närmare granskning av Skolinspektionen och DO:s hantering av ärenden som rör kränkningar mellan barn och elever. Den 22 juni 2015 fattade DO exempelvis beslut om att inte längre utreda fall av trakasserier och

---

642 Se b.la. SOU 2004:50, s. 149 ff.; SOU 2016:87; SOU 2010:99; Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan*, 2013. Se även Refors-Legge, Maria, *Tillsynen över skolan och barnen som kommer i kläm*, FT, 2016, s. 386 ff.

643 Refors-Legge, *Tillsynen över skolan och barnen som kommer i kläm*, 2016, s. 386 ff.

644 Fag og Arbejde mot Kommunernes Landsforening, mål C-354/13. Se även Refors-Legge, Maria, *Förhållandet mellan skollagen och diskrimineringslagen i fråga om kränkningar*, www.skoljuridik.com, hämtad 2021-04-01 och SOU 2020:79.

645 Prop. 2005/06:38, s. 136. Se även Refors-Legge, *Förhållandet mellan skollagen och diskrimineringslagen i fråga om kränkningar*, 2021 och SOU 2020:79.

646 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 14–15 och s. 64–83. Se även Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 459.

sexuella trakasserier mellan barn i syfte att biträda dem i ersättningsfrågan.[647] Enligt DO motiverades detta beslut av att myndigheten inte ansåg att diskrimineringslagen var anpassad för situationer där barn var förövare.[648] DO menade b.la. att det var osäkert om barn kunde anses ha den insikt som krävs enligt diskrimineringslagen för att göra sig skyldiga till trakasserier och sexuella trakasserier.[649] I kontrast till DO:s beslut om att inte längre utreda fall av trakasserier mellan barn i syfte att biträda dem i ersättningsfrågan tog Skolinspektionen (inkl. BEO) emot över 1000 anmälningar om kränkande behandling mellan elever och fattade beslut med konstaterade brister i 507 av dem.[650] Under 2015 fattade BEO även beslut om skadestånd för elever som utsatts för kränkningar av andra elever i 46 fall med ett totalt skadeståndskrav på 185 000 kronor.[651] Denna diskrepans mellan myndigheternas bedömningar i fråga om ersättning är intressant och kommer att behandlas mer ingående i avsnitt 4.5.5 nedan.

I beslutet från den 22 juni 2015 som beskrivs i det ovanstående stycket begärde DO att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppdrag att se över regleringen i diskrimineringslagen rörande trakasserier och sexuella trakasserier ur ett barnperspektiv.[652] DO:s begäran resulterade i att regeringen beslutade om ett tilläggsdirektiv till den sedan tidigare påbörjade utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering.[653] Enligt tilläggsdirektivet skulle utredaren b.la. analysera och ta ställning till frågan om diskrimineringslagens regler på skolans område borde flyttas till skollagen.[654]

Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering blev klar år 2016 och resulterade i ett förslag på lagrådsremiss som offentliggjordes år 2018.[655] Lagförslaget skulle ha inneburit en förändring av skollagen och diskrimineringslagen men efter kritik från b.la. Skolinspektionen och DO valde regeringen att inte gå vidare med sitt förslag.[656] Den 30 augusti 2018 beslutade regeringen att

---

[647] DO, *Beslut om riktlinjer avseende tillämpning av bestämmelserna om trakasserier och sexuella trakasserier mellan barn*, LED 2015/221, 2015, s. 1–f.
[648] DO, LED 2015/221, s. 1–f.
[649] DO, LED 2015/221, s. 1–f. Se även DO, *Trakasserier och sexuella trakasserier yngre barn emellan*, 2015-04-22 och DO, *Kompletterande rättsutredning om sexuella trakasserier mellan yngre barn*, 2015-06-01.
[650] Skolinspektionen, *Årsrapport 2015: Ökat fokus på skolor med större utmaningar*, dnr. 2015:6905, 2016, s. 65.
[651] BEO, *10 år med BEO – 10 miljoner till utsatta elever: en sammanställning av Barn- och elevombudets tio första år*, dnr. 2016:5553, 2016, s. 14.
[652] DO, LED 2015/221, s. 1–f.
[653] Dir. 2014:10, *Bättre möjligheter att motverka diskriminering*.
[654] Dir. 2015:129, *Tilläggsdirektiv: Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering*.
[655] SOU 2016:87 och Ku2018/01543/RS.
[656] DO, *Yttrande över utkast till lagrådsremiss Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*, LED 2018/340, 2018 och BEO, *Yttrande över utkast till lagrådsremiss: Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*, dnr. 2018:6194, 2018.

anta ett nytt kommittédirektiv om en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen.[657] Enligt instruktionerna till utredningen skulle uppdraget ha redovisats i september 2019 men först i december 2020 presenterade utredningen ett delbetänkande om aktiva åtgärder mot diskriminering och tillsynen över det skollagsreglerade området.[658] I delbetänkandet föreslår utredarna att bestämmelserna om aktiva åtgärder ska finnas kvar i diskrimineringslagen men att Skolinspektionen och BEO bör ta över tillsynsansvaret från DO på det skollagsreglerade området samt att Skolinspektionen och BEO inom ramen för sin tillsyn borde få använda sig av skollagens tillsynsbestämmelser och sanktioner.[659]

Turerna kring skol- och diskrimineringslagen har varit många sedan diskrimineringslagen infördes år 2009 och det finns många faktorer som påverkar de kontextuella brister som är av intresse i den här avhandlingen. I det närmast kommande avsnittet görs en kortfattad beskrivning av diskrimineringslagens grundstenar i form av diskrimineringsformer, diskrimineringsgrunder och organiseringen kring särskilda samhällsområden och sektorer för att erbjuda läsaren av avhandlingen en grundläggande förståelse för diskrimineringslagen och diskrimineringsrätten. I avsnitt 4.5.3–4.5.5 riktas särskild uppmärksamhet mot diskrimineringslagens bestämmelser om kränkningar i form av trakasserier samt Skolinspektionens och DO:s olika tolkningar av förarbetena till barn- och elevskyddslagen. Att särskilt fokus läggs vid denna diskrimineringsform beror på att bestämmelserna om kränkande behandling i skollagen bygger på tidigare bestämmelser om trakasserier, vilka i sin tur kan härledas från EU-rätten och tidigare diskrimineringslagar som lag (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet och lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering. Kränkande behandling är enkelt uttryck trakasserier utan en särskild anknytning till en specifik diskrimineringsgrund varför förarbeten till b.la. diskrimineringslagen har viss relevans för tolkningen av skollagens bestämmelser om kränkande behandling.[660]

4.5.2 Diskrimineringsgrunder och diskrimineringsformer

Kränkningar av barn och elever i skolan kan endast anses vara kränkande behandling i skollagens mening om kränkningen *inte* är en form av diskriminering enligt diskrimineringslagen. I legaldefinitionen av begreppet kränkande behandling i SkolL 6 kap. 3 § framgår det att kränkande behandling är ett uppträdande som *utan* att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker ett barn eller

[657] Dir. 2018:99.
[658] SOU 2020:79.
[659] SOU 2020:79, s. 225–ff.
[660] Prop. 2005/06:38, s. 100–ff.

en elevs värdighet. För att kunna tillämpa skollagens bestämmelser om kränkande behandling måste det således först slås fast att diskrimineringslagens bestämmelser om t.ex. trakasserier eller sexuella trakasserier *inte* är tillämpliga.

Diskrimineringslagen gäller inte för alla grupper i samhället. Diskrimineringslagen skyddar i stället enbart enskilda individer när de verkar inom ett antal förutbestämda samhällsområden.[661] Utbildningsområdet är ett av de områden som diskrimineringslagen är tillämplig på och diskrimineringslagen skyddar därför barn, elever och skolpersonal från kränkningar som faller under diskrimineringslagens definition av diskriminering, se DiskrL 2 kap. 5 §. Eftersom diskrimineringslagen enbart skyddar individer mot vissa typer av kränkningar och enbart om de tillhör särskilt skyddsvärda grupper, måste det innan diskrimineringslagen tillämpas i enskilda fall säkerställas att den person som menar sig ha blivit utsatt för en kränkning faktiskt tillhör en sådan särskilt skyddsvärd grupp. Det finns sju grunder för diskriminering som sätter gränserna för lagens tillämplighet. Dessa grunder framgår i DiskrL 1 kap. 1 § där det står att lagen har till ändamål att motverka diskriminering på grund av: 1) kön, 2) könsöverskridande identitet eller uttryck, 3) etnisk tillhörighet, 4) religion eller annan trosuppfattning, 5) funktionsnedsättning, 6) sexuell läggning och 7) ålder.[662]

Enligt propositionen till diskrimineringslagen är DiskrL 1 kap. 1 § en programförklaring medan den mer exakta definitionen av de olika skyddsgrunderna görs i DiskrL 1 kap. 5 §.[663] Funktionen med de specifika diskrimineringsgrunderna är att tydliggöra lagens personkrets, dvs. vem som skyddas av diskrimineringsförbuden. Listan över diskrimineringsgrunder som räknas upp i DiskrL 1 kap. 1 § är uttömmande och blir på detta sätt en avgränsning mot andra typer av kränkande gärningar, vilka på skolområdet faller in under skollagens skydd mot kränkande behandling enligt SkolL 6 kap. 3 § när det gäller elever och arbetsmiljölagen samt Arbetsmiljöverkets föreskrifter när det gäller skolpersonal.[664]

Utöver de sju diskrimineringsgrunderna som finns beskrivna i diskrimineringslagens portalparagraf är diskrimineringsbegreppet uppdelat i sex olika *former av diskriminering*. Diskriminering är således ett samlingsbegrepp som rymmer sex olika typer av diskriminering där vissa innefattar krav på att en diskriminerande handling utförs av överordnade aktörer (t.ex. en rektor, en huvudman, en lärare),

---

[661] Prop. 2007/08:95, s. 132–ff. Se även Boström, Viola, *Arbetsmiljön i skolan*, Boström, Viola och Lundmark, Kjell (red.), Skoljuridik, Liber, u.5, 2019, s. 284–300 och Rimsten, *Diskriminering och kränkande behandling i skola och förskola*, 2010, s. 45–76.
[662] Prop. 2007/08:95, s. 109–132.
[663] Prop. 2007/08:95, s. 485.
[664] Prop. 2007/08:95, s. 111 och SOU 2016:87, s. 497. Se även Gustafsson, *Kränkande behandling i skolan*, 2013, s. 58 ff.; Melander, *Trygghet och studiero,* 2017, s. 51.

medan andra former inte innefattar ett sådant krav och därför kan utföras av jämbördiga individer (t.ex. en klasskamrat).[665] De sex diskrimineringsformerna i diskrimineringslagen är enligt DiskrL 1 kap. 4 §: 1) direkt diskriminering, 2) indirekt diskriminering, 3) bristande tillgänglighet, 4) trakasserier, 5) sexuella trakasserier och 6) instruktioner att diskriminera.

Skolornas ansvar att förebygga och förhindra diskrimineringsformerna trakasserier och sexuella trakasserier påminner mycket om skolornas ansvar att förebygga och förhindra kränkande behandling. Skolornas ansvar att anmäla, utresa och åtgärda olika former av trakasserier regleras dessutom i SkolL 6 kap. 10 § st. 2 och inte i diskrimineringslagen.

4.5.3 Särskilt om trakasserier

Trakasserier är antagligen den vanligast förekommande formen av diskriminering i skolans värld.[666] Diskrimineringsformen bygger på fyra kriterier: 1) missgynnande,[667] 2) oönskat beteende, 3) insikt, och 4) orsakssamband.[668] Av dessa är kriterierna *oönskat beteende* och *insikt* särskilt intressanta i den här avhandlingens kontext eftersom dessa kriterier även gäller för konstaterandet av om en handling utgör kränkande behandling enligt skollagen eller inte.[669]

Kravet på att en handling eller ett tillmäle måste vara oönskat för att diskrimineringslagens bestämmelser om trakasserier ska bli aktuella innebär att det är den utsatta eleven själv som avgör om handlingen eller tillmälet varit oönskat eller inte.[670] En utomstående person (t.ex. en lärare) kan således inte avgöra åt en elev om eleven *borde* anse sig vara utsatt för trakasserier alternativt om eleven *inte borde* anse sig vara utsatt för trakasserier. Detta skapar en viss flexibilitet i fråga om diskrimineringslagens tillämpning eftersom trakasseribegreppet inte är ”låst” till en specifik typ av händelse eller en specifik typ av tillmälen. Det är exempelvis

---

[665] Prop. 2007/08:95, s. 96–97.
[666] Melander, *Trygghet och studiero*, 2017, s. 52.
[667] Att vara ”missgynnad” i diskrimineringslagens begreppsvärld innebär att en person blivit utsatt för någon form av skada eller obehag som lett till en kränkning av dennes värdighet. Helt bagatellartade skillnader i bemötandet av enskilda betraktas dock inte som ett missgynnande enligt diskrimineringslagen. Kränkningarna måste enligt förarbetena vara märkbara och tydliga till sin karaktär för att kunna betraktas som trakasserier i diskrimineringslagens mening. Se prop. 2007/08:95, s. 492. Jfr prop. 2005/06:38.
[668] Kravet på orsakssamband hänger ihop med diskrimineringslagens specifika personkrets, dvs. begränsningen som de sju diskrimineringsgrunderna i DiskrL 1 kap. 1 § skapar och som innebär att enbart individer som blivit kränkta på grund av sitt kön, sin könsöverskridande identitet eller uttryck, sin etniska tillhörighet, sin religion eller trosuppfattning, sin funktionsnedsättning, sin sexuella läggning eller sin ålder kan betraktas som utsatta för trakasserier i lagens mening. Se prop. 2007/08:95, s. 492.
[669] Prop. 2005/06:38, s. 136–f.
[670] Prop. 2007/08:95, s. 492–493.

fullt tänkbart att ett visst, i allmänhetens ögon nedsättande, tillmäle X kan upplevas som kränkande av elev Z i en situation där en främling säger X till elev Z medan elev Z vid ett annat tillfälle *inte* skulle uppfatta tillmäle X som kränkande om det vore elev Z bästa kompis som säger X till elev Z. Det finns helt enkelt inte något krav på att en viss typ av handlingar eller tillmälen *allmänt sett* ska anses vara kränkande. Däremot ställs det upp ett krav på insikt hos den som medelst trakasserier kränker en annan person.[671]

Kravet på insikt som framgår av förarbetena till diskrimineringslagen och som även behandlas i förarbetena till barn- och elevskyddslagen är intressant eftersom det innebär att den som uttalar eller beter sig på ett kränkande sätt måste *förstå* att uttalandet eller beteendet har kunnat uppfattas som kränkande av personer i omgivningen eller av den enskilda individ som uttalandet eller beteendet riktas mot.[672] Detta innebär att den elev X som kränker en annan elev Y genom handling Z måste förstå att elev Y kan bli kränkt av handling Z samt att detta beror på att Z är ett uttryck för diskriminering. En person som känner sig utsatt för trakasserier bör alltså göra klart för den som utför den kränkande handlingen Z, att Z upplevs som kränkande. Detta innebär kortfattat att elev Y i praktiken inte kan anses vara utsatt för diskriminering i form av trakasserier om elev Y inte låter den kränkande eleven X förstå att elev Y känt sig kränkt av att eleven X utfört den kränkande handlingen Z. Denna huvudregel om krav på insikt gäller dock inte i situationer där omständigheterna är sådana att de kränkande handlingarna är *uppenbart kränkande*.[673] Ett sådant konstaterande är dock svårt att göra om elev X som utför de kränkande handlingarna är väldigt ung.[674]

4.5.4 Skolans ansvar för trakasserier av barn och elever

Enligt DiskrL 2 kap. 5 § är det förbjudet för skolans huvudman, skolans personal och andra uppdragstagare inom skolans värld att utsätta barn och elever för diskriminering. I DiskrL 2 kap. 7 § framgår det att den som ansvarar för en skola även måste utreda och vidta åtgärder om en elev blivit utsatt för trakasserier i samband med utbildningen. Utöver skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier, har skolans personal även en skyldighet att anmäla alla fall av trakasserier av elever till skolans rektor och till skolans huvudman när sådana uppdagas. Detta krav framgår dock *inte* i diskrimineringslagen utan i SkolL 6 kap. 10 § st. 2. I förarbetena till diskrimineringslagen poängterar lagstiftaren att:

---

671 Prop. 2007/08:95, s. 492–493.
672 Prop. 2007/08:95, s. 493 och prop. 2005/06:38, s. 136.
673 Prop. 2007/08:95, s. 493.
674 Prop. 2005/06:38, s. 102.

> ”En första förutsättning för att utrednings- och åtgärdsskyldigheten ska kunna göras gällande är att utbildningsanordnaren får kännedom om de påstådda trakasserierna. Detta anses till en början vara fallet när någon med ledningsfunktion i verksamheten, till exempel rektor eller någon som är huvudman för verksamheten, får sådan kännedom. Utbildningsanordnaren är dock också utrednings- och åtgärdsskyldig när annan personal i verksamheten, till exempel en lärare […] får kännedom om att en deltagare i eller sökande till verksamheten anser sig utsatt för trakasserier.”[675]

Formuleringen ”anser sig utsatt för trakasserier” är viktig i det här sammanhanget. Ordvalet innebär inte att trakasserier måste beläggas av en utsatt elev för att huvudmannen ska bli tvungen att starta en utredning av trakasserierna. Det räcker att en elev rent subjektivt upplever sig vara utsatt för en kränkning som faller in under DiskrL 4 kap. 4 § pt. 4–5 för att skolan ska anses skyldig att utreda och åtgärda det som inträffat. Denna formulering bör dock inte tolkas som att det är den utsatta eleven som *avgör* om trakasserier *förekommit* eller inte. Denna fråga är i stället, enligt bevisbörderegeln i DiskrL 6 kap. 3 §, avhängig frågan om den enskilde lyckas presentera omständigheter som ger *anledning att anta* att han eller hon blivit utsatt för diskriminering. Om den enskilde lyckas med detta går bevisbördan över till huvudmannen som i sådana fall måste bevisa motsatsen.[676]

Oavsett om en elev rent objektivt sett blivit utsatt för trakasserier eller inte är skolhuvudmannen alltid, enligt DiskrL 2 kap. 7 §, skyldig att *utreda* alla rapporterade fall av trakasserier. Om utredningen i sin tur visar att det förekommit trakasserier mot en elev måste detta åtgärdas på något sätt. Detta innebär att skolans huvudman är skyldig att reagera mot och försöka komma till rätta med alla trakasserier som sker under skoltid. Enligt förarbetena är det dock inte bara trakasserier som inträffar i skolans lokaler eller inom ramen för den vardagliga utbildningen som skolans huvudman har ett ansvar för. I propositionen *Ett starkare skydd mot diskriminering* framgår det att huvudmannen även ansvarar för händelser som inträffar utanför skolans vardagliga verksamhet i vissa fall, exempelvis i samband med skolutflykter och skolfester.[677]

4.5.5 Skolinspektionen och DO samt synen på barn och trakasserier

Mellan åren 2015 och 2020 gav DO uttryck för ståndpunkten att diskrimineringslagens bestämmelser om trakasserier och skollagens bestämmelser om kränkande

[675] Prop. 2007/08:95, s. 509.
[676] Prop. 2007/08:95, s. 506.
[677] Prop. 2007/08:95 s. 509 f. och HFD 2014 ref. 47.

behandling inte är lämpliga ur ett barnperspektiv.[678] DO hade under samma period även givit uttryck för åsikten att ett överdrivet fokus på enskildas rättigheter och ersättningsanspråk ledde till att myndigheten inte kunde utföra sitt huvudsakliga uppdrag, dvs. att förebygga förekomsten av diskriminering i samhället. År 2015 beslutade DO att inte längre utreda fall av trakasserier och sexuella trakasserier mellan barn i syfte att biträda dem i ersättningsfrågan. Myndigheten försökte även fästa lagstiftarens uppmärksamhet på att den nuvarande regleringen i fråga om kränkande behandling och trakasserier inte är effektiv.[679]

I ett remissyttrande över utredningen *Bättre möjligheter att motverka diskriminering* skriver DO att myndigheten vid sin tillkomst år 2009 hade ett arbetssätt som var inriktat mot att agera ombud för enskilda och framställa deras anspråk på diskrimineringsersättning, samt att genom förlikningar och domar se till att dessa enskilda fick upprättelse.[680] Enligt DO:s yttrande visade sig denna arbetsstrategi vara svår att förena med myndighetens övergripande målsättning om att förebygga förekomsten av diskriminering i samhället. Enligt DO ledde individperspektivet och fokuset på enskildas rättigheter till en snedfördelning av de ärenden myndigheten drev, vilket enligt DO riskerade att leda till en orättvis spridning av myndighetens resurser i samhället.[681]

DO:s remissyttrande indikerar att myndigheten vid tiden när remissyttrandet skrevs ansåg att ett ensidigt fokus mot enskildas anmälningar och en enkelspårig inriktning mot ett upprätthållande av individuella rättigheter innebär att det större uppdraget, dvs. arbetet mot diskriminering, blir lidande (se resonemanget om rättigheter och rättighetifiering i avsnitt 2.2.3 och 2.4.3). När det gäller frågan om hur väl diskrimineringslagen fungerar när det gäller att skydda barn och elever mot trakasserier tolkar DO kravet på den kränkande partens insikt i förarbetena mycket striktare än Skolinspektionen och BEO tycktes göra (se mer om Skolinspektionens tolkning i avsnitt 4.7). Enligt DO var kravet på insikt i förarbetena till barn- och elevskyddslagen problematiskt ur ett barnperspektiv eftersom framför allt små barn har svårt att förstå hur deras egna handlingar påverkar och sårar andra barn och vuxna i deras omgivning.

Ytterligare ett problem med den idag gällande diskrimineringslagen som diskuteras av DO är att lagen saknar ett barnperspektiv i fråga om de barn som anklagas för att ha utsatt andra barn för trakasserier eller sexuella trakasserier i

---

678 Se DO:s resonemang i rättsutredningarna DO, *Trakasserier och sexuella trakasserier yngre barn emellan*, 2015, s. 1 och DO, *Kompletterande rättsutredning om sexuella trakasserier mellan yngre barn*, 2015, s. 1. Se även DO, LED 2018/340 och DO, LED 2017/265.
679 DO, LED 2015/221.
680 DO, LED 2017/265.
681 DO, LED 2017/265.

skolan. DO påpekar att det är bekymmersamt att de barn som trakasserat andra inte erbjuds en möjlighet att göra sin röst hörd i den process som i regel följer på en anmälan i enlighet med diskrimineringslagen och skollagen.[682] DO har även ifrågasatt om den ersättningsbaserade ordning som gäller i fråga om barns trakasserier och sexuella trakasserier sinsemellan alls är anpassad till en miljö där mindre kränkningar och konflikter är mycket vanligt förekommande (t.ex. i skolan och förskolan). DO påpekar att det inte framstår som lämpligt att samhällets resurser ska gå till att säkerställa att samtliga barn som någon gång utsatts för trakasserier i skolan ska få ekonomisk ersättning av skolans huvudman i en situation där barn ömsesidigt kränker varandra tämligen regelbundet.[683] Den kritik som framförts av DO i tidigare utredningar och remissvar bygger på att allt för stora samhällsresurser läggs ned på att processa om ekonomisk kompensation till barn som blir utsatta för mindre allvarliga kränkningar. DO menar att den energi och de resurser som läggs ned på individärenden och processer om ekonomisk kompensation vore bättre spenderade om resurserna i stället lades på att förebygga kränkningarna.[684]

Mycket av den kritik som DO riktade mot diskrimineringslagstiftningen under perioden 2015–2020 kan även riktas mot skollagen samt mot Skolinspektionens tolkning och tillämpning av densamma under den aktuella tidsperioden. Majoriteten av Skolinspektionens ekonomiska resurser gick under åren 2015–2020 till olika former av återkommande tillsyn och kvalitetsgranskning av skolors verksamhet men större delen av BEO:s resurser gick i stället till utredningar, beslut, förlikningar och domstolsprocesser i individärenden.[685] Trots att BEO enligt propositionen till barn- och elevskyddslagen inte var tänkt att fungera som ett juridiskt ombud för elever,[686] utan som en ombudsman (likt JO) har tidigare barn- och elevombud uppfattat sig själva som ett juridiskt ombud för eleverna i förhållande till skolornas huvudmän.[687]

År 2020 tillträdde Lars Arrhenius som ny diskrimineringsombudsman. Mellan åren 2006 och 2012 var Arrhenius Sveriges första barn- och elevombud, till att börja med vid Skolverket och sedan vid Skolinspektionen. Arrhenius har sedan han tillträdde posten som diskrimineringsombudsman framhållit att han har för

---

682 DO, LED 2017/265.
683 DO, LED 2017/265. Se även DO, *Trakasserier och sexuella trakasserier yngre barn emellan*, 2015 och i DO, *Kompletterande rättsutredning om sexuella trakasserier mellan yngre barn*, 2015.
684 DO, LED 2017/265.
685 Skolinspektionen, dnr. 2019:10074, s. 12–36
686 Prop. 2005/06:38, s. 118.
687 Arrhenius, Lars och Schultz, Mårten, *En förstärkt Barnombudsman*, Cederborg, Ann-Christin och Warnling-Nerep, Wiweka (red.), Barnrätt – en antologi, Norstedts Juridik, 2014, s. 57.

avsikt att ändra DO:s återhållsamma inställning till att driva individärenden.[688] Denna ändrade inställning från DO:s sida skulle kunna innebär att myndigheten återgår till arbetssättet man hade innan år 2015 när DO beslutade att inte längre utreda fall av trakasserier och sexuella trakasserier mellan barn i syfte att biträda dem i ersättningsfrågan.[689] Samtidigt som DO har aviserat ett ökat fokus på individärenden har Skolinspektionen och BEO i b.la. myndighetens årsrapport givit uttryck för att myndigheten och myndighetsfunktionen kommer att minska tillsynen som baseras på individärenden.[690]

Skolinspektionens och DO:s tidigare förhållningssätt till myndigheternas gemensamma tillsynsområde och delvis gemensamma förarbeten är ett tydligt exempel på de effektivitetsförluster som kan uppstå om två regelverk överlappar med varandra i för stor- och i oövervägd utsträckning. Som nämnts ovan beslutade DO år 2015 att inte alls utreda fall av trakasserier och sexuella trakasserier mellan barn och elever i syfte att biträda dem i ersättningsfrågan (dvs. med avsikten att utkräva diskrimineringsersättning). Som en följd av detta beslut finns det inga myndighets- eller domstolsavgöranden mellan åren 2015–2020 i vilka DO agerat ombud för enskilda elever när de blivit utsatta för trakasserier av andra elever. I övrigt har DO endast vid 9 tillfällen mellan åren 2015–2020 framställt krav på diskrimineringsersättning vid domstol för enskilda elevers räkning och i dessa fall har det handlat om vuxnas diskriminerande handlingar mot barn och elever.[691] Under samma tidsperiod och med stöd av *samma förarbeten* som DO delvis baserat sina beslut på fattade Skolinspektionen och BEO 334 beslut om att framställa krav på skadestånd för en elevs räkning[692] och detta gjorde myndigheten utan att fästa någon större vikt vid insiktskravet i förarbetena till kränkningsbestämmelserna i skollagens 6 kapitel.[693]

Eftersom tillsynsmyndigheter som Skolinspektionen och DO påverkar den faktiskt gällande rätten i stor utsträckning kan de båda myndigheternas skiftande attityder till regelverkens tillämplighet i skolan leda till förvirring. Att statliga myndigheter har i uppdrag att förtydliga existerande lagstiftning och precisera

---

688 Se b.la. Arrhenius, Lars, *Min riktning är tydlig – DO är en myndighet som ska bedriva ett kraftfullt arbete mot diskriminering*, SvD, 2021, www.svd.se, hämtad 2021-03-15 och DO, *Årsredovisning*, 2020, LED 2020/395, s. 5.
689 DO, LED 2015/221.
690 Skolinspektionen, *Årsredovisning*, dnr. 2019:10074, 2019, s. 57. Se även Jällhage, Lenita, *Nya BEO vill skapa dialog*, Läraren, 2020, www.läraren.se, hämtad 2021-03-15.
691 DO, *Stämningar och domar*, www.do.se, 2021, hämtad 2021-03-22.
692 Skolinspektionen, *Årsredovisning*, dnr. 2020:8618, 2020, s. 36; Skolinspektionen, dnr. 2019:10074, 2019, s. 35; Skolinspektionen, *Årsredovisning*, dnr. 2018:10925, 2018, s. 34; Skolinspektionen, *Årsredovisning*, dnr. 10-2017:8394, 2017, s. 41; Skolinspektionen, *Årsredovisning*, dnr. 10-2017:403, 2016, s. 40 och Skolinspektionen, *Årsredovisning*, dnr. 10-2015:8723, 2015, s. 33.
693 SOU 2020:79, s. 196.

olika paragrafers innehåll kan visserligen innebära en vinst i effektivitetshänseende, vilket även kommer att diskuteras i nästa avsnitt gällande Skolinspektionens och skollagens förhållande till Arbetsmiljöverket och arbetsmiljölagen, men på det utbildningsrättsliga området riskerar förtydliganden eller ny praxis från statliga myndigheter att leda till en effektivitetsförlust om inte Skolinspektionen, DO och Arbetsmiljöverket är överens om tillsynen, lagarnas funktion och deras syfte i relation till elever, vårdnadshavare och skolhuvudmän.

4.6 Skollagen och arbetsmiljölagen

I avhandlingens inledning och i avsnitt 2.2.1 beskrivs det att arbetsmiljölagen ingår i den övergripande rättsliga kontext som skollagens bestämmelser om kränkande behandling är en del av. Innan det fanns några skyddsbestämmelser om kränkande behandling och trakasserier av barn och elever i barn- och elevskyddslagen existerade ett visst skyddsnät för barn och elevers fysiska och psykiska hälsa i arbetsmiljölagen.[694] Detta skydd finns alltjämt kvar och inkluderar ett ansvar för arbetsgivaren (dvs. skolans huvudman) att vidta åtgärder för att förebygga att elever utsätts för ohälsa eller olycksfall, se AML 3 kap. 2 §. Arbetsmiljöverket har utfärdat föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) som uttryckligen anger att en arbetsgivare är skyldig att vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling. Dessa föreskrifter gäller dock inte elever.[695]

I avsnittet 1.2 nämns den överenskommelse som Skolinspektionens och Arbetsmiljöverket tagit fram i syfte att åstadkomma en effektivisering av tillsynen över kränkande behandling av och mellan elever. Anledningen till att överenskommelsen ansetts vara nödvändig beror på att Skolinspektionen och Arbetsmiljöverkets ansvarsområden och tillsyn överlappar på skolområdet. I överenskommelsen framgår det att:

> ”Skolinspektionen ansvarar för tillsyn av kränkningar (inklusive hot o [sic!] våld, mobbning) mot elever från andra elever eller övriga arbetstagare på skolan. Skolinspektionen utreder anmälningar som rör enskilda elever. Arbetsmiljöverket ansvarar för tillsyn av kränkningar mot skolans övriga arbetstagare. Dessutom ansvarar Arbetsmiljöverket för tillsyn av kränkning-

694 Prop. 1989/90:61, s. 7–ff.
695 Arbetsmiljöverket, *Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön – viktiga pusselbitar i en god arbetsmiljö*, 2016, s. 19.

> ar mot elever som utförts av annan än skolans elever eller övriga arbetstagare, till exempel föräldrar eller elever från andra skolor."[696]

Skolinspektionen ansvarar enligt överenskommelsen för kränkningar av och mellan elever i nästan alla situationer. Arbetsmiljöverket ansvarar dock för en speciell typ av kränkningar av elever när den kränkande parten inte går i, eller är anställd av, den skola som den utsatta eleven går i.

Att myndigheter träffar överenskommelser i syfte att underlätta och effektivisera sina verksamheter är varken ovanligt eller förbjudet.[697] Samarbete mellan myndigheter uppmuntras exempelvis i myndighetsförordningen (2007:515) 6 § och i FL 8 § som ett sätt att effektivisera myndigheternas verksamheter.[698] Av förarbetena till både den äldre och den nuvarande förvaltningslagen framgår det att målsättningen är att samverkan mellan myndigheter ska bidra till en mer enhetlig och effektiv förvaltning och underlätta för den enskilde när denne kontaktar myndigheter.[699] Överenskommelsen mellan Skolinspektionen och Arbetsmiljölagen samt fördelningen myndigheterna emellan framgår inte av skollagen eller arbetsmiljölagen och även om uppdelningen av arbetsuppgifterna bidrar till en effektivisering av *myndigheternas* verksamheter leder den inte till några direkta effektivitetsvinster på det sätt som åsyftas i den här avhandlingen. Detta eftersom det fortfarande är otydligt för enskilda vad det är som gäller rättsligt sett och vilken myndighet som ansvarar för vad i fråga om barns utsatthet för kränkningar i skolan (se avsnitt 1.4.2).

Ur ett kontextuellt effektivitetsperspektiv kan det betraktas som problematiskt att Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen behöver träffa en överenskommelse om myndigheternas respektive arbetsområden för att överlappningen av regelverken inte ska leda till dubbelarbete och ineffektivitet i *kostnadseffektivitetshänseende*. Precis som i fallet med diskrimineringslagen kan brister i kontextuellt hänseende även leda till effektivitetsförluster i den mening som avses i den här avhandlingen. Detta beror på att ett större antal lagar som reglerar liknande frågor riskerar att leda till normkonflikter, gränsdragningsproblem och begreppsförvirring (dvs. bristande koherens). Eftersom kränkande beteenden inte bara regleras

---

696 Skolinspektion och Arbetsmiljöverket, *Överenskommelsen mellan Statens Skolinspektion och Arbetsmiljöverket*, dnr. 2016/045165 och dnr. 2016:7909, 2016.

697 Se följande exempel på rapportering om en skola där kränkningar från utomstående blev ett arbetsmiljöproblem: Norman, Filip och Hamberg, Thomas, *Skyddsombud stänger skola efter våld och hot*, Läraren, 2015.

698 Ramsjö, Peter, *Skolans arbetsmiljö – något om normkonflikter inom Skolinspektionens tillsynsområde*, FT, 2018, s. 739. Se även Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan*, 2013.

699 Prop. 1985/86:80, *En ny förvaltningslag* s. 23 och prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning*, s. 70.

i olika lagar utan dessutom överses av olika tillsynsmyndigheter, som har en varierande grad av befogenheter och dessutom har olika tolkningar av vad som är en kränkande handling, blir risken för effektivitetsproblem vid tillämpningen av lagarna tämligen stor.[700]

Att gränsdragningen mellan skollagens, diskrimineringslagens och arbetsmiljölagens kränkningsbestämmelser inte är tydlig kan anas vid en studie av relevanta rättskällor på området. Samma sak gäller i fråga om relationen mellan RF 2 kap. 6 § och 20–21 §§, tillsynsplikten, SkolL 6 kap. 9 § och SkolL 5 kap. 6 § som illustreras i avsnitt 4.3–4.4. Det är dock inte enbart genom en rättsdogmatisk metod som det är möjligt att ana att det finns ett problem med skollagens kränkningsbestämmelser ur ett kontextuellt effektivitetshänseende. De empiriska studier som genomförts inom ramen för den här avhandlingen tyder också på att de kontextuella effektivitetsbristerna som framträder genom en rättsdogmatisk studie även har en effekt på den praktiska tillämpningen av och förståelsen för skollagens kränkningsbestämmelser. Detta är ett resultat av de genomförda akt- och intervjustudierna, vilket diskuteras i avsnitt 4.7 och 4.8 nedan.

4.7 Skolinspektionens tolkning av skollagens sjätte kapitel och kapitlets rättsliga kontext

4.7.1 Skolpersonalens tillsynsplikt

Aktstudien tyder på att skolornas skyldighet att ha tillsyn över barn och elever avhandlas förhållandevis ofta av Skolinspektionen och BEO i myndighetens olika beslut. Aktstudien indikerar b.la. att myndigheten behandlar tillsynsplikten både ur ett omvårdande perspektiv och ur ett maktutövningsperspektiv där tillsynsplikten används som argument för att underbygga skolpersonalens rätt att ingripa mot elever med våld. Skolinspektionen formulerar sig b.la. på följande sätt i ett av de granskade besluten:

> ”Föräldrars tillsynsansvar regleras i föräldrabalkens sjätte kapitel. Barnets vårdnadshavare svarar för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. I syfte att hindra att barnet orsakar skada för sig själv eller annan ska vårdnadshavaren vidare svara för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas. Tillsynsansvaret för ett barn övergår från vårdnadshavaren till kommunen under den tid då barnet befinner sig i förskolan, skolan och fritids-

[700] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 14–15 och s. 64–83. Se även Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 459.

> hemmet. Det är således kommunens ansvar att ge skolan förutsättningar och att skapa rutiner så att kravet på uppsikt över och trygghet för barnen i verksamheten tillgodoses.
>
> Kommunens tillsynsansvar ändras precis som för vårdnadshavarna utefter barnets ålder, mognad och övriga omständigheter. Vilka åtgärder som krävs för att ha tillsyn över barnen måste bedömas utifrån olika faktorer och omständigheter vid varje enskilt tillfälle. Sådana faktorer är till exempel barnens ålder, gruppens sammansättning, riskfaktorer i den fysiska miljön, kontinuitet/stabilitet i gruppen och om det i gruppen finns barn i behov av särskilt stöd. Barnens behov av att koppla av och leka i avskildhet får aldrig inkräkta på huvudmannens ansvar för barnens trygghet och säkerhet. Personal måste finnas i så nära anslutning till barnen att olyckor och andra tillbud förhindras eller genast uppmärksammas."[701]

Det ovanstående citatet är hämtat från ett beslut där en elevs vårdnadshavare hade anmält sitt barns skola till Skolinspektionen. Vårdnadshavaren ansåg att personalen hade haft en bristande tillsyn över hennes barn då han fått stå själv på skolgården vid dagens slut och invänta vårdnadshavarens ankomst. Skolans svar på anmälan var att eleven i fråga hade fått stå själv i fem till sex minuter och att eleven hade varit under uppsikt under hela tiden. Skolinspektionen bedömde att skolan inte hade brustit i sin tillsyn över eleven. Det citerade beslutet illustrerar hur Skolinspektionen oftast tycks resonera kring tillsynsplikten ur ett omvårdnadsperspektiv (se avsnitt 4.4.4.2).

Skolpersonalens tillsynsplikt ur ett omvårdnadsperspektiv måste dock ställas i kontrast till hur myndigheten resonerar kring tillsynsplikten som en form av maktmedel (se avsnitt 4.4.4.3). Det finns många beslut i aktstudien som rör situationer där lärare ingripit fysiskt mot elever i syfte att avstyra stökiga situationer. I dessa fall har de utsatta eleverna och deras vårdnadshavare hävdat att ingreppet varit en form av kränkande behandling. Skolans huvudman har i stället hävdat att ingripandet skett med stöd av tillsynsplikten och därmed varit tillåtet. Ett exempel på hur Skolinspektionen och BEO:s resonemang kan se ut i ärenden där tillsynsplikten accepterats som ett godtagbart undantag från SkolL 6 kap. 9 § och förbudet mot att skolpersonal kränker elever, kan se ut på följande sätt:

> "Med beaktande av de uppgifter som inkommit angående händelseförloppet bedömer BEO att det får anses visat att A vid tillfället uppehöll sig i ett klassrum där han själv inte hade lektion, att B uppmanade A att lämna

[701] ID 1-246.

klassrummet, att A därefter mulade B i ansiktet med medhavd snö och att B visade ut A genom att lyfta ut honom ur klassrummet.

Det får vidare anses visat att B under ovanstående händelseförlopp hållit A mot dörren till klassrummet. BEO vill inledningsvis framhålla att det i skolans uppdrag ligger att värna om en trygg och lugn skolmiljö. Det är personalens skyldighet att upprätthålla ordning i skolan och skapa en arbetsmiljö där alla elever kan känna trygghet och studiero. I det fall ordningen störs har personalen i första hand att agera genom samtal och tillrättavisningar. Det finns dock situationer där skolan kan behöva använda de disciplinära åtgärder som framgår av 5 kapitel skollagen. En sådan disciplinär åtgärd är utvisning. Det kan också uppstå situationer som berättigar ett visst fysiskt tvång i en akut situation. I den mån åtgärderna är proportionerliga till den aktuella situationen kan dessa åtgärder i sig inte anses utgöra kränkande behandling."[702]

BEO redogör för gränserna för tillsynsplikten i det citerade beslutet och når som synes slutsatsen att lärarens beteende och handlingar varit tillåtna inom ramen för tillsynsplikten. I ett annat fall har Skolinspektionen nått en liknande slutsats och medgivit att det varit tillåtet för en lärare att lyfta ut en elev från duschen när eleven inte velat sluta duscha.[703] I ett annat fall från BEO där en lärare släpat ut en elev når myndigheten en annan slutsats och anger följande i sitt beslut:

"Det är personalens skyldighet att upprätthålla ordning i skolan och skapa en arbetsmiljö där alla elever kan känna trygghet och studiero. I det fall ordningen störs har personalen i första hand att agera genom samtal och tillrättavisningar. Det finns även ett visst utrymme för lärare och annan personal på skolor att företa kroppsliga ingrepp mot elever, nämligen inom ramen för den tillsynsplikt som personal på skolor har. Det utrymmet är dock klart begränsat. Det kroppsliga ingreppet får inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt för att genomföra den aktuella åtgärden och den skada och olägenhet som åtgärden kan medföra får inte stå i missförhållande till syftet med ingreppet (NJA 2009 s. 776).

BEO anser, mot bakgrund av omständigheterna och uppgifterna i ärendet att B:s agerande inte har varit nödvändigt i den aktuella situationen. Av utredningen i ärendet är i vart fall visat att B har tagit tag i A:s arm, dragit ut A ur klassrummet och att A kommit åt bänkar. BEO anser, mot bakgrund av detta samt av det som i övrigt har framkommit i ärendet, att A blivit utsatt för kränkande behandling av B."[704]

---

[702] ID 2-1214.
[703] ID 3-1824.
[704] ID 4-2536.

I många av de beslut som ingått i denna aktstudie hänvisar Skolinspektionen och BEO upprepade gånger till tillsynspliktens begränsningar och att den inte lämnar utrymme för godtyckligt våld. Det är dock tydligt utifrån de granskade besluten att både BEO och Skolinspektionen accepterar fysisk maktutövning mot barn och elever i vissa situationer och under vissa omständigheter. Detta förhållande är dock inte något som lyfts fram i den negativa medierapportering om BEO som ägde rum under år 2019–2020 och där det gjordes gällande att BEO alltid gick på den drabbade elevens linje och inte på skolhuvudmannens.[705]

Ytterligare en sak som blir tydlig vid en granskning av besluten från BEO och Skolinspektionens är att BEO tycks vara mer benägen än Skolinspektionen att bedöma lärares ingripanden i ordningssyfte som kränkande behandling.[706] Att medarbetarna på Skolinspektionen och BEO tolkar tillsynsplikten på olika sätt kan bero på att det inte finns några interna riktlinjer för hur denna typ av fall ska hanteras eller bedömas. Alternativt beaktas inte dessa riktlinjer av de enskilda handläggarna som fattar besluten i de olika ärendena. Skillnaderna skulle också kunna bero på att de tjänstemän som arbetar vid BEO (åtminstone tidigare) betraktat sig själva som ett juridiskt *ombud* för de barn och elever som anmält kränkningar, snarare än en *ombudsman* eller en myndighet som måste följa likabehandlings- och objektivitetsprincipen.[707]

4.7.2 Skollagen, diskrimineringslagen och Arbetsmiljölagen

Av de totalt 667 analyserade besluten i aktstudien handlade 59 om kränkningar som helt eller delvis borde ha lämnats över till DO från Skolinspektionen. I 23 av de 59 ärendena överläts också ärendena till DO i enighet med överenskommelsen mellan myndigheterna.[708] I 36 av de 59 ärendena diskuterades dock inte gränsdragningen mellan skollagen och diskrimineringslagen och beslutsfattaren bedömde den kränkande handlingen helt utifrån skollagens regelverk.

Tjänstemännen vid Skolinspektionen och BEO tycks behandla indikationer på trakasserier och diskriminering på tre huvudsakliga sätt. Det första av dessa är

---

[705] Se t.ex. Magnusson, Lisa, *Myndighetens daltande är ett svek mot barnen*, DN, 2019, www.dn.se, hämtad 2020-01-16 samt Skogstad och Hamid, *Kränkthetskulturen i skolan urholkar lärarnas auktoritet*, 2019.

[706] Jfr. informationen som framkommer i Letmark, Peter, *BEO driver ärenden som gör att lärare inte vågar ingripa*, DN, 2019, www.dn.se, hämtad 2020-04-30.

[707] Jfr. Arrhenius och Schultz, *En förstärkt Barnombudsman*, 2014, s. 57.

[708] Skolinspektionen och DO, *Överenskommelse om samverkan mellan Statens Skolinspektion och Diskrimineringsombudsmannen*, dnr. 2016:1725 och LED 2013/104 69, 2016.

att beslutsfattaren helt och hållet överlåter ärendet till DO eller hänvisar anmälaren dit. Beslutet ser i sådana fall ofta ut på följande sätt:

> ”Vad avser uppgifterna om att B upplevt sig utsatt för trakasserier av en annan elev framgår av utredningen i ärendet att skolan har fått kännedom om händelsen några dagar efter att den inträffat. BEO noterar att rektor inte har anmält händelsen till huvudmannen, vilket BEO anser är en brist. BEO konstaterar att bestämmelserna om tillsyn enligt 26 kap. skollagen inte är tillämpliga på diskrimineringslagen. BEO förutsätter dock att huvudmannen kommer att vidta skäliga åtgärder för att förhindra framtida brister i denna del.”[709]

Det andra sättet som BEO och Skolinspektionens tjänstemän tycks hantera anmälningar med element av både kränkande behandling och trakasserier på är att enbart utreda de kränkningar som faller inom ramen för skollagens 6 kapitel och i övrigt hänvisa anmälaren till DO för fortsatt utredning av trakasserierna. Beslut av denna sort kan se ut på följande sätt:

> ”Skolinspektionen prövar anmälningar om kränkande behandling enligt 6 kapitlet skollagen (2010:800). Diskrimineringsombudsmannen (DO) prövar anmälningar om trakasserier och diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567). Mot denna bakgrund överlämnar Skolinspektionen uppgifterna i ärendet avseende att X ska ha varit utsatt för trakasserier enligt diskrimineringslagen genom verbala tillmälen som hänvisar till dennas funktionshinder och kön till DO. Skolinspektionen kommer fortsätta handlägga de uppgifter i anmälan som bedöms utgöra kränkande behandling enligt skollagen.”[710]

Det tredje sättet som BEO och Skolinspektionens tjänstemän tycks hantera anmälningar med element av trakasserier på är genom att *inte alls* resonera kring faktumet att kränkningarna som anmälts helt eller delvis är, eller skulle kunna vara att betrakta som trakasserier. I dessa fall (dvs. i 61 procent av fallen) utreder Skolinspektionen och BEO helt enkelt de eventuella trakasserierna som om de vore kränkande behandling enligt skollagen. I dessa fall kan resonemangen bland annat se ut på följande sätt:

---

[709] ID 2-1187.
[710] ID 6-5850.

> ”Mot bakgrund av utredningen i ärendet anser BEO att det är visat att A känt sig och varit utsatt för kränkande behandling av andra elever i vart fall i början av höstterminen 2014 då A har blivit utfryst, i augusti 2015 då ingen har velat sitta bredvid A och A har förolämpats på en musiklektion, den 24 augusti 2015 då A har blivit neddragen under vattnet i simhallen och blivit *nypt i bröstvårtorna* [min kursivering] samt den 8 september 2015 då A har blivit fasthållen och *nypt i bröstvårtorna* [min kursivering].”[711]

I det ovan citerade beslutet var den utsatta eleven A en pojke och eleven som nöp A i bröstvårtorna var också en pojke. Även om beslutsfattaren i det aktuella fallet inte diskuterar diskrimineringslagens tillämplighet och helt enkelt tycks betrakta nypningen i bröstvårtorna som en kränkning och inte som en form av sexuella trakasserier är frågan om samma bedömning hade gjorts om A hade varit en flicka. I anmälan till BEO uppgav A:s vårdnadshavare även att A blivit kallad för ”bög” vid ett tillfälle. Att nypa en person i bröstvårtorna och att kalla personen för ”bög” brukar oftast klassificeras som trakasserier och sexuella trakasserier enligt diskrimineringslagen (se avsnitt 4.5.2) och inte som kränkande behandling varför det skulle ha behövts ett resonemang från utredarens sida om varför BEO ska utreda dessa kränkningar och inte DO.

När det gäller gränsdragningen mellan skollagens 6 kapitel och arbetsmiljölagens bestämmelser var det endast i ett av de totalt 667 besluten som BEO eller Skolinspektionen hänvisade anmälaren till Arbetsmiljöverket. I det fallet hade en flicka utsatts för kränkningar och trakasserier av andra elever på skolan men även vid ett tillfälle blivit hotad av en annan elevs pappa. Utredaren noterade på grund av detta i beslutet att uppgiften om hot från en förälder kunde komma att överlämnas till Arbetsmiljöverket, då detta inte utreds av BEO.[712]

4.7.3 Kommentar om Skolinspektionens tolkning av skollagens sjätte kapitel och kapitlets rättsliga kontext

Skolinspektionen och BEO:s förståelse för och tolkning av skollagens sjätte kapitel bygger på myndigheten och myndighetspersonalens gränsdragning mellan skollagen och andra relevanta rättskällor som reglerar barns rätt till skydd samt vuxenvärldens maktbefogenheter över barn. Tillsynsplikten är ofta en del av Skolinspektionens underlag för bedömningen av om en vuxen i skolan gjort *för mycket* eller *för lite* i relation till ett barn som blivit utsatt för en kränkande handling eller något annat i skolmiljön. Enligt Skolinspektionen och BEO:s beslut innebär

[711] ID 7-6485.
[712] ID 6-6291.

tillsynsplikten att lärare och annan skolpersonal har tillåtelse att ingripa fysiskt mot barn och elever under vissa omständigheter. Tillsynsplikten kan enligt Skolinspektionen härledas från vårdnadshavares skyldighet att ge sina barn omvårdnad, trygghet och en god fostran enligt FB 6 kap. 1–2 §§. Trots att tillsynsplikten inte är direkt lagreglerad i skollagen visar Skolinspektionen och BEO:s beslut att tillsynsplikten är en viktig del av skollagens rättsliga kontext när det gäller 6 kapitlets bestämmelser om kränkande behandling.

Besluten som ingått i aktstudien tyder på att gränsdragningen mellan skollagens bestämmelser om kränkande behandling och diskrimineringslagens bestämmelser om trakasserier är mindre tydlig än gränsdragningen mellan skollagens bestämmelser om kränkande behandling och arbetsmiljölagstiftningens bestämmelser om kränkande särbehandling. Av de totalt 667 analyserade besluten i aktstudien handlade 59 om kränkningar som helt eller delvis borde ha anmälts till DO. Det var dock enbart i ett av de totalt 667 besluten som en anmäld kränkning (delvis) borde ha anmälts till Arbetsmiljöverket.

Aktstudien indikerar att ärenden som inbegriper diskriminering, ibland utreds av Skolinspektionen trots att myndigheten borde överlåta denna typ av ärenden till DO. I vissa av de studerade besluten resonerar Skolinspektionen och BEO om skollagens tillämplighet i förhållande till en viss handling, ett skeende eller ett beteende och om det inträffade i så fall borde klassificeras som kränkande behandling eller diskriminering. I andra fall tycks tjänstemännen vid myndigheten ha låtit den diskussionen bero och helt enkelt utrett och fattat beslut i ärendet utifrån skollagens bestämmelser om kränkande behandling.

Att gränsdragningen mellan skollagen och diskrimineringslagen kan vara problematisk kan anas i Skolinspektionens beslut. Samtidigt verkar det som att myndighetens förståelse för och definition av lärarnas tillsynsplikt är mer nyanserad än den framställts i media.[713] Kanske är det till och med så att mediernas skildring av Skolinspektionen och BEO:s tillsyn färgat rektorernas förståelse för tillsynsplikten eftersom detta var en rättslig företeelse som rektorerna i intervjustudien upplevde som väldigt osäker.

[713] Se t.ex. Magnusson, Lisa, *Myndighetens daltande är ett svek mot barnen*, DN, 2019, www.dn.se, hämtad 2020-01-16; Skogstad och Hamid, *Kränkthetskulturen i skolan urholkar lärarnas auktoritet*, 2019 och Letmark, Peter, *BEO driver ärenden som gör att lärare inte vågar ingripa*, DN, 2019, www.dn.se, hämtad 2020-04-30.

4.8 Rektorernas tolkning av skollagens sjätte kapitel och kapitlets rättsliga kontext

4.8.1 Skolpersonalens tillsynsplikt

Tillsynsplikten diskuterades av ett par rektorer som deltog i intervjustudien. En av de biträdande rektorerna L.A. lyfte under intervjun osäkerheten som hon själv och vissa lärare på hennes skola kände inför omfattningen av den egna tillsynsplikten och utrymmet som eventuellt fanns för att använda fysisk makt eller t.om. våld under utförandet av denna plikt. L.A. beskriver det på följande sätt:

> ”Det som jag tycker är ett stort dilemma i sammanhanget är att vi [personalen i skolan, **min anm.**] är någon slags ställföreträdande föräldrar. Vilket ju betyder att om du [som elev, **min anm.**] riskerar att dunka ditt huvud i stentrappan så måste [skolpersonalen, **min anm.**] ingripa och liksom förhindra dig från att göra det och från det [scenariot, **min anm.**] till att en förälder skulle anse att: ’nej, men nu har du hållit fast mitt barn’ - det tycker jag är jättesvårt! Att liksom veta, var går gränsen för när man inte längre är en som skyddar barnet utan anses ha… liksom… tagit i för hårt?” **- Biträdande retor L.A.**

Det ovanstående exemplet indikerar att L.A. tycker att det är svårt att avgöra var gränsen för fysiska ingripanden går inom ramen för tillsynsplikten. Detta resonemang transformerar L.A. till den övergripande frågan om hur mycket fysisk makt skolpersonalen får använda sig av över huvud taget i förhållande till barn och elever i skolan. Osäkerheten har lett till att L.A. helst inte vill att personalen agerar fysiskt mot eleverna i syfte att upprätthålla ordningen på skolan. L.A. utvecklar detta resonemang genom att poängtera att osäkerheten kring tillsynsplikten har inneburit att skolan är mer vaksam mot lärare som använder fysisk makt eller våld mot elever.

> ”Men däremot måste man ju säga att en positiv sak är att vi är mycket mer vaksamma mot någon lärare som exempelvis pratar om att man, när en elev kröp in under bordet, drog ut honom eller henne… och då säger jag liksom: ”nej, gör inte det!” för att man måste ju titta på vad det står för. I sådana fall så får man träffa föräldrarna och prata om att vi har ett problem.” **- Biträdande rektor L.A.**

Det ovanstående citatet kan tolkas som att L.A. förmedlar till sina lärare att hon vill att de avstår från att ingripa fysiskt i situationer där ordningen är störd och att det är bättre att diskutera elevernas beteenden med deras vårdnadshavare i

efterhand. Detta resonemang är ytterligare ett exempel på hur L.A. transformerar frågan om tillsynsplikten till den övergripande frågan om hur mycket fysisk makt skolpersonalen får använda sig av i förhållande till barnen i skolan. Att rektorerna upplever tillsynsplikten som vag innebär inte bara att de själva och den övriga skolpersonalen avhåller sig från att agera fysiskt i situationer där de *ska* avstå från fysiska ingripanden (t.ex. att slå en elev som provocerar dem) utan även att de avhåller sig från att ingripa fysiskt i situationer när de *inte* borde avstå från att ingripa (t.ex. när en elev riskerar att dunka sitt huvud i en stentrappa).

4.8.2 Skollagen och diskrimineringslagen

En av de biträdande rektorerna som deltog i intervjustudien uttalade tydligt att hon upplevde det som svårt att skilja på diskrimineringslagen och skollagens regelverk och gav uttryck för en viss frustration kring detta.

> ”Vad är trakasserier i det här fallet och vad är en kränkning? Är flertalet kränkningar någon form av trakasseri? När ska vi börja, liksom definiera [vad som är vad, **min anm.**]? Förut så var det ju alltså ett allmänt olämpligt uppträdande mot en annan person och det måste båda hantera. Nu ska det ju definieras mer tydligt och det kan ibland vara rätt så svårt.” **- Biträdande rektor H.C.**

Biträdande rektor H.C. var den enda av rektorerna som tydligt gav uttryck för att hon upplevde det som problematiskt att skilja trakasserier enligt diskrimineringslagen från kränkande behandling enligt skollagen. H.C. var dock inte ensam om att brottas med förståelsen för skollagen och diskrimineringslagens olika begrepp samt hur dessa relaterar till varandra. De flesta av rektorerna refererade upprepade gånger till kränkande behandling som trakasserier och vice versa. Det var även vanligt att rektorerna hade svårt att skilja tillsynsmyndigheten DO från myndighetsfunktionen BEO. Flera av rektorerna blandade dessutom ihop DO och BEO med den helt orelaterade myndigheten Barnombudsmannen (BO). BO har visserligen tillvaratagandet av barns rättigheter som sin främsta uppgift men har trots detta mycket lite att göra med barns utsatthet för kränkningar i skolan på ett rent praktiskt plan.

Min tolkning av H.C:s uttalande i citatet ovan och de andra rektorernas problem att skilja diskrimineringslagen och skollagens regelverk åt är att rektorerna inte är helt insatta i skillnaden mellan kränkande behandling och trakasserier. Denna begreppsförvirring kan leda till att rektorerna inte hanterar skol- och diskrimineringslagens kränkningsbestämmelser på ett förväntat eller korrekt sätt. Att rektorerna har svårt att skilja på regelverken som styr skolans ansvar för

kränkningar tyder i viss mån på okunskap från rektorernas sida men det kan också vara ett tecken på att den rättsliga kontexten är inkoherent.[714]

4.8.3 Kommentar om rektorernas tolkning av skollagens sjätte kapitel och dess rättsliga kontext

Intervjustudien tyder på att rektorerna är medvetna om skollagens bredare rättsliga kontext i fråga om kränkande behandling. Denna medvetenhet innefattar inte enbart lagstadgade aspekter av skollagens kontext utan sträcker sig även till den vagare tillsynsplikten. Intervjustudien tyder dessutom på att rektorer kan vara medvetna om att det finns två sidor av tillsynsplikten, dels en skyddande aspekt, dels en aspekt som bemyndigar rektorerna och deras personal att ingripa mot barn och elever med fysisk makt eller våld i vissa situationer.

Intervjustudiens resultat indikerar dessutom att tillsynsplikten kan upplevas som vag och svårtolkad. En av rektorerna framförde att hon tyckte att det var svårt att avgöra var gränsen för fysiska ingripanden går inom ramen för tillsynsplikten. En tolkning som kan göras av resultaten från intervjustudien är att tillsynspliktens vaghet kan leda till att rektorer inte vill att skolpersonal agerar fysiskt mot eleverna. Denna avhållsamhet inbegriper inte enbart situationer där våld är uppenbart omotiverat utan innefattar även situationer där fysisk aktion kan vara nödvändig för att upprätthålla ordningen och säkerheten på en skola.

Rektorernas reflektioner över de regelverk som styr skolornas ansvar för kränkande behandling och trakasserier samt myndigheternas tillsyn över detta ansvar indikerar att de är medvetna om att det finns en skillnad mellan kränkande behandling och diskriminering i rättslig mening. Rektorernas intervjusvar tyder dock på att det råder en viss förvirring i fråga om vilka beteenden som ska klassificeras som trakasserier och vilka beteenden som ska klassificeras som kränkande behandling. Intervjustudiens resultat pekar dessutom på att det finns en osäkerhet i fråga om *vilka* myndigheter som ansvarar för tillsynen över de olika lagarna. Detta eftersom de flesta av rektorerna refererade till kränkande behandling som trakasserier och till trakasserier som kränkande behandling. Flera av rektorerna hade dessutom svårt att skilja DO från BEO. Det hände även att rektorerna blandade ihop DO och BEO med den helt orelaterade myndigheten BO.

[714] Kress, *Coherence*, 2010, s. 521. Se även Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 65–66.

4.9 Reflektion över skollagens bestämmelser om kränkande behandling och deras rättsliga kontext

Inledningsvis kan det konstateras att barns rättigheter finns återgivna i många olika rättskällor på många olika nivåer i både nationella och internationella regelverk. Dessa vitt skilda rättskällor påverkar skollagens bestämmelser om kränkande behandling och hur bestämmelserna ska eller borde tolkas. Ur ett effektivitetsperspektiv är det önskvärt om lagar integreras i den relevanta rättsliga kontexten på ett tydligt och strukturerat sätt för att inte otydligheter och normkonflikter ska uppstå med bristande koherens som följd (se avsnitt 1.4.2.2).[715]

Som en sammanfattning av detta kapitel kan sägas att integreringen av barnkonventionen i den svenska skollagen tycks ha fungerat väl. Exempelvis finns andemeningarna i barnkonventionens art. 19 och 28 återspeglade i SkolL 6 kap. 3, 6–7 och 9 §§. Därutöver finns principen om barnets bästa, som stammar från barnkonventionens art. 3, återgiven på ett tydligt sätt i SkolL 1 kap. 10 §. Möjligheten för barn att komma till tals i enlighet med barnkonventionens art. 12 finns införd i skollagen genom SkolL 6 kap. 12–13 §§.[716]

Den rättsliga kontexten i fråga om skollagens 5 och 6 kapitel, regeringsformens 2 kapitel samt tillsynsplikten är komplicerad. Skollagens 6 kapitel ligger i linje med RF 2 kap. 6 § eftersom skollagens bestämmelser om elevers skydd mot kränkande behandling är en slags förlängning av förbudet mot påtvingade kroppsliga ingrepp i RF 2 kap. 6 §. Bestämmelserna i skollagens 6 kapitel och RF 2 kap. 6–20 §§ fungerar dock sämre ihop med skollagens bestämmelser om lärares allmänna befogenheter i SkolL 5 kap. 6 § samt tillsynsplikten som utformats i b.la. domstolspraxis, myndighetspraxis, lagmotiv samt analogvis tolkning och tillämpning av FB 6 kap. 1–2 §§. Det oklara förhållandet mellan SkolL 5 kap. 6 §, tillsynsplikten, SkolL 6 kap. 9 § och RF 2 kap. 6 och 20 §§ innebär att elever *visserligen* ska skyddas mot kränkande handlingar (SkolL 6 kap. 9 § och RF 2 kap. 6 §) men att lärare ändå, på oklar (men kanske nödvändig) rättslig grund, har rätt att använda våld mot dem om ordningen i skolan är allvarligt störd.[717]

Utformningen av SkolL 5 kap. 6 § och 6 kap. 9 § gör att kapitlen tycks stå i motsats till varandra. Skolpersonalen kan som ett resultat av detta känna sig klämd mellan skyldigheten att ingripa enligt skollagens 5 kapitel och förbudet

---

[715] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 14–15 och s. 64–83. Se även Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 459.

[716] Jfr. Barnkonventionsutredningens slutsatser om skollagens förhållande till barnkonventionen i SOU 2020:63, s. 1757–1762.

[717] NJA 1988 s. 586; NJA 2009 s. 776; NJA 2016 s. 596 och NJA 2020 s. 578. Jfr. Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020 och Refors-Legge, *Ordning i klassen*, 2020.

mot att utsätta barn och elever för kränkande behandling. Huruvida SkolL 5 kap. 6 § ska ses som en kodifiering av tillsynsplikten eller inte framgår dessutom inte tydligt i förarbetena till skollagen.[718] Det är dock klart att både Skolinspektionen och rektorerna i intervjustudien förhåller sig till tillsynsplikten när de ska göra bedömningar av skolpersonals ingripanden mot barn och elever.

Intervjustudiens resultat tyder på att tillsynsplikten ibland upplevs som vag och svårtolkad. En av rektorerna som deltog i intervjustudien framförde att hon upplevde det som svårt att avgöra var gränsen för fysiska ingripanden gick inom ramen för tillsynsplikten. Tillsynspliktens vaghet kan på detta sätt leda till att rektorer instruerar sin personal att inte agerar fysiskt mot barn och elever över huvud taget. Avhållsamheten i fråga om fysiska ingripanden mot barn och elever kan vara positivt ur ett barnrättsperspektiv men tillsynsplikten inbegriper inte enbart situationer där våld är omotiverat utan gäller även situationer där fysisk aktion kan vara nödvändig för att upprätthålla ordning och säkerhet på en skola varför en allt för stor avhållsamhet kan få negativa konsekvenser.

Den sammantagna bilden av skollagens bestämmelser om kränkande behandling samt bestämmelsernas rättsliga kontext är att det finns ett visst mått av bristande koherens. Förhållandet mellan skollagens 5 och 6 kapitel, tillsynsplikten samt regeringsformens bestämmelser om påtvingade kroppsliga ingrepp skulle kunna leda till ineffektivitet eftersom det är oklart var gränsen mellan tillåtet och otillåtet våld går någonstans. Det är dessutom motsägelsefullt att elever garanteras ett skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp som inte får inskränkas på annat sätt än genom lag, samtidigt som Högsta domstolen i flera avgöranden ansett att barn och elevers rättsliga skydd enligt regeringsformen kan inskränkas med stöd av analogt tillämpade lagar och ett antal uttalanden i diverse förarbeten.[719]

När det gäller skollagens förhållande till andra lagar på samma normhierarkiska nivå kan skollagens relation till diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen anses vara problematisk på ett antal punkter. Skollagen, diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen reglerar snarlika frågor om kränkningar, arbetsmiljö och sociala interaktioner mellan elever och mellan elever och skolpersonal och detta ökar risken för normkonflikter och otydligheter i lagtolkningen, vilket är en brist ur ett effektivitetsperspektiv.[720]

---

[718] Prop. 2009/10:165, s. 323–f. Se även NJA 2020 s. 578.
[719] Se b.la. prop. 2009/10:165, s. 323–f. och prop. 1981/82:168, s. 60–ff. Se även Sund, *Tillsyn över barn*, 1989.
[720] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 14–15 och s. 64–83.

5. *Utformning* av skollagens kränkningsbegrepp i rättskällorna och praktiken

5.1 Ett svårbestämbart begrepp

Det här kapitlet handlar om det kränkningsbegrepp som används i skollagen och hur detta påverkar skollagens effektivitet utifrån kriteriet om ett tydligt utformat innehåll. Som tidigare nämnts i avsnitt 1.4.2.3 är utformningen av en lags innehåll avgörande för *hur* lagens budskap ska nå de samhällsgrupper som är berörda av den. Utformningen av innehållet är också vad som i rättslig mening styr mänskligt beteende i riktning mot de mål lagstiftaren vill uppnå.[721] Ett vanligt problem som uppstår under lagstiftningsprocessen och som uppmärksammas i detta avsnitt är begagnandet av närbesläktade termer och användandet av svårbestämbara begrepp.[722] En inkonsekvent användning av ord och begrepp i en lagtext, eller ett bruk av otydliga begrepp och termer utan vägledning, sänder förvirrande och motstridiga meddelanden till tillämparna som kan få problem att identifiera lagstiftarens verkliga intentioner med en specifik lag eller en specifik lagbestämmelse, något som bidrar till ineffektivitet.[723]

Som redan diskuteras i avsnitt 2.2.1 betyder ordet ”kränkning” ur ett rent språkligt perspektiv att en person våldför sig på, eller förolämpar, någon annan.[724] I en icke-juridisk kontext har begreppet dessutom fått stor spridning och används i en mängd olika sammanhang. Personen X kan i vardagligt tal beskriva sig själv som ”kränkt” om person Y tränger sig före X i en kassakö eller ber X att inte prata så högt i telefonen på bussen.[725] I ett rättsligt sammanhang kan en kränkning utgöras av tydligt åtskilda, men samtidigt specifika handlingar, exempelvis olaga hot (BrB 4 kap. 5 §), förtal (BrB 5 kap. 1 §), ofredande (BrB 4 kap. 7 §), sexuellt ofredande (BrB 6 kap. 10 §), förolämpning (BrB 5 kap. 3 §) och hets mot folkgrupp (BrB 16 kap. 8 §).

Skollagens kränkningsbegrepp har inspirerats av diskrimineringsrätten och som beskrivs i avsnitt 2.4.1 och 4.5 reglerades skolornas ansvar för kränkande behandling och diskriminering i samma lag (barn- och elevskyddslagen) under perioden mellan åren 2006 och 2009. Under den närmsta tiden som följde på

---

721 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42.
722 En jämförelse skulle t.ex. kunna göras mellan kränkningsbegreppet i skollagen och kränkningsbegreppet i brottsbalken eller barnkonventionen (se diskussionen i avsnitt 4.2).
723 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 49–50.
724 Svenska akademien, *Kränka*, 2009.
725 DS 2007:10, s. 41–43. Se även Schultz, *Kritik mot kränkningsbegreppet*, 2008, s. 39–40 och Bengtson, *Om kränkning och diskriminering*, 2007, s. 299–305.

diskrimineringslagens tillkomst utgick tjänstemännen vid Skolinspektionen (BEO) i sina beslut från att skadestånd enligt skollagens bestämmelser om kränkande behandling skulle ha samma preventiva funktion som ersättning för diskriminering i form av t.ex. trakasserier enligt diskrimineringslagen.[726] Högsta domstolen slog dock fast i NJA 2016 s. 596 att kränkande behandling i skollagens mening ska bedömas i enlighet med skadeståndslagens bestämmelser om kränkningar och *inte* i enlighet med diskrimineringsrättens särpräglade och uttalat preventiva bestämmelser om ansvarsutkrävande.[727]

Eftersom kränkande behandling i skollagens mening har en inte oväsentlig koppling till skadeståndslagens kränkningsbegrepp kommer kränkningsbegreppets utformning i skadeståndslagen att beskrivas översiktligt i avsnitt 5.2 nedan trots att de skadeståndsrättsliga aspekterna av skolornas ansvar att skydda barn och elever mot kränkande behandling inte är en del av den här avhandlingens specifika fokusområde. Därefter kommer begreppet att beskrivas i en skollagskontext med inriktning mot ett antal bärande punkter som *värdighet* och *insikt* (se avsnitt 5.3). I avsnitt 5.4 och 5.5 diskuteras Skolinspektionens och de intervjuade rektorernas tolkning av begreppet kränkande behandling och i avsnitt 5.6 följer en sammantagen reflektion över skollagens kränkningsbegrepp.

5.2 Begreppet kränkning i skadeståndsrätten

Enligt propositionen till skadeståndslagens kränkningsbestämmelse i SkL 2 kap. 3 § är avsikten med kränkningsersättningen att kompensera känslor som rädsla, förnedring, skam eller liknande vilka inte tagit sig något medicinskt uttryck (så att de i stället skulle utgöra en personskada).[728] Definitionen av en kränkning i skadeståndsrättslig mening är enligt SkL 2 kap. 3 §, en handling som inneburit ett angrepp på någons person, frihet, frid eller ära. Detta angrepp måste dessutom enligt ha varit brottsligt. Enligt motiven till paragrafen behöver de brottsliga gärningarna ha innefattat ett angrepp på den skadelidandes *personliga integritet*, det vill säga dennes *privatliv* eller *människovärde*.[729] Orden i SkL 2 kap. 3 § är delvis oklara, särskilt när det gäller begrepp som ”frid” och ”ära”, vilka kan uppfattas på olika sätt. I förarbetena till skadeståndslagen diskuteras kränkningar som en form av angrepp på en persons anseende eller självkänsla. Ordföljden ”angrepp på person” som används i SkL 2 kap. 3 § avser dock enbart fysiska angrepp.[730]

---

[726] Se b.la. Skolinspektionens resonemang i NJA 2016 s. 596 samt BEO, dnr 45-2010:75, 2012-01-27; BEO, dnr 45-2014:360, 2014-12-16 och BEO, dnr 45-2015:1222, 2015-07-03.
[727] NJA 2016 s. 596. Se även prop. 2005/06:38 s. 147.
[728] Prop. 2000/01:68, *Ersättning för ideell skada,* s. 48–f. och 64–ff.
[729] Prop. 2000/01:68, s. 51. Jfr. DS 2007:10, s. 31.
[730] DS 2007:10, s. 31–32. Se även prop. 2000/01:68, s. 49–ff.

En kränkning enligt skadeståndslagen måste vara allvarlig. En viss nivå för allvarlighetsgraden kan utrönas i SkL 5 kap. 6 §, men där nämns enbart vissa försvårande förhållanden vid bestämmandet av skadeståndet, t.ex. att det särskilt ska beaktas om den kränkande handlingen haft förnedrande eller skändliga inslag.[731] Gränsen för de intrång som ger rätt till ersättning för kränkning enligt skadeståndslagen framgår dessutom av straffbestämmelserna då kränkningsersättning enligt skadeståndslagen enbart kan erhållas om kränkningen varit brottslig, t.ex. för att den varit att klassificera som olaga hot (BrB 4 kap. 5 §), förtal (BrB 5 kap. 1 §) eller ofredande (BrB 4 kap. 7 §). Enligt betänkandet *Skadeståndsfrågor vid kränkning*, förutsätter en allvarlig kränkning vid angrepp på en persons frid och ära, att den skadelidande varit i *särskild grad* berörd av det begångna brottet, det räcker med andra ord inte att en individ som upplever sig kränkt av ett yttrande eller en handling, tillhör en *generell grupp* som yttrandet eller handlingen riktats mot. I promemorian noteras att:

> ”termen ’lidande’ utmönstrades från bestämmelsen om kränkningsersättning [dvs. SkL 5 kap. 6 §, min anm.] eftersom det i hög grad syntes ge uttryck för något subjektivt; man borde [enligt promemorian, min anm.] inte primärt se till den kränktes personliga upplevelse när ersättningen bestämdes, utan till vilken kränkning som typiskt sett kunde anses ha uppkommit genom det brottsliga angreppet.”[732]

Kränkningen ska således ur skadeståndsrättslig synvinkel i första hand bedömas objektivt. I särskilda fall kan det dock vara legitimt att ta hänsyn till kraften i den skadelidandes upplevelse av kränkningen under förutsättning att reaktionen i fråga varit förutsebar för den som utfört den kränkande handlingen.[733]

Eftersom ersättningen för kränkande behandling i skollagens mening ska bedömas i enlighet med skadeståndslagens bestämmelser är frågan om det finns andra aspekter av den skadeståndsrättsliga definitionen av kränkningsbegreppet som skulle vara möjliga att applicera på bedömningen av vad ordet betyder när det används i ett utbildningsrättsligt sammanhang.[734]

---

[731] DS 2007:10, s. 32.
[732] DS 2007:10, s. 32.
[733] DS 2007:10, s. 31–32. Se även prop. 2000/01:68 s. 49–ff. Jfr. SOU 1992:84, *Ersättning för kränkning genom brott*, s. 230–ff.
[734] NJA 2016 s. 596. Se även prop. 2005/06:38 s. 147.

5.3 Begreppet kränkning i skollagen

I avsnitt 4.5.1 ovan konstateras att en kränkning i skollagens mening är ett uppträdande som, utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen, kränker ett barn eller en elevs värdighet, se SkolL 6 kap. 3 §. Inledningsvis kan det således slås fast att kränkande behandling är kränkningar som *inte* är en form av diskriminering. Ytterligare en slutsats som kan dras av SkolL 6 kap. 3 § är att skollagens skydd enbart aktualiseras i fråga om handlingar som lett till att ett barn eller en elev fått sin värdighet kränkt. En nyckel till skollagens 6 kapitel är således att förstå begreppet värdighet.

Eftersom bestämmelserna i SkolL 6 kap. 10 § stadgar att en påstådd kränkning av en elev måste anmälas och utredas så fort eleven i fråga *anser* sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten, är det lätt att få intryck av att kränkningsbegreppet i skollagen grundar sig på barn eller elevers *subjektiva upplevelse av kränktheet* och inte på några objektiva parametrar som omgivningen rår över. Så är dock inte fallet. I propositionen till barn- och elevskyddslagen står det uttryckligen att kränkande behandling i skollagens mening enbart omfattar märkbara och tydliga kränkningar.[735] I propositionen framgår dessutom att huvudregeln i bedömningen av om ett beteende är att klassificera som kränkande behandling eller inte, är att det måste stå klart för den kränkande parten (skolpersonal eller elev) att denne genom sitt beteende eller sina handlingar kränkt den elev som utsatts för handlingen. Detta brukar refereras till som ett krav på insikt eller ett insiktskrav (se avsnitt 5.3.2).[736]

En sammanfattning av det ovan sagda är att kränkande behandling kan betecknas som ett beteende eller en handling vilken kränker en individs värdighet och som inte är en form av diskriminering. Dessutom behöver den kränkande parten ha förstått att den handling som han eller hon är på väg att vidta skulle kunna kränka den person som utsätts för handlingen och dennes värdighet. På ytan kan denna begreppsdefinition tyckas okomplicerad. Så förhåller det sig dock inte vilket kommer att bli tydligt i redogörelsen som följer nedan.

5.3.1 Värdighet

Bedömningen av *vilka* beteenden eller handlingar som utgör kränkande behandling i skollagens mening bygger på en prövning av huruvida ett barn eller en elevs värdighet har blivit kränkt eller inte. Begreppet *värdighet* blir på detta sätt centralt för bedömningen av vilken typ av beteenden som ska klassificeras som kränk-

[735] Prop. 2005/06:38, s. 137.
[736] Prop. 2005/06:38, s. 137.

ande i en skollagskontext. Trots värdighetsbegreppets centrala betydelse för tolkningen av SkolL 6 kap. 3 § och skollagens 6 kapitel i stort, ägnas det lite uppmärksamhet i förarbetena till skollagens bestämmelser om kränkande behandling.[737] En viktig fråga i sammanhanget är således om det finns några andra rättskällor som kan förtydliga eller förklara begreppet.

I betänkandet *Skolans ansvar för kränkningar av elever* poängterats att begreppet ”värdighet” är svårt att använda i förhållande till barn och att begreppet på grund av detta är mindre lämpligt i skol- och utbildningssammanhang.[738] I utredningen föreslås i stället att lagstiftaren ska använda sig av begreppet ”värde” eftersom detta skulle fungera bättre i en lagtext som är menad att tillämpas i förhållande till barn och ungdomar. I betänkandet finns dock inte någon förklaring till varför ordet värde skulle vara mer lämpligt att använda i barn- och elevskyddslagen än det snarlika ordet värdighet.[739] De invändningar som förts fram mot värdighetsbegreppet i betänkandet kommenteras enbart kortfattat i propositionen till barn- och elevskyddslagen. Lagstiftaren menar b.la. att värdighetsbegreppet i barn- och elevskyddslagen bygger på den begreppsbild som finns i den internationella diskrimineringsrätten och att det på grund av detta är lämpligt att värdighetsbegreppet nyttjas även i en svensk kontext även om detta avstyrkts i betänkandet om skolans ansvar för kränkningar av elever.[740]

Eftersom lagstiftaren angett att folkrätten och EU-rättens definition av värdighetsbegreppet ligger till grund för hur ordet ska förstås i en svensk kontext, innebär det att tolkaren och tillämparen av SkolL 6 kap. 3 § bör kunna söka ledning i överstatliga och internationella rättskällor samt doktrin. Definitionen av begreppen ”kränkning” och ”värdighet” är dock inte klarare i ett internationellt sammanhang än i svenska förarbeten, åtminstone inte i engelskspråkiga källor. Detta beror på att engelskans *dignity,* som är den vanligaste översättningen av det svenska ordet värdighet, inte har en speciellt klar eller enande beskrivning.

Vissa rättsvetenskapligt inriktade forskare och filosofer menar att en kränkning av person X:s värdighet är samma sak som en kränkning av X:s autonoma vilja, medan andra menar att det är person X:s subjektiva upplevelse av att ha blivit kränkt som ska ligga till grund för värdighetsbegreppet.[741] I engelskspråkig,

---

[737] Prop. 2005/06:38. Se även Högsta domstolens resonemang i NJA 2020 s. 578.
[738] SOU 2004:50, s. 123.
[739] SOU 2004:50, s. 123.
[740] Prop. 2005/06:38, s. 99.
[741] Beyleveld, Deryck och Brownsword, Roger, *Human Dignity, Human Rights, and Human Genetics*, Modern Law Review, 1998, s. 670–ff; Tobin, John och Courtis, Christian, *Article 28 The Right to Education*, Tobin, John (red.), The UN convention on the rights of the child - a commentary, Oxford university press, 2019., s. 1105. Jfr. diskussionen i Marks, Stephen, *Human Rights Assumptions of Restrictive and Permissive Approaches to Human Reproductive Cloning*, Health and Human Rights, 2002,

rättsvetenskaplig doktrin har det hävdats att begreppet värdighet är ”värdelöst”[742] och ”obskyrt”[743] samt att meningen med begreppet inte är universellt utan specifikt för sin kontext och därmed öppet för juridisk manipulation.[744] Detta är dock inte en uppfattning som delas av alla. Begreppet värdighet i en människorättslig kontext har exempelvis sammanfattats som tillståndet av att: ”vara värdig andra människors respekt och att inte utsättas för någon form av förnedring”. [745]

En annan definition av värdighetsbegreppet som har en lång historisk tradition knyter ihop värdighetsbegreppet med människors fria vilja. Detta är ett arv från filosofiska tänkare som Immanuel Kant, vars idéer har förts vidare och utvecklats av filosofer och rättsvetenskapsmän som Alan Gewirth och Deryck Beyleveld. Gewirth menade exempelvis att människans kapacitet till rationellt tänkande är grunden för hennes värdighet och i förlängningen också för hennes rättigheter (se mer om rationellt tänkande och rättigheter i avsnitt 2.2.3 om viljeteorin).[746] Enligt Beyleveld är det människans kapacitet att göra egna autonoma och moraliska val samt hennes förmåga att förstå den egna sårbarheten som gör att hon har en inneboende värdighet.[747]

Det kan tyckas logiskt att knyta människans värdighet till hennes förmåga att uppfatta och förstå kränkningar på ett rationellt sätt.[748] Denna typ av resonemang leder dock till konsekvensen att små barn och människor med intellektuella funktionsvariationer eller demens inte kan sägas ha någon värdighet eftersom de har en begränsad förmåga till rationellt tänkande.[749] Ett sådant tankesätt strider mot den uttryckta andemeningen i många folkrättsliga överenskommelser om mänskliga rättigheter och skulle i förhållande till det här projektet innebära att utformningen av SkolL 6 kap. 3 § haltar i förhållande till små barn i förskolan, i

---

s. 86 och Malby, Steven, *Human Dignity and Human Reproductive Cloning*, Health and Human Rights, 2002, s. 109–111.

[742] Macklin, Ruth, *Dignity is a useless concept*, British Medical Journal, 2003, s. 1419.

[743] Griffin, James, *On Human Rights*, Oxford University Press, 2008, s. 203.

[744] Macklin, *Dignity is a useless concept*, 2003, s. 1419; Griffin, *On Human Rights*, 2008, s. 203 och McCrudden, Christopher, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, The European Journal of International Law, 2008, s. 655.

[745] Marks, *Human Rights Assumptions of Restrictive and Permissive Approaches to Human Reproductive Cloning*, 2002, s. 86.

[746] Gewirth, Alan, *Reason and morality*, University of Chicago Press, 1978, s. 670–ff.

[747] Beyleveld och Brownsword, *Human Dignity, Human Rights, and Human Genetics*, 1998, s. 661–680. Se även Gewirth, *Reason and morality*, 1978.

[748] Beyleveld och Brownsword, *Human Dignity, Human Rights, and Human Genetics*, 1998, s. 661–680. Se även Kant, Immanuel, *The Metaphysics of Morals*, Gregor, Mary (övers.), Cambridge University Press, 1996 och Gewirth, *Reason and morality*, 1978.

[749] Malby, *Human Dignity and Human Reproductive Cloning*, 2002, s. 108.

lågstadiet och barn som går i särskolan.[750] En utvidgad tolkning av detta förhållningssätt skulle till och med kunna vara att SkolL 6 kap. 3 § inte skyddar barn överhuvudtaget utan enbart skyddar elever som studerar inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen eller på gymnasiet.

Definitionen av värdighetsbegreppet som Kant, Gewirth och Beyleveld företräder bygger på en autonom förmåga att göra väl genomtänkta val. Detta sätt att se på värdighet har satt sina spår i praxis från Europadomstolen där en kränkning av någons värdighet även kan betraktas som en inskränkning av den personens autonoma vilja.[751] Andra avgöranden från Europadomstolen indikerar dock att begreppet värdighet även går att bredda utanför den enskilda individens privata sfär och kränkningar av den autonoma viljan. Det finns exempel på att Europadomstolen i sina avgöranden hänvisar till andra former av värdighetskränkningar än den autonoma viljan, som domstolen menar är avgörande, t.ex. förnekandet av människolivets okränkbarhet, attacker mot individers identitet och handlanden som utsätter andra för lidande och förödmjukelse.[752] Avgöranden från Europadomstolen tyder dessutom på att värdighetsbegreppet inte enbart hänger ihop med enskilda individer utan att det också har bäring på större gruppers gemensamma värdighet. Det framstår således som att konceptet värdighet, enligt Europadomstolen, inte enbart går att koppla till ett liberalistiskt individperspektiv med fokus på människors valfrihet och livsval utan att det även kan utsträckas till ett kollektiv av människor.[753]

Det finns som synes många olika sätt att beskriva och förklara värdighetsbegreppet vilket den ovanstående diskussionen enbart är en mycket kortfattad illustration av.[754] Definitionen av värdighetsbegreppet som presenteras i den rättsvetenskapliga doktrinen är dessutom inte samstämmig och är antagligen präglad

---

[750] I SOU 2021:11, *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*, föreslås det att grundsärskolan ska byta namn till anpassad grundskola och att gymnasiesärskolan ska byta namn till anpassad gymnasieskola.

[751] Se b.la. Cossey mot The United Kingdom (ansökan nr. 10843/84, dom 27 september 1990), st. 2.7 och Cyprus mot Turkey (ansökan nr. 25781/94, dom 10 maj 2001).

[752] Se b.la. Tammer mot Estonia (ansökan nr. 41205/98, dom 6 februari 2001) och Valašinas mot Lithuania (ansökan nr. 44558/98, dom 24 juli 2001).

[753] Laskey m.fl. mot The United Kingdom (ansökan nr. 21627/93; 21628/93; 21974/93, dom 19 februari 1997). Se även resonemanget i Malby, *Human Dignity and Human Reproductive Cloning*, 2002, s. 109–111.

[754] Den som är intresserad av att läsa mer om värdighetsbegreppet kan med fördel läsa Beyleveld och Brownsword, *Human Dignity, Human Rights, and Human Genetics*, 1998, Habermas, Jürgen, *The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights*, Metaphilosophy, 2010, s. 466 och McCrudden, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, 2008. Se även diskussionen i Macklin, *Dignity is a useless concept*, 2003, s. 1419 och i Griffin, *On Human Rights*, 2008. För en mer barnrättsligt inriktad källa se Tobin, John, *Justifying Children's Rights*, International Journal of Children's Rights, 2013, s. 405 ff.

av författarnas etiska, moraliska och praktiska övertygelser.[755] Eftersom det inte finns någon bred koncensus om vad begreppet värdighet betyder är den mest träffande definitionen av vad som är en kränkning av någons värdighet antagligen att det beror på specifika, för tillfället rådande samhällsvärderingar vilka anger vad som är rätt och vad som är fel i mötet mellan enskilda individer.[756] Denna svepande definition sätter dock inte några särskilt tydliga ramar för hur en lärare, en handläggare vid Skolinspektionen eller en domare ska tolka och tillämpa SkolL 6 kap. 3 § då värdighetsbegreppet med denna begreppsbestämning ändras över tid och är beroende av geografiska och kulturella sammanhang.

I ett försök att tydligare definiera kränkningsbegreppet kan det vara värt att undersöka den EU-rättsliga diskrimineringsrätten som haft en stor inverkan på den svenska, nationella diskrimineringsrätten. I rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 står det att en kränkning är ett beteende som skapar en skrämmande, hotfull, förnedrande och fientlig stämning. Detta skulle kunna tolkas som att en kränkning av en elevs värdighet är att likställa med ett beteende eller en handling som leder till en skrämmande, hotfull, förnedrande eller fientlig miljö för barn och elever. Just denna skrivning saknas dock i förarbetena till den svenska skollagstiftningen. I betänkandet om skolans ansvar för kränkningar av elever nämns att den vidare specificeringen av situationer där någons värdighet kan bli kränkt, som framgår i EU-direktiven, inte bör tas med i den svenska barn- och elevskyddslagen eftersom man ansåg att det inte behövde föreligga en skrämmande, hotfull, förnedrande, förödmjukande eller anstötlig miljö för att en kränkning av ett barn eller en elev skulle ha ägt rum.[757] Den svenska definitionen av värdighetsbegreppet skulle således kunna vara bredare än den EU-rättsliga. Detta är dock inte säkert eftersom lagstiftaren i propositionen till barn- och elevskyddslagen, skollagen och diskrimineringslagen inte diskuterar frågan om en kränkning är att likställa med ett beteende som leder till en skrämmande, hotfull, förnedrande eller fientlig miljö. Den EU-rättsliga utvecklingen av värdighetsbegreppet inkluderas dock inte i vare sig barn- och elevskyddslagen eller skollagen.

Trots att den svenska definitionen av värdighetsbegreppet kan tyckas vara bredare än den EU-rättsliga motsvarigheten innebär det inte att alla handlingar som en elev *anser* är kränkande också ska bedömas som kränkande behandling i skollagens mening. Detta beror på att det i propositionen till barn- och elevskyddslagen framgår att bedömningen av vad som är kränkande behandling inte

---

[755] Se t.ex. skillnaderna mellan Tobin, John, *Justifying Children's Rights*, 2013, s. 405 ff. och Gewirth, *Reason and morality*, 1978, s. 670–ff.
[756] Malby, *Human Dignity and Human Reproductive Cloning*, 2002, s. 109–111.
[757] SOU 2004:50, s. 166–167.

ska grundas *enbart* på barns subjektiva upplevelse av kränkthet. En berättigad tillsägelse från en vuxen är exempelvis inte en kränkning av ett barns värdighet trots att barnet i fråga rent subjektivt kan uppleva sig kränkt.[758] En retsam jargong mellan klasskamrater ska enligt propositionen inte heller anses utgöra en kränkning av barns värdighet. Dessa två skrivningar i förarbetena kan tolkas som att barn och elever måste ”tåla” lite inom ramen för de dagliga interaktionerna med andra elever och med skolpersonalen.[759]

När retsamma kommentarer elever emellan eller tillsägelser från vuxna i skolmiljön inte längre ska betraktas som ett uttryck för normal, social interaktion och i stället ska betraktas som kränkande behandling är dock svårt att säga generellt enbart med utgångspunkt i propositionen till kränkningsbestämmelserna. Vissa beteenden är dock enligt förarbetena att betrakta som självklara fall av kränkande behandling. Dessa beteenden inbegriper i första hand fysiska angrepp som sparkar, knuffar och slag.[760]

5.3.2 Insiktskrav

Kränkande behandling i skollagens mening omfattar enligt propositionen till barn- och elevskyddslagen endast märkbara och tydliga kränkningar. Den person som utför en kränkande handling mot ett barn eller en elev i skolan måste dessutom *förstå* att handlingen som utförts har kunnat uppfattas som kränkande.[761] Detta är vad som i det följande kommer att kallas för ett insiktskrav.[762]

Som nämns i avsnitt 4.5.3 om diskrimineringslagens bestämmelser om trakasserier innehåller förarbetena till barn- och elevskyddslagen ett krav på insikt. Detta insiktskrav innebär att en person som beter sig på ett kränkande sätt måste förstå att beteendet har kunnat uppfattas som kränkande av personer i omgivningen eller av den person som uttalandet eller beteendet riktas mot.[763] Detta innebär att den elev X som kränker en annan elev Y genom handling Z måste förstå att elev Y kan bli kränkt av handling Z. I förlängningen innebär detta att om elev Y känner sig utsatt för en kränkning av elev X så måste elev Y berätta för elev X att handling Z upplevs som kränkande. Denna huvudregel om krav på

[758] Prop. 2005/06:38, s. 130.
[759] Prop. 2005/06:38, s. 130.
[760] Prop. 2005/06:38, s. 136–137; prop. 2007/08:95, s. 575; prop. 2009/10:165, s. 693.
[761] Prop. 2005/06:38, s. 137.
[762] I lagmotiven till den nuvarande skollagen omnämns inte detta insiktskrav men det finns heller ingenting som tyder på att definitionen av vad som utgör kränkande behandling ska ha ändrats efter att bestämmelserna flyttats från barn- och elevskyddslagen till skollagen.
[763] Prop. 2007/08:95, s. 493 och prop. 2005/06:38, s. 136.

insikt är dock undantagen i situationer där omständigheterna är sådana att de kränkande handlingarna eller tillmälena är *uppenbart kränkande*.[764]

Enligt propositionen till barn- och elevskyddslagen ställs högre krav på insikt hos en kränkande part om den kränkande handlingen ska bedömas utifrån skollagens bestämmelser om kränkande behandling, än om handlingen ska bedömas utifrån bestämmelserna om trakasserier enligt diskrimineringslagen (jfr. avsnitt 4.5.3). Anledningen till denna diskrepans beror enligt propositionen till barn- och elevskyddslagen på att kränkande behandling saknar anknytning till en i lag definierad diskrimineringsgrund (se avsnitt 4.5.2). Ett barn som utsatts för den typ av kränkningar som faller utanför diskrimineringslagen kan således endast anses vara utsatt för kränkande behandling om han eller hon först informerat den kränkande parten om att dennes beteende är kränkande.

Om det drabbade barnet *inte* signalerar sin upplevelse av kränkthet innebär det att kränkningen inte kan bedömas som kränkande behandling i skollagens mening eftersom den kränkande parten enligt propositionen till skollagens kränkningsbestämmelser inte per automatik förväntas förstå att beteendet varit kränkande.[765] Detta gäller dock inte i fråga om s.k. uppenbara kränkningar.

5.3.3 Uppenbara kränkningar

Som synes i avsnittet ovan skulle insiktskravet som framgår av förarbetena till skollagens kränkningsbestämmelser kunna leda till en restriktiv tolkning av när skollagens bestämmelser om kränkande behandling skulle kunna vara tillämpliga, särskilt eftersom det inte är säkert att en elev som blivit utsatt för kränkande handlingar vågar stå upp för sig själv eller prata med en vuxen om sin utsatthet. För att motverka orimliga följder av kravet på insikt finns det enligt propositionen till barn- och elevskyddslagen en möjlighet att göra undantag från huvudregeln om insikt ifall handlingarna eller beteendena är uppenbart kränkande.[766]

Hur undantaget om uppenbara kränkningar ska förstås vid tolkning och tillämpning av skollagens 6 kapitel är inte helt klart. Bedömningen bör dock påverkas av den kränkande partens ålder och mognad, t.ex. kan antagligen högre krav ställas på elever i gymnasiet än på barn i förskolan.[767] Innebörden av detta är antagligen att en kränkande handling (t.ex. att bitas) är uppenbart kränkande om handlingen utförs av en vuxen eller ett äldre barn, medan samma handling *inte* är uppenbart kränkande om det är en ettåring som utför handlingen. Om ett litet

[764] Prop. 2007/08:95, s. 493.
[765] Prop. 2005/06:38, s. 137.
[766] Prop. 2005/06:38, s. 137.
[767] Prop. 2005/06:38, s. 102.

barn kränker ett annat barn inom ramen för t.ex. förskolans verksamhet verkar det med andra ord rimligt att skolans ansvar att hindra detta beteende bör bedömas utifrån tillsynsplikten och inte genom åtgärder i enlighet med bestämmelserna om kränkande behandling i skollagen.

I ett hovrättsavgörande från år 2011 behandlar domstolen frågan om uppenbart kränkande beteenden i relation till barn i mellanstadiet. I det aktuella målet hade en elev regelmässigt uteslutits från olika lekar av sina klasskamrater, fått utstå nedsättande kommentarer om sitt utseende och ofta suttit ensam på rasterna.[768] Hovrätten konstaterade gällande de kränkande elevernas insikt att:

> ”De kränkningar som [eleven i fråga] utsatts för är sådana att barn i mellanstadieålder är medvetna om att det drabbar den som utsätts utan att den drabbade närmare behöver förtydliga sin upplevelse for att den som kränker ska förstå hur detta uppfattas.”[769]

Utfrysning och nedsättande kommentarer kan således enligt hovrätten vara uppenbart kränkande för barn som är mellan tio och tolv år gamla. I DO:s rapport om trakasserier och sexuella trakasserier mellan barn framför myndigheten att barn från åldrarna sju till åtta år i normalfallet kan anses ha insikt om att deras handlingar kan resultera i att andra människor känner sig kränkta eller blir ledsna. DO poängterar dock i samma rapport att insikten är beroende av i vilken kontext handlingarna utförs och att bedömningen av barns insikt därför måste göras i varje enskilt fall där sammanhanget, ålder och mognad kan tänkas spela in.[770]

Frågan om hur ålder- och mognadsbedömningen ska gå till diskuteras inte i någon större utsträckning i förarbetena till diskrimineringslagen, skollagen eller barn- och elevskyddslagen. Det finns heller inte någon direkt vägledande domstolspraxis från Högsta domstolen i fråga om kränkningar mellan små barn och elever i låg- och mellanstadieålder. *Att* en ålder- och mognadsbedömning ska göras vid bedömningen av om en handling varit uppenbart kränkande eller inte verkar dock vara ett rimligt antagande.[771]

---

[768] Hovrätten för Västra Sverige, mål nr. T 3724-10, 2011-07-06.
[769] Hovrätten för Västra Sverige, mål nr. T 3724-10, 2011-07-06.
[770] DO, *Trakasserier och sexuella trakasserier yngre barn emellan*, 2012. Se även Almqvist, Kerstin, *Sakkunnigutlåtande om sexuellt beteende hos barn upp till 12 år*, LED 2014/400 och Birgersson Thell, Anette, *Sakkunnigutlåtande*, LED 2014/400.
[771] Jfr. Prop. 2005/06:38, s. 102; Hovrätten för Västra Sverige, mål nr. T 3724-10, 2011-07-06; DO, *Trakasserier och sexuella trakasserier yngre barn emellan*, 2012. Se även Almqvist, LED 2014/400 och Birgersson Thell, LED 2014/400.

5.3.4 Analys av begreppet kränkande behandling enligt skollagen

Kränkningsbegreppet används i många olika sammanhang, både i en rättslig och en vardaglig kontext. På grund av begreppets popularitet har det framförts att ordet ”kränkning” blivit urvattnat både i vardagsspråket och i den rättsliga diskursen.[772] För att sammanfatta vad som framkommit om kränkningsbegreppet och dess användning i skollagen kan det sägas att bestämmelserna i skollagens 6 kapitel blir tillämpbara enbart efter att tolkaren och tillämparen av lagtexten kunnat konstatera att den handling som utförts:

1) *inte* är en form av diskriminering,
2) att det handlar om en kränkning av en elevs *värdighet*,
3) att kränkningen varit *märkbar och tydlig*,
4) att den kränkande parten *haft insikt* om att handlingen kunnat uppfattas som kränkande.

Det bör poängteras att punkt 4 *inte gäller* när handlingen är att betrakta som *uppenbart kränkande* med hänsyn till den kränkande partens ålder och mognad.

En effektiv lag i den här avhandlingens mening behöver utformas och kommuniceras på ett tydligt sätt.[773] Med kommunikation menas enligt effektivitetsteorin inte muntlig kommunikation utan någon form av logik och struktur i hur relevanta rättsregler kan lokaliseras och förstås i ett sammanhang. Vid en närmare granskning av de ovanstående punkterna kan det konstateras att enbart punkt 1 och 2 framgår vid en faktisk läsning av lagtexten. De övriga punkterna 3, 4 och 5 blir tydliga först när tolkaren av lagtexten läser förarbetena till barn- och elevskyddslagen och diskrimineringslagen.[774]

Att tre mycket viktiga kriterier för skollagens tillämpning enbart framgår av förarbeten är inte nödvändigtvis att betrakta som ett problem ur effektivitetssynpunkt. Om den tänkta adressaten för en lag är en person med god kännedom om den juridiska metoden borde inte lagen betraktas som ineffektiv bara för att viktiga kriterier för dess tillämpning finns i andra rättskällor än i lagtext. En rättsligt bevandrad mottagare av en lags innehåll kan förväntas lokalisera och studera de flesta rättskällor som kan ge henne eller honom insikter och goda förutsättningar att agera på ett korrekt sätt inom ramen för sitt beslutsfattande. Yrkes- eller

---

[772] Schultz, *Kritik mot kränkningsbegreppet*, SvJT, 2008, s. 39–40.
[773] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42. Se även Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 455 och Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*, 2008, s. 9–10.
[774] Prop. 2005/06:38, s. 136 och prop. 2007/08:95, s. 493.

samhällsgrupp som i första hand tolkar, tillämpar och berörs av skollagens bestämmelser är dock *inte* är jurister utan lärare, rektorer, skolhuvudmän, vårdnadshavare och kanske även elever. Det kan således ifrågasättas varför viktiga kriterier för skollagens tillämpning i fråga om kränkande behandling endast framgår i förarbetena till barn- och elevskyddslagen och inte i skollagen.

En annan viktig punkt när det gäller bedömningen av lagars effektivitet är språket. Det är viktigt att lagstiftaren vid implementeringen av lagar beaktar hur språket som används i lagtexten ska kunna leda till uppfyllelse av lagens syften och kärnfrågor. Språket är också en mycket viktig faktor i bedömningen av om lagens huvudsakliga budskap kommunicerats på ett framgångsrikt sätt till tillämparen eller inte.[775] I denna del kan vissa kritiska observationer göras. Att kränkande behandling i skollagens mening är handlingar som ”kränker en elevs värdighet” kan tyckas vara en klar och tydlig definition av kränkningsbegreppet, men som visats i avsnitt 5.3.1 öppnar introduktionen av värdighetsbegreppet endast upp för fler frågor. Frågorna rör i första hand värdighetsbegreppets inneboende otydlighet men tangerar även aspekter som elevers ålder och mognad, insikt samt vilken typ av handlingar som är uppenbart kränkande.

Varken förarbetena, en snabb utblick i den internationella människorättsdiskursen, EU-direktiv eller domstolspraxis bidrar helt enkelt till att på ett tydligt sätt definiera de begrepp som används i SkolL 6 kap. 3 § och som därmed styr hela tolkningen av skollagens 6 kapitel. Att kränkningsbegreppet är otydligt är möjligt att konstatera genom en rättsdogmatisk analys av rättskällorna. Att denna otydlighet också får konsekvenser i praktiken för skolpersonal och tjänstemän vid Skolinspektionen påvisas i avsnitt 5.4 och 5.5 nedan.

5.4 Skolinspektionens tolkning av begreppet kränkande behandling

5.4.1 Skolverkets allmänna råd

Skolinspektionen och BEO hänvisar ofta i sina beslut till Skolverkets numera upphävda allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling (SKOLFS 2012:10) för att beskriva de handlingar myndigheten typiskt sett anser utgör kränkande behandling i skollagens mening. Hänvisningarna ser i regel ut på följande sätt:

[775] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42 och Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 455.

> ”Kränkande behandling kan uttryckas till exempel genom nedsättande tilltal, förlöjliganden eller fysiskt våld. Kränkningarna kan även handla om att frysa ut någon. Kränkande behandling kan äga rum vid enstaka tillfällen eller vara systematiska och återkommande (SKOLFS 2012:10, s. 9).”[776]

Trots att de allmänna råden för skolornas arbete mot diskriminering och kränkande behandling är upphävda sedan år 2017 tycks Skolinspektionen och BEO även i mer sentida beslut från perioden 2019–2021, använda sig av ett kränkningsbegrepp som liknar det man använde innan år 2007. Detta innebär att kränkande behandling enligt myndigheten kan ske genom nedsättande tilltal, förlöjliganden eller fysiskt våld. Kränkande behandling kan enligt Skolinspektionen äga rum vid enstaka tillfällen eller vara systematiska och återkommande. I de beslut som granskades i den kompletterande aktstudien skriver Skolinspektionen att kränkningar i skollagens mening även kan utgöras av utfrysning ur gemenskapen, vilket är ett direkt citat från Skolverkets allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling.[777]

5.4.2 Uppenbara kränkningar

I ett flertal beslut från 2015 och från 2019–2021 resonerar BEO och Skolinspektionen om huruvida det beteende eller den händelse som anmälts till myndigheten varit uppenbart kränkande eller inte. Som beskrivs ovan krävs att den kränkande parten X varit medveten om att den handling Z som X begått mot eleven Y kan uppfattas som kränkande av eleven Y. Om denna insikt inte finns hos X när denne utför Z mot Y så är handling Z inte att betrakta som kränkande behandling trots att Y känt sig kränkt av Z. Denna X-Y-Z-kedja som just beskrivits är vad som i förarbetena till barn- och elevskyddslagen refereras till som ett krav på insikt.[778] Insiktskravet ska enligt förarbetena utgöra huvudregeln vid bedömningen av om en handling är kränkande i skollagens mening eller inte. Det är dock möjligt att göra undantag från huvudregeln när handlingen Z som part X utsatt elev Y för är *uppenbart kränkande*.[779]

Skolinspektionen och BEO gör ofta bedömningen att den eller de handlingar som anmälts till myndigheten *är* uppenbart kränkande.[780] Detta innebär att Skolinspektionen och BEO kan avstå från att göra en prövning av den kränkande partens insikt (se avsnitt 5.4.4 nedan). I data från 2015 refererar Skolinspektionen

---

[776] ID 2–1142.
[777] ID 13–1, ID 13–2 och ID 13–3.
[778] Prop. 2005/06:38, s. 137.
[779] Prop. 2005/06:38, s. 137.
[780] Jfr. SOU 2020:79, s. 196.

och BEO oftast direkt till Skolverkets numera upphävda allmänna råd och menar att nedsättande tilltal, förlöjliganden eller fysiskt våld *alltid* är att betrakta som kränkande behandling. Särskilt tydlig är denna tendens i relation till fysiskt våld som riktas mot elever, både när den kränkande parten är en annan elev och när den kränkande parten är en vuxen. Ett exempel på hur BEO resonerar kring uppenbart kränkande handlingar ser ut så här:

> ”Enligt BEO borde det […] [vara, **min anm.**] uppenbart för skolan att A känt sig utsatt för kränkande behandling vid samtliga tillfällen då A, eller A:s vårdnadshavare, uppgett att A blivit utsatt för exempelvis våld, hot eller blivit spottad på.”[781]

I det aktuella beslutet visar BEO att myndigheten anser att våld och hot om våld är att betrakta som uppenbart kränkande, inte bara för de elever som gjort sig skyldiga till kränkningarna utan även för skolans personal. Det är dock inte enbart våld eller hot om våld som Skolinspektionen och BEO anser är uppenbart kränkande. I ett beslut skriver BEO att även verbala angrepp kan vara att betrakta som uppenbart kränkande:

> ”BEO konstaterar att […] det torde vara uppenbart att kommentarer i form av ’du är klassens stora nörd’ kan upplevas som kränkande för en nioåring.”[782]

Andra exempel på uppenbara kränkningar är enligt Skolinspektionen ryktesspridning och falska anklagelser,[783] att kasta någons bok,[784] att uppmana någon att slå en annan person,[785] att bli fasthållen och att bli nedbrottad.[786]

5.4.3 Konflikter och kränkningar

En vanligt förekommande källa till dissonans mellan skolornas representanter och Skolinspektionen, som blir tydlig vid en granskning av myndighetens beslut är att parterna har mycket olika syn på kränkningar och hur dessa relaterar till konflikter mellan elever. Flera av besluten som granskats inom ramen för den här avhandlingen tyder på att skolorna och skolornas huvudmän inte skiljer på sådana

781 ID 2–1309.
782 ID 4–2964.
783 ID 1–85.
784 ID 2–1278.
785 ID 3–1842.
786 ID 7–6914.

handlingar som tidigare klassificerades som mobbning och sådana handlingar som idag klassificeras som kränkande behandling, jfr. SkolL 6 kap. 3 § och ÄSkolL 1 kap. 2 och 9 §§. Skolpersonal och skolhuvudmän verkar ofta uppfatta begreppen mobbning och kränkande behandling som synonyma vilket leder till att skolorna gör en helt annan tolkning av skollagens bestämmelser i 6 kapitlet än vad Skolinspektionen gör. Detta eftersom Skolinspektionens personal tycks utgå från en bredare definition av kränkningsbegreppet än vad skolornas huvudmän och personal verkar göra.

Som nämnts i avsnitt 2.2.2 ovan är mobbning i sin traditionella bemärkelse ett snävt begrepp som indikerar att en ensam elev blivit utsatt för upprepade kränkande handlingar av flera andra elever under en längre tid.[787] Trots att begreppet nyanserats och vidareutvecklats sedan 70-talet verkar Olweus definition fortfarande vara vad rektorerna utgår ifrån. I förhållande till Olweus definition av mobbning är kränkande behandling ett begrepp som inbegriper många olika situationer och många olika handlingar där det inte alltid finns ett självklart offer eller en självklar förövare. Begreppen kränkande behandling och mobbning är inte tänkta att fungera som synonymer till varandra i rättslig mening, vilket även framgår i förarbetena till barn- och elevskyddslagen.[788] Detta är också något som Skolinspektionen och BEO upprepade gånger påpekar i de beslut som ingått i aktstudien. Kommentar från Skolinspektionen kan exempelvis se ut på detta sätt:

> ”Skolan tillstår inte att eleven blivit utsatt för kränkande behandling, [skolans personal, **min anm.**] var dock medveten om att eleven varit inblandad i ett antal bråk där eleven b.la. blivit puttad och att en annan elev tagit strypgrepp på henne. Eftersom eleven själv varit delaktig i bråket och detta av skolan mer uppfattades som en konflikt betraktades de inte som händelser som skulle rapporteras till huvudmannen som kränkande behandling.”[789]

Utgångspunkten vid en konflikt mellan två eller flera elever ska, enligt Skolinspektionen och BEO, vara att elever *samtidigt* och *på olika sätt* kan utsätta varandra för kränkande behandling. Att en elev så att säga ”startat” ett bråk behöver inte betyda att han eller hon inte också blivit utsatt för kränkande behandling.

---

[787] Olweus, *Hackkycklingar och översittare*, 1973 och Olweus, *Aggression in the schools*, 1978. Se även beskrivningen av mobbningsbegreppet i prop. 2009/10:165, s. 223 och i Thornberg, *The juridification of school bullying in Sweden*, 2019, s. 114. Jfr. beskrivningen av mobbning som fenomen i Frånberg och Wrethander, *Om det som görs mot mobbning*, 2009, s. 96–199.
[788] Prop. 2005/06:38, s. 101.
[789] ID 1–71.

Skolinspektionen och BEO gör det tydligt att konflikter mellan elever i första hand ska ses som indikationer på att kränkande behandling har ägt rum och inte som en indikation på att kränkande behandling *inte* har ägt rum. Myndigheten menar att konflikter till sin natur har en nära koppling till ömsesidiga kränkningar mellan två eller flera individer samt att detta innebär att konflikter mellan elever alltid måste hanteras enligt skollagens riktlinjer om kränkande behandling och inte betraktas och avfärdas som normal social interaktion mellan barn.

5.4.4 Insiktskravet

I propositionen *trygghet, respekt och ansvar* poängterar lagstiftaren att skolhuvudmannens ansvar för kränkande behandling enbart kan aktualiseras om den person som begått den kränkande handlingen har insikt i handlingens kränkande natur (se avsnitt 5.3.2). Det enda undantag som görs från denna huvudregel är för beteenden och handlingar som kan betraktas som uppenbart kränkande. Enligt Skolinspektionen och BEO är uppenbara kränkningar oftast olika typer av våldshandlingar, exempelvis sparkar, knuffar och slag. Skolinspektionen och BEO resonerar dock i princip aldrig kring insiktskravet som det är uttryckt i förarbetena till barn- och elevskyddslagen.[790]

Endast i 17 av de totalt 667 beslut som granskats inom ramen för aktstudien från år 2015 nämns den kränkande partens insikt, dvs. i tre procent av fallen. Inte ens när huvudmannen på eget initiativ påtalat eller antytt att eleven som begått den kränkande handlingen inte haft insikt i gärningens kränkande natur, har myndigheten bemött eller utvecklat sin ståndpunkt i denna del.[791]

I de 17 fall där insiktskravet ändå diskuterats eller nämnts av Skolinspektionen och BEO skedde detta enbart genom att myndigheten citerade lagmotiven där det framgår att kränkande behandling fordrar insikt från den kränkande parten. I ett beslut från Skolinspektionen påpekar dock myndigheten att det är skillnad på legaldefinitionen av kränkande behandling och sådana handlingar som i vardagligt tal kan benämnas som kränkande. Skolinspektionen konstaterar att det bör finnas ett visst krav på insikt hos en kränkande part för att den handling som utförts ska vara att klassificera som kränkande behandling:

---

[790] Jfr. SOU 2020:79, s. 196.

[791] Invändningar som anförts från huvudmännens sida vad gäller bristande insikt är att eleven eller barnet som utfört handlingarna gjort detta under lek eller att barnet i fråga på grund av olika neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller på grund av sin ringa ålder inte förstår konsekvensen av sina handlingar, alternativt att barnet i den aktuella situationen inte på ett fullgott sätt kunnat kontrollera dem.

> ”Skolinspektionen vill inledningsvis framhålla att kränkande behandling i dagligt tal kan omfatta många olika situationer medan kränkande behandling i den bemärkelse som avses i skollagen är ett snävare begrepp som innefattar bland annat fysiska handlingar eller angrepp med ord som kränker en elevs värdighet. Vidare vill Skolinspektionen belysa vikten av att den som utför en handling som anses vara kränkande måste ha viss insikt i att händelsen kan upplevas som kränkande.”[792]

I ett annat fall accepterar Skolinspektionen kortfattat huvudmannens invändning om att en kränkande handling inträffat under lek och därför inte borde klassificeras som kränkande behandling.[793] Aktstudien tyder på att Skolinspektionen och BEO ofta slår fast att en handling varit ”uppenbart kränkande” utan att diskutera den kränkande partens insikt i den utförda handlingens kränkande natur.[794]

5.4.5 Värdighet och kränkningar

I de ärenden från 2015 och 2019–2021 där begreppet ”värdighet” alls diskuteras av Skolinspektionen i myndighetens beslut så görs det enbart genom en hänvisning till Skolverkets allmänna råd.[795] Detta innebär att beteenden och handlingar som leder till att en elev får sin värdighet kränkt är samma typ av beteenden som utgör uppenbara kränkningar enligt Skolinspektionen, dvs. nedsättande tilltal, ryktesspridning, förlöjligande och fysiskt våld.[796] I ett fall tycks BEO även anse att en elevs *större* utsatthet, i förhållande till andra elevers utsatthet, kan vara en indikation på att eleven i fråga fått sin värdighet kränkt:

> ”BEO vill […] påpeka att en konflikt eller ett bråk elever emellan kan ge intryck av att vara på lika villkor mellan de inblandade, men i verkligheten innebära att [en elev, **min anm.**] blir mer utsatt än övriga [elever, **min anm.**] och därmed kränkt i sin värdighet.”[797]

---

[792] ID 4–3048.
[793] I det aktuella exemplet (ID 2226) menade Skolinspektionen att huvudmannens utredning hade visat att händelsen som var uppe för bedömning utspelade sig inom ramen för en lek där två barn kastade mindre föremål på varandra och grundade sig i ett missförstånd, varför huvudmannen gjorde bedömningen att det inte varit fråga om kränkande behandling i SkolL:s mening. Skolinspektionen skrev i sitt beslut att man delade huvudmannens bedömning då utredningen visade att händelsen skett som en del av en lek och inte utifrån ett syfte att kränka den elev som blivit träffad av föremålen. Skolinspektionen gjorde därför bedömningen att det inte var visat att händelseförloppet utgjorde kränkande behandling i SkolL:s mening.
[794] Jfr. SOU 2020:79, s. 196. Se även Alexius, *Abuse, degradation and conflicts in school*, 2018.
[795] SKOLFS 2012:10, s. 9.
[796] Se b.la. hänvisningarna i ID 1–71; ID 5–3486; ID 5–3672; ID 6–5851 och ID 6–6000.
[797] ID 1–608.

Skolinspektionen framhåller i ett flertal beslut att kränkande behandling i skollagens mening är handlingar som går *utöver* vad begreppet kränkning signalerar i vardaglig mening. Skolinspektionen tycks i dessa fall vilja markera en gradskillnad av något slag mellan mer och mindre allvarliga kränkningar.

> ”Skolinspektionen framhåller i denna del att kränkande behandling i vardagligt tal kan omfatta många olika situationer medan kränkande behandling i skollagens mening är ett snävare begrepp som omfattar b.la. fysiska handlingar eller angrepp med ord som kränker en elevs värdighet”[798]

I ett specifikt beslut från Skolinspektionen beskriver myndigheten en typ av beteende som *inte* utgör kränkande behandling i skollagens mening, dvs. den typ av ”vardagskränkningar” som Skolinspektionen diskuterar i citatet ovan och som alltså *inte* kränker en elevs värdighet även om handlingen uppfattats som kränkande av eleven i fråga:

> ”Två elever har upprepat X namn då X passerat i korridoren. Det kan utifrån den utredning som finns att tillgå inte anses visat att detta utgör en kränkning i skollagens mening. Skolan ska givetvis vara uppmärksam på den jargong som finns mellan elever men det är inte visat att eleverna uttryckt sig med ord som kränker X värdighet.”[799]

Om en elev tydligt uttrycker att ett beteende uppfattas som kränkande och sedan utsätts för fler kränkande handlingar av samma slag är detta enligt BEO en indikation på att elevens värdighet blivit kränkt:

> ”Om en elev i en […] situation ger klart uttryck för att han eller hon känner sig kränkt och illa behandlad av det bråk som pågår, måste elevernas uppträdande gentemot denne anses som kränkande”[800]

Det framgår av Skolinspektionens och BEO:s beslut att vissa typer av handlingar (oftast våld) *alltid* ska betraktas som en kränkning av ett barns värdighet. Detta ställningstagande hänger tydligt samman med Skolinspektionens och BEO:s syn på vilka beteenden och handlingar som ska betraktas som uppenbart kränkande. Någon djupare diskussion kring innebörden av begreppet värdighet förekommer dock inte i besluten.

---

[798] Se b.la. ID 1–186; ID 7–8532; ID 7–7125 och ID 7–7032.
[799] ID 5–3403.
[800] ID 2–1122.

5.4.6 Lärares kränkningar av elever

I fråga om lärares kränkningar av elever visar aktstudien att Skolinspektionen och BEO ofta börjar sina resonemang om en handlings kränkande natur med ett konstaterande om att SkolL 6 kap. 9 § innebär att skolpersonal inte får utsätta barn eller elever för kränkande behandling (jfr. avsnitt 4.7.1). Både Skolinspektionen och BEO påpekar dock att det finns ett visst utrymme att göra undantag från SkolL 6 kap. 9 § under vissa omständigheter. Skolinspektionen har i ett fall där en elev blivit våldsam och på grund av detta hållits fast på marken av en elevassistent konstaterat följande:

> ”Det är personalens skyldighet att upprätthålla ordning i skolan och att skapa en arbetsmiljö där alla elever kan känna trygghet och arbetsro. I de fall ordningen störs har personalen i första hand att agera genom samtal och tillrättavisningar. Det kan dock uppstå situationer som berättigar till ett visst fysiskt tvång i en akut situation, vilket då inte kan anses utgöra kränkande behandling i skollagens mening. Detta gäller exempelvis om det finns risk för att eleven själv eller andra kan komma till skada om ett ingripande från personalen inte sker. Utrymmet för fysiska ingripanden är således klart begränsat. En åtgärd får inte vara mer ingripande än nödvändigt och den skada eller olägenhet som åtgärden kan medföra får inte stå i missförhållande till syftet med ingripandet.”[801]

I det aktuella fallet slår Skolinspektionen fast att skolpersonal under vissa omständigheter har rätt att använda b.la. fysiskt tvång mot elever. Detta konstaterande bygger Skolinspektionen på Högsta domstolens resonemang om lärares tillsynsplikt i som förs i NJA 2009 s.776. Skolinspektionen menar dock att en fasthållning som pågår under mer än 30 minuter inte är proportionerlig och att detta går emot principen om att en åtgärd aldrig får vara mera ingripande än vad nöden kräver för att avstyra en akut situation.

5.4.7 Analys av Skolinspektionens tolkning av begreppet kränkande behandling

Aktstudien med ärenden från 2015 visar att Skolinspektionen och BEO i stor utsträckning grundar sin definition av begreppet kränkande behandling på Skolverkets sedan år 2017 upphävda allmänna råd, SKOLFS 2012:10. Enligt den kompletterande aktstudien som genomfördes med beslut som fattades år 2019–

[801] ID 3–1819.

2021 bygger myndigheten fortfarande sin mer konkreta definition av begreppet på de allmänna råden. Den enda skillnaden mellan mer sentida beslut och de beslut som studerades inom ramen för den större aktstudien som genomfördes med ärenden från år 2015 är att Skolinspektionen och BEO inte längre refererar direkt till Skolverkets allmänna råd.

Vissa av besluten som fattats av Skolinspektionen tyder på att det finns en *undre gräns* för vilka beteenden som enligt myndigheten kan utgöra kränkande behandling i skollagens mening. Denna gräns är dock svårbestämd. Studien indikerar att det finns en dissonans mellan Skolinspektionen och skolornas syn på kränkande behandling och konflikter mellan elever. För Skolinspektionen är en konflikt ett tecken på att en kränkning ägt rum medan skolornas personal och huvudman ofta ser förekomsten av konflikter mellan elever som en indikation på att kränkande behandling av en elev *inte* ägt rum. Skolorna tycks se en social process medan tjänstemännen på Skolinspektionen gör en bedömning med rättsliga verktyg och med ett rättsligt betraktelsesätt.[802] Detta är intressant eftersom denna iakttagelse går att koppla till diskussionen om juridifiering och rättighetifiering i avsnitt 2.4.2 och 2.4.3 samt till de resultat som framkom i intervjustudien.

Besluten från Skolinspektionen och BEO indikerar att myndigheten mycket sällan diskuterar en kränkande parts insikt. Ofta hänvisar myndigheten till att den handling som anmälts varit uppenbart kränkande vilket innebär att ett resonemang om en kränkande parts insikt är överflödig. Att insiktskravet endast nämns i 17 av de totalt 667 besluten som undersöktes inom ramen för aktstudien måste dock ses som en aning uppseendeväckande, särskilt när huvudmannen i flera yttranden, på eget initiativ, påtalat eller antytt att eleven som utfört de kränkande handlingarna inte haft insikt om gärningens kränkande natur.[803] Även om ärenden som anmäls till Skolinspektionen drivs till tingsrätt som skadeståndsmål lär den utpekade parten vanligen inte höras eftersom han eller hon inte är part i målet.[804] Bevisning om insikt i de ärenden som granskats inom ramen för aktstudien tycks alltså vara svår att föra hos Skolinspektionen utom i fall där vuxna (skriftligen) beskriver barns insikt eller brist på insikt.

---

[802] Jfr. Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 108–ff.

[803] Invändningar som anförts från huvudmännens sida vad gäller bristande insikt är att eleven eller barnet som utfört handlingarna gjort detta under lek eller att barnet i fråga på grund av olika neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller på grund av sin ringa ålder inte förstår konsekvensen av sina handlingar, alternativt att barnet i den aktuella situationen inte på ett fullgott sätt kunnat kontrollera dem.

[804] Jfr. DO, LED 2018/340 och DO, LED 2017/265.

5.5 Rektorernas tolkning av begreppet kränkande behandling

5.5.1 Konflikter och kränkningar

Flera av de rektorer och biträdande rektorer som intervjuats ansåg att konflikter mellan elever inte borde klassificeras som kränkande behandling i skollagens mening. De upplevde att det fanns en distinkt skillnad mellan kränkande behandling och sådana kränkningar som elever utsätter varandra för inom ramen för en vanlig, social interaktion. H.M. beskriver detta synsätt på följande vis:

> ”Jag anser inte att barn egentligen blir speciellt kränkta utan det handlar om en socialiseringsprocess. Man lär sig: ’säg till att det inte är okej att han retar dig, ni ska spela i samma lag, då kan ni inte hålla på och bråka i skolan eller spela hockey på fritiden.’ Man lär liksom ungarna lite jävlar anamma och det tycker jag på något sätt har fallit åt sidan i och med att man har höjt upp det här med kränkningar som vi ska jobba med eller som man ska anmäla. Hela den här anmälningsgrejen, speciellt att arbeta med det hela tiden, ja, men det är som någon elev sa till mig att: ’ja, hon tog min penna’ och då sa jag till henne: ’ja, men då tar du tillbaka den’ – men nej, då ska man gå till en vuxen i stället för att lära sig att umgås på ett normalt sätt.” **- Rektor H.M.**

Rektor H.M. ger uttryck för att kränkningar och kränkande behandling är möjlig att skilja från konflikter i elevernas vardag, särskilt om den elev som startar en konflikt med andra inte avser att kränka någon. H.M. upplever att barn inte socialiserats till att själva säga ifrån till andra barn utan i stället lär sig att de behöver stöd ifrån en vuxen i dessa situationer. H.M. tycks mena att det i vissa konfliktsituationer inte är en kränkning om ett barn känner sig utsatt i samvaro med andra elever. Flera andra rektorer som intervjuats gav uttryck för liknande uppfattningar. Rektor E.K. berättade exempelvis under intervjun att man på hans skola inte anmälde konflikter som kränkningar eftersom konflikter klassificerades som ”något annat” vilket hanterades internt.

> ”Om vi inte skulle klassificera det [inträffade, **min anm.**] som en kränkning och det faktiskt är något annat, det är en konflikt eller det är liksom, baserat på något som inte är det, då skulle vi inte skicka in det, men annars så, ja då tror jag… jag upplever att vi är bra på att göra det… att göra en anmälan.” **- Rektor E.K.**

Rektor C.T. hade uppfattningen att det inte gick att anmäla alla konflikter i klassrummen som kränkningar eftersom det inträffade så många bland eleverna att personalen inte hade tid att rapportera ”allt” vare sig till henne eller till huvudmannen.

> ”Det är inte alltid jag eller någon i skolledningen som anmäler [kränkningar, **min anm.**] till huvudmannen och då måste det ju fungera så att… men ja… vi får reda på vad som har hänt. Så de rutinerna försöker vi prata om väldigt mycket [med lärarna, **min anm.**] och det är just där som pedagogerna tycker att det blir svårt att veta… när ska de rapportera [en händelse, **min anm.**] till mig eller någon biträdande rektor? För det kan vara så att det under en lektion kan hända tio saker som kan tolkas som en kränkning och det går inte att anmäla allt.” **- Rektor C.T.**

Min tolkning av rektorernas resonemang är att de tycks ha både praktiska och moraliska skäl till att de menar att konflikter mellan elever inte kan klassificeras som kränkande behandling. Med detta menas att rektorernas upplevelse och förståelse för kränkningar och konflikter som begrepp och företeelser verkar grunda sig på personliga uppfattningar samt på vilka beteenden de känner att de faktiskt har möjlighet att hantera med de resurser de har tillgång till i form av exempelvis tid och personal.

5.5.2 Elevers insikt

Flera rektorer uttryckte att en kränkande handling, oavsett om den kunde kopplas till skollagens definition av begreppet eller inte, var beroende av den kränkande partens insikt i handlingens kränkande natur. Rektorerna påtalade svårigheterna med att tillämpa kränkningsbegreppet i situationer där den kränkande parten inte hade tillräcklig kapacitet att förstå hur det egna handlandet kunde uppfattas och upplevas av andra. Rektor G.L. uttryckte sig b.la. så här:

> ”Var det verkligen en kränkning [i ett aktuellt fall, **min anm.**] eller var det ett misstag? Kanske den kränkande personen inte förstod att [situationen kunde uppfattas kränkande, **min anm.**] - ja, det finns ju många elever som har diagnoser som helt enkelt säger jätteelaka saker men egentligen inte menar det.” **- Rektor G.L.**

Rektorernas reflektioner tyder på att det är svårt för dem att avgöra när ett beteende är kränkande i lagens mening och när ett beteende inte är det. Svaren tyder också på att denna svårighet ökar när den kränkande parten av allt att döma inte

har insett att den handling som han eller hon just utfört har kunnat uppfattas som kränkande. Om den kränkande partens beteende dessutom helt eller delvis kan ses som ett uttryck för en bristande mognad eller som en följd av en funktionsvariation, menar många rektorer att detta kan betraktas som en förmildrande faktor vid bedömningen av den kränkande handlingens natur.

Att rektorerna resonerar kring och överväger den kränkande partens insikt i de situationer som uppstår i skolan är i överenstämmelse med förarbetsuttalandena till barn- och elevskyddslagen. Ett överdrivet fokus på kränkande elevers insikt om följderna av deras handlingar riskerar dock att leda till att anmälnings- och utredningsplikten i SkolL 6 kap. 10 § inte uppfylls.

Att rektorerna lägger fokus på de kränkande elevernas insikt innebär också att deras tolkning av kränkningsbegreppet inte ligger i linje med Skolinspektionens syn på insiktskravet och dess roll i bedömningen av vad som utgör kränkande behandling i skollagens mening.

5.5.3 Elevers upplevelse av kränkningar

Trots att flera rektorer under intervjuerna gav uttryck för uppfattningen att det måste finnas en nedre gräns för vilka beteenden som kan utgöra kränkande behandling i skollagens mening, var det flera av dem som också ansåg att bedömningen av en handlings kränkande karaktär var avhängig den utsatta elevens upplevelse av det som inträffat. Den biträdande rektorn S.M. ger uttryck för detta på följande sätt:

> ”Man måste gå på [elevens, **min anm.**] upplevelse av det hela, vilket ju är svårt för en del kanske… man kan ju också tänka sig att det kan vara frågan om kränkande behandling även i de fall eleven själv inte reagerar på det.”
> **- Biträdande rektor S.M.**

Min tolkning av S.M:s uttalande är att hon menar att kränkande behandling i skollagens mening ska förstås som den typ av beteenden och handlingar som enskilda elever subjektivt uppfattar som kränkande. S.M. verkar således anse att elevernas känsla av utsatthet måste betraktas som utgångspunkten för om skolan behöver agera eller inte. S.M. nämner även den eventuella situation som kan uppstå om ett barn själv inte uppfattar ett beteende som kränkande även om andra i barnets närhet tycker att beteendena borde betraktas som kränkande behandling i skollagens mening.

5.5.4 Lärares kränkningar av elever

När det gäller lärares kränkningar av elever var rektor G.L. noga med att påpeka att hon ansåg att befogade tillsägelser från skolpersonalen och andra vuxna i skolmiljön *inte* var kränkande behandling i skollagens mening. G.L. gav även uttryck för en känsla av att begreppet ”kränkning” överanvänds i skolan och att detta försvårar lärarnas arbete.

> ”Vad är en kränkning? För det är lite populärt nu också - ordet kränkning - människor blir kränkta för att de inte får som de vill och det kan störa mig så till den milda grad. Bara för att jag säger nej till ett barn och säger att: ’Nej, du kommer inte få göra [en viss sak, **min anm.**] så blir inte det barnet kränkt.” **- Rektor G.L.**

Enligt förarbetena till barn- och elevskyddslagen är tillsägelser generellt sett inte att betrakta som kränkande behandling i skollagens mening (se avsnitt 5.3).[805] Vilket rektor G.L. tycks hålla med om.

Det var inte bara G.L. som resonerade om hur begreppet kränkning förhöll sig till tillsägelser och andra former av disciplinering i skolans verksamhet. Andra rektorer upplevde en viss oro över hur de skulle tillämpa nödvändiga, disciplinära åtgärder mot elever (se avsnitt 4.8). Rektorerna kände även en otrygghet i fråga om fysiska ingripanden mot elever, även när ingripandena skedde i ett uppenbart nöd- eller nödvärnssyfte.

Min tolkning av G.L:s och de andra rektorerna resonemang är att de själva kan komma att välja hur de ska tolka lagtexter. Rektorernas resonemang kan även vara en indikation på att deras kunskap om när ett fysiskt ingripande är påkallat eller inte kan brista vilket i sin tur kan bero på att gränsdragningen mellan skollagens 5 och 6 kapitel inte är tillräckligt tydlig, något som återkopplar till vikten av att ha en tydligt rättslig kontext (se 1.4.2.2 och 4.9). Rektorernas osäkerhet i fråga om deras egen och deras personals befogenheter återspeglas i intervjusvaren som sammanställts i den här avhandlingen. Denna osäkerhet bekräftas även av en undersökning som lärarnas riksförbunds medlemstidning Skolvärlden har gjort.[806] Flera rektorer kände sig osäkra på var gränsen mellan ett acceptabelt och ett icke-acceptabelt ingripande mot elever gick. Rektor L.A. uttryckte denna osäkerhet på följande sätt:

---

[805] Prop. 2005/06:38, s. 103.

[806] Bergling, Mikael, *Var femte lärare tvekar att ingripa vid bråk*, Skolvärlden, 2017, www.skolvarlden.se, hämtad 2020-04-01. Se även Rehnberg, Ylva, *Varannan lärare utsätts för orimliga föräldrakrav*, Läraren, 2020, www.lararen.se, hämtad 2020-05-15.

”Det som jag tycker är ett stort dilemma är att vi [i skolan] är någon slags ställföreträdande föräldrar. Vilket ju betyder att om [ett barn] riskerar att dunka [sitt] huvud i en stentrappa så måste vi ju ingripa och [förhindra det] och [att i den situationen] gå från detta till att en förälder skulle anse att: ’nej men nu har du hållit fast och kränkt mitt barn’ är något som är jättesvårt tycker jag. Att liksom veta, var går gränsen för när man inte längre är en som skyddar barnet utan är en person som anses ha… liksom… tagit i för hårt? Jätte, jätteknepigt och där kan jag tycka att… när vi hanterade de här anmälningarna i våras [en lärare hade blivit anmäld för att ha kränkt en elev på skolan, **min anm.**] och juristerna säger att: ’ja, men ni har det uppdraget’ [att hålla i en elev som riskerar att skada sig själv eller andra, **min anm.**] medan föräldrarna har en helt annan syn på det och sedan [är det Skolinspektionens] utredning… som… det är ju liksom det [kränkningar, **min anm.**] som de letar efter… [Skolinspektionen har] liksom inställningen att: ’på vilket sätt kan vi påvisa att skolans personal har tryckt ned eleven?’ för att det är ju liksom två sidor. Föräldrarna som anser läraren tryckt ned eleven och personalen som säger att: ’nej, vi har bara hållit i eleven för att undvika skada.’” **- Biträdande rektor L.A.**

L.A:s resonemang om vuxnas kränkningar av barn i form av fysiska ingripanden illustrerar att det är svårt för henne att avgöra om en lärares fasthållning av en elev utgör kränkande behandling eller inte. Problematiken att bedöma vuxnas fysiska ingripande mot barn och elever knyter an till diskussionen om kontextuell effektivitet som behandlas kapitel 4. Att L.A. tycks uppleva osäkerhet om var gränsen mellan acceptabla och icke-acceptabla fysiska ingripanden mot elever går kan dock även länkas samman med den vaga utformningen av kränkningsbegreppet som finns i SkolL 6 kap. 3 §. Vuxnas ingripanden mot barn och elever blir således en faktor i bedömningen av skollagens kränkningsbegrepp samt om utformningen av b.la. 6 kap. 3 § bidrar till eller förhindrar effektivitet i enlighet med effektivitetsteorin (se avsnitt 1.4.2.3).

5.5.5 Analys av rektorernas tolkning av begreppet kränkande behandling

En övergripande iakttagelse som kan göras av rektorernas reflektioner om begreppet kränkande behandling är att de flesta av dem tycks dra en tydlig gräns mellan vardagliga konflikter och kränkande handlingar. Rektorerna upplever således att kränkningar mellan elever och konflikter mellan elever är *skilda företeelser* som ska hanteras på olika sätt. Konflikter mellan elever anses inte alltid vara kränkande behandling och kan därför enligt rektorerna hanteras internt i skolan. Om skolans personal däremot bedömt en handling som kränkande behandling i

skollagens mening anmäls den till skolans huvudman varefter den utreds och åtgärdas i enlighet med SkolL 6 kap. 10 §.

Rektorernas resonemang under intervjuerna indikerar att de upplever det som viktigt att beakta avsikt och insikt hos den person som utfört en kränkande handling. Denna inställning till insiktskravet kan kontrasteras med Skolinspektionen och BEO:s tolkning av förarbetenas krav på insikt eftersom myndigheten enligt aktstudien i väldigt liten grad tycks beakta insikten hos den eller de personer som utför en kränkande handling (se avsnitt 5.4.4).

När det gäller vuxnas kränkningar av barn och kränkningsbegreppets betydelse vid en bedömning av b.la. lärares fysiska maktutövning mot barn och elever visar intervjustudien att rektorerna upplever det som svårt att avgöra om en lärares agerande varit kränkande eller inte. Som nämnts i avsnitt 5.3.4 kan problematiken med att bedöma vuxnas fysiska ingripande mot barn och elever beskrivas som en del av diskussionen om kontextuell effektivitet som behandlas i b.la. avsnitt 4.8.1. Rektorernas osäkerhet om var gränsen mellan acceptabla och icke-acceptabla ingripanden mot elever ska dras kan dock även länkas samman med den vaga utformningen av kränkningsbegreppet som finns i SkolL 6 kap. 3 §. Vuxnas ingripanden mot barn och elever blir således en faktor i bedömningen av skollagens kränkningsbegrepp samt om utformningen av b.la. 6 kap. 3 § bidrar till eller förhindrar effektivitet i enlighet med effektivitetsteorin.

Sammantaget kan det sägas att intervjustudien tyder på att kränkningsbegreppet är bitvis svårt att tolka för rektorerna. Detta konstaterande har bäring på bedömningen av skollagens effektivitet eftersom en otydlig begreppsbildning indikerar brister i ett av de tre effektivitetskriterier som används i denna avhandling i syfte att undersöka om bestämmelserna i SkolL 6 kap. 1–16 §§ är att betrakta som effektiva eller inte (se avsnitt 1.4.2.3).

5.6 Reflektion över skollagens kränkningsbegrepp

Ett fundamentalt kriterium för effektiv lagstiftning är ett tydligt utformat innehåll.[807] Valet av lagstiftningsteknik i förhållande till innehållet avgör hur lagar ingriper i enskildas vardag och det är även utformningen av innehållet som styr enskilda individers beteenden.[808] Som poängteras i avsnitt 1.4.2.3 måste lagar utformas på ett sådant sätt att innehållet (dvs. bestämmelserna) når avsedda mottagare.[809] Från ett lagstiftningsperspektiv utgörs tydlig kommunikation av klara,

[807] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42.
[808] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41.
[809] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42. Se även Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 454.

precisa och otvetydiga regler. En grundläggande förutsättning för en effektiv lag är att mekanismerna bakom lagen hänger ihop. Om en länk i kedjan är svag påverkar det hela lagens effektivitet.[810] Utformningen av SkolL 6 kap. 3 § (dvs. kränkningsbegreppet) är på grund av detta mycket viktig, eftersom paragrafen i princip styr tolkningen av skollagens 6 kapitel.

För att förstå kränkningsbegreppet i SkolL 6 kap. 3 § behöver tolkaren och tillämparen av skollagens 6 kapitel ta del av och förstå förarbetena till kränkningsbestämmelserna. Närmare bestämt propositionen till barn- och elevskyddslagen och diskrimineringslagen.[811] Två propositioner som för en person med en begränsad skolning i rättsdogmatisk metod inte ens tycks hänga ihop med den nuvarande skollagens 6 kapitel. Den här ordningen är tveksam ur effektivitetssynpunkt eftersom vare sig lärare, rektorer, vårdnadshavare eller elever kan förväntas ha denna rättsvetenskapliga skolning.

Att kränkningsbegreppets omfång och innebörd inte fångas av skolans personal återspeglas i akt- och intervjustudien.[812] För Skolinspektionen och BEO är en konflikt en indikation på att en kränkning ägt rum medan skolornas personal och huvudman kan se förekomsten av konflikter mellan elever som en indikation på att kränkande behandling *inte* ägt rum. Skolorna verkar med andra ord se en social process medan handläggarna på Skolinspektionen och BEO gör en bedömning med rättsliga verktyg och med ett rättsligt betraktelsesätt vilket innebär en skarpare skiljelinje mellan *rätt* och *fel*. Det verkar hos Skolinspektionen finnas en övertygelse om att man som myndighet kan värdera och bedöma komplexa (i grund och botten kvalitativa) företeelser och processer efter en standardiserad mall. Denna inställning till skolans verksamhet tycks i slutändan rimma illa med rektorernas mer pragmatiska inställning och är ett exempel på hur juridiska och organisationstekniska element genom juridifiering och NPM kan skära sig med de förhållningssätt som varit en del av skolan under lång tid.[813]

Ytterligare en otydlighet som kränkningsbegreppet för med sig och som påverkar hur bestämmelserna om kränkande behandling i skollagen ska bedömas ur ett effektivitetsperspektiv är vuxnas kränkningar av barn och den otydliga skiljelinjen mellan kränkande behandling och skolpersonalens tillsynsplikt. Intervjustudien indikerar att vissa rektorer oroar sig för att skollagens bestämmelser om kränkande behandling skulle innebära att de inte kan säga till sina elever eller

---

[810] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 50 och Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*, 2008, s. 9–10.
[811] Prop. 2005/06:38, s. 136 och prop. 2007/08:95, s. 493.
[812] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42 och Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 454.
[813] Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 108–ff.

upprätthålla ordning på skolan. Denna uppfattning kan bero på att delar av skolornas ansvar att skydda barn och elever mot kränkande behandling enligt skollagen bygger på subjektiva upplevelser medan andra inte gör det.

Utifrån kriteriet om ett tydligt utformat innehåll verkar det som att skollagens 6 kapitel har vissa effektivitetsbrister och en djupare analys av detta görs i kapitel 7. En vidare analys av skollagens innehåll finns dessutom i nästa kapitel med ett särskilt fokus på utformningen av de bestämmelser som reglerar skolans ansvar för kränkningar.

6. *Utformning* av skolans ansvar för kränkningar

6.1 Ansvar enligt skollagen

I detta kapitel undersöks utformningen av skolornas ansvar att förebygga, anmäla, utreda och åtgärda kränkningar av elever, se SkolL 6 kap. 6–8 och 10 §§. Detta ansvar kan ses som ett genljud av elevernas rätt till en skolgång utan kränkningar. Som redan nämnts i avsnitt 2.2.3 menade b.la. Hohfeld att en individ har en *rättighet* om någon annan också har en korresponderande *skyldighet*.[814] Frågan är dock vad som karaktäriserar det ansvar som skolor kan sägas ha gentemot sina elever i skollagens mening.

Ansvar brukar ofta tillskrivas fysiska eller juridiska personer i efterhand, dvs. person A döms till fängelse eftersom A misshandlade person B. Alternativt, mamma Y döms till att betala skadestånd eftersom barn Z skrivit kränkande saker om barn X på sociala medier.[815] I båda exemplen straffas A och Y för något som redan har inträffat, dvs. ansvaret är i juridisk mening historiskt.[816] Denna typ av ansvarsdefinition känns igen från straffrätten där ansvar ofta beskrivs som att person A gjort något som A *inte* borde ha gjort, alternativt *inte* gjort vad han eller hon *borde ha gjort* och därför straffas för det.

När det gäller ansvarsutkrävande inom skadeståndsrätten handlar det historiska ansvaret i första hand om upprättelse för den eller de personer som utsatts för en brottslig handling. Eftersom skadeståndet handlar om *kompensation* och inte *prevention* är det inte i första hand anpassat för att vara avskräckande, även om det kan verka i den riktningen. Detta är också vad som b.la. skiljer det civilrättsliga skadeståndet från det offentligrättsliga vitesföreläggandet, vars uttryckliga syfte är att avskräcka fysiska och juridiska personer från att handla på ett visst sätt, alternativt att få dem att rätta sig efter ett föreläggande som en förvaltningsmyndighet beslutat om. Vitet är således, trots att det kronologiskt sett utdöms ex post facto, proaktivt till sin karaktär.[817]

Diskrimineringsersättningen som kan utgå enligt DiskrL 5 kap. 1 § är en anomali i ett skadeståndsrättsligt sammanhang. Denna typ av ersättning har visserligen många likheter med ”vanligt skadestånd” eftersom diskrimineringsersättning döms ut till en person som utsatts för diskriminering, men den ersättning som

---

[814] Hohfeld, *Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning*, 1917. Se även Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 217–218; Gustafsson, *Taking social rights seriously (I)*, 2005, s. 453–458 och Hägerström, *Rätten och staten*, 1963, s. 79–f.

[815] Hart, *Punishment and Responsibility*, 2008, s. 212–ff. Jfr. NJA 2015 s. 482.

[816] Hart, *Punishment and Responsibility*, 2008, s. 212–224. Se även Cane, *Role Responsibility*, 2016, s. 279–280.

[817] Prop. 2009/10:165, s. 550.

döms ut i enlighet med diskrimineringslagen har utöver sin reparerande funktion också ett uttalat *preventivt* syfte.[818] Som kommer att diskuteras mer i detalj nedan passar diskrimineringsersättningen, på grund av sin preventiva grundtanke, bättre in i den offentligrättsliga kontexten än det skadestånd som kan dömas ut för kränkande behandling med stöd av SkolL 6 kap. 12 §.

I avsnitt 1.2 och 2.2.4 poängteras att ansvarsdefinitionen inom den offentliga rätten av tradition har varit av en annan och mer proaktiv karaktär än den varit inom skadestånds- och straffrätten. Detta är viktigt att understryka när skyldigheter och rättigheter diskuteras i relation till den offentliga sektorn. Anledningen till att ansvaret i offentlig sektor ser annorlunda ut än i civil- och straffrätten beror på att den offentliga rätten (historiskt sett) inte varit inriktad mot att lösa konflikter, straffa individer eller reparera skador, utan mot att distribuera resurser på ett rättvist sätt.[819] Kollektivet kan med andra ord sägas ha prioriterats framför enskilda individer, vilket reflekteras i bestämmelser som SkolL 6 kap. 5–8 §§ om skolornas skyldighet att förebygga och förhindra kränkningar. Skollagens bestämmelser om skolornas ansvar att skydda barn och elever mot kränkande behandling är således (på ytan) preventivt, trots att det finns element av historiskt ansvarsutkrävande för elever i skollagen, se t.ex. SkolL 6 kap. 12 §.[820]

Hur det förhåller sig med skollagens proaktiva karaktär *i realiteten* kommer att diskuteras vidare i avsnitt 6.1.4.2 samt i avsnitt 6.3.

I avsnitt 6.1 undersöks skolornas ansvar att ha ett målinriktat arbete mot kränkande behandling, samt skyldigheten att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar av och mellan elever. I avsnitt 6.1 ligger fokus på skolornas ansvar utifrån rättskällorna och vad som kan sägas vara gällande rätt i denna mening. Avslutningsvis följer en empirisk studie av Skolinspektionens och rektorernas tolkning av skolornas ansvar att skydda barn och elever mot kränkningar.

6.1.1 Ett målinriktat arbete mot kränkande behandling

Ett proaktivt ansvar handlar om att främja goda resultat och förhindra dåliga (se avsnitt 2.2.4). Utgångspunkten är att *prevention* är bättre än *reaktion* eller *reparation*, vilket blir fallet vid ett historiskt ansvar.[821] När en skolhuvudman får betala skadestånd för att en elev blivit utsatt för kränkningar inom verksamheten har

[818] Prop. 2005/06:38 s. 147.
[819] Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 363.
[820] Prop. 2005/06:38, s. 68–78. Se även Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 363, Gustafsson, *Rättighetifiering*, 2018, s. 48 och Warnling Conradson, *Rättsordningen*, 2020, s. 38.
[821] Jfr. Hart, *Punishment and Responsibility*, 2008, s. 212–ff.

skadan redan skett och penningbeloppet som tilldelas eleven ändrar inte på detta.[822] Ett proaktivt ansvar gäller inte i första hand ett ansvarssubjekts beteende eller beteendets följder utan det proaktiva ansvaret gäller den person som har ett anspråk på ett visst handlande. Det kan bland annat röra sig om ett ansvar för en annan persons välfärd.[823]

Huvudmannen ska enligt lydelsen i SkolL 6 kap. 7 § se till att genomföra åtgärder i syfte att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling i skolan. Denna skyldighet har sitt ursprung i arbetsmiljölagen och fanns även i en liknande lydelse i den äldre skollagen från 1985 innan barn- och elevskyddslagen infördes år 2006. Varken bestämmelsen i SkolL 6 kap. 7 § eller propositionen till barn- och elevskyddslagen är särskilt detaljerade i fråga om *vad* det förebyggande arbetet förväntas bestå i förutom att rektorer och annan personal måste vara uppmärksamma på hur eleverna kommunicerar och beter sig mot varandra i den vardagliga interaktionen.[824] Enligt lagstiftaren ska omständigheterna i varje enskild verksamhet tillåtas styra hur de förebyggande åtgärderna utformas.[825] I propositionen står det att omständigheterna kan vara sådant som barnens ålder samt de möjligheter som finns inom varje verksamhet att kontrollera barnens förehavanden, i vilken utsträckning kränkningar rimligen kan förutses av personalen, samt hur allvarliga dessa kränkningar kan tänkas bli.[826]

I en rapport från Skolverket visade det sig att vissa åtgärder var mer framgångsrika än andra i det förebyggande arbetet mot kränkande behandling.[827] Systematik, tidiga insatser och uppföljningar i enskilda ärenden hade varit viktiga delar i ett framgångsrikt arbete mot kränkningar. Skolverket konstaterade även att särskilda lärarteam med specialkompetens i att motverka kränkande behandling var betydelsefulla för ett framgångsrikt förebyggande arbete. Särskilt effektivt blev arbetet om det var förankrat hos skolledningen, hos all personal på skolan (dvs. inte bara pedagoger) och hos alla elever. Rapporten påvisade även vikten av att både skolpersonal och elever fick utbildning om kränkande behandling och diskriminering.[828]

---

[822] Monetär ersättning för brott kan dock fylla andra funktioner för den som t.ex. blivit utsatt för misshandel eller någon annan form av allvarlig kränkning. Se Rytterbro, Lise-Lotte; Rönneling, Anita och Tham, Henrik, *Brottsskadeersättning ur brottsofferperspektiv – En komparativ studie av Danmark och Sverige*, Rapport 2009:4, Kriminologiska institutionens rapportserie, 2009, s. 97–f. och 109–f. Se dock Dahlstrand, Karl, *Kränkning och upprättelse: En rättssociologisk studie av kränkningsersättning till brottsoffer*, Lund Studies in Sociology of Law, 2012, s. 213–ff.
[823] Andersson, *Vidta alla åtgärder som behövs*, 2013, s. 97.
[824] Prop. 2005/06:38, s. 140.
[825] Prop. 2005/06:38, s. 139–142.
[826] Prop. 2005/06:38, s. 140.
[827] Flygare, m.fl., *Utvärdering av metoder mot mobbning*, 2011, s. 38–39.
[828] Flygare, m.fl., *Utvärdering av metoder mot mobbning*, 2011, s. 38–ff.

En del av skolornas lagstadgade, målinriktade arbete mot kränkande behandling är att upprätta en årlig plan med översikt över de åtgärder som behöver vidtas för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. Enligt SkolL 6 kap. 8 § ska denna plan innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som ska påbörjas eller fullföljas under det kommande året samt vilka åtgärder som i stället planeras till nästkommande år. En redogörelse för hur de planerade åtgärderna genomförts ska sedan tas med i den plan som upprättas av skolan året efter. Någon tydlig form för *hur* planen ska utformas finns inte i skollagen eller i förarbetena till skollagens bestämmelser om kränkande behandling eftersom lagstiftaren ansåg att varje plan behöver vara specifikt anpassad till varje enskild skolverksamhet och de förutsättningar som råder där.[829]

En iakttagelse som kan göras är att endast SkolL 6 kap. 8 § ger skolan och skolans personal en indikation om vad som krävs av dem under utövandet av det förebyggande arbetet. Kravet på en plan mot kränkande behandling är lättare för skolorna att förstå och leva upp till eftersom SkolL 6 kap. 8 § är tydligare utformad än SkolL 6 kap. 5–7 §§. Detta kan vara problematiskt ur ett effektivitetsperspektiv eftersom ett av de centrala kriterierna för en effektiv lag är att den har ett tydligt utformat innehåll.[830]

Utformningen av lagars innehåll avgör *hur* deras budskap ska nå de samhällsgrupper som de berör. Innehållet är också vad som i rättslig mening styr mänskligt beteende i riktning mot de mål lagstiftaren vill uppnå med sina lagstiftningsprodukter.[831] Eftersom det är tydligare, rent innehållsmässigt, vad lagstiftaren kräver av skolorna enligt SkolL 6 kap. 8 § finns det en risk att huvudmän och skolpersonal i första hand organiserar sitt arbete på ett sådant sätt att de lyckas ta fram korrekta och uppdaterade planer i stället för att *faktiskt* bedriva ett förebyggande arbete mot kränkande behandling enligt SkolL 6 kap. 5–7 §§.

Det är dock inte enbart skolorna och skolornas personal som riskerar att prioritera SkolL 6 kap. 8 § framför SkolL 6 kap. 5–7 §§. Bestämmelsen är nämligen även lättare för Skolinspektionen att granska inom ramen för myndighetens tillsyn. I ljuset av NPM som diskuteras i avsnitt 2.4.4 är påbudet i SkolL 6 kap. 8 § på många sätt lättare att kvantifiera än de mer vagt uttryckta påbuden i SkolL 6 kap. 5–7 §§.[832] Som nämnts i avsnitt 2.4.4 har det antagits att NPM ökar produkt-

---

[829] Prop. 2009/10:165, s. 695; prop. 2007/08:95, s. 576; prop. 2005/06:38, s. 88–89. Se även Boström, *Arbetsmiljön i skolan*, 2019, s. 277; Gustafsson, *Kränkande behandling i skolan*, 2013, s. 74–75 och Rimsten, *Diskriminering och kränkande behandling i skola och förskola*, 2010, s. 120.
[830] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42.
[831] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42.
[832] Jfr. Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 108–ff.

iviteten och minskar svinnet i den offentliga sektorn.[833] Vinsten förutsätter dock att enkla och tydliga mål kan sättas för skolornas verksamheter och att kriterierna sedan går att kontrollera. Styrning genom NPM kan därför kritiserats för att validiteten inte går att säkerställa,[834] samt för att den granskade verksamheten lägger ett oproportionerligt stort fokus på verksamhetsområden som går att mäta, t.ex. i form av dokumentation, planutveckling, antal gjorda anmälningar m.m.[835] De individer som granskas anpassar sig till *hur* de granskas snarar än till de faktiska mål de ska uppnå enligt det rådande regelverket.[836]

Både det vagt utformade innehållet i SkolL 6 kap. 5–7 §§ och NPM-styrningen av skolan riskerar att förskjuta skolornas förebyggande arbete mot dokumentation och planläggning från faktiska åtgärder mot kränkande behandling.[837] Förskjutningen kan få negativa konsekvenser för elever som utsätts för kränkningar eftersom det behövs ett genomtänkt och kontinuerligt förebyggande arbete som förhindrar kränkande behandling av elever. Som nämns i avsnitt 2.3.3 är de viktigaste elementen i ett framgångsrikt arbete mot kränkande behandling ett proaktivt arbete.[838] I rapport från BRÅ nämns exempelvis att viktiga faktorer för ett framgångsrikt arbete mot kränkande behandling handlar om att informera och utbilda vårdnadshavare om kränkande behandling, att öka övervakningen av rastutrymmen, tillrättavisa elever som kränker andra, att hålla skolkonferenser på temat kränkande behandling, att sätta upp tydliga klassrumsregler samt att lärare och annan skolpersonal demonstrerar ett tydligt ledarskap för eleverna.[839] Även intensiteten och hur länge skolorna arbetade med elementen hade betydelse för hur många elever som utsattes för kränkningar. Ett mer intensivt och långvarigt arbete gav bättre resultat än ett kortare och mer lågintensivt arbete.[840]

Om det förebyggande arbetet mot kränkningar är viktigast för att minska antalet elever som utsätts för kränkande behandling i skolan kan det vara problem-

---

833 SOU 2018:47, s. 56.
834 Szebehely, *Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi*, 2011, s. 240–241; Ahlbäck Öberg och Widmalm, *Att göra rätt – även när ingen ser på*, 2016, s. 12 och SOU 2018:47, s. 56.
835 Jfr. Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 108–ff.
836 Power, *The audit society rituals of verification*, 1997, s. 123–ff. Se även Ek Österberg, *De granskade*, 2012, s. 122; SOU 2018:47, s. 57; Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018, s. 62–ff. och Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 108–ff.
837 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42; SOU 2018:47, s. 56; Szebehely, *Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi*, 2011, s. 240–241 och Ahlbäck Öberg och Widmalm, *Att göra rätt – även när ingen ser på*, 2016, s. 12.
838 Flygare, m.fl., *Utvärdering av metoder mot mobbning*, 2011, s. 38–ff.
839 Ttofi, m.fl., *Effectiveness of programmes to reduce school bullying*, 2008, s. 72–ff. Se även Flygare, m.fl., *Utvärdering av metoder mot mobbning*, 2011 och Flygare, m.fl., *Lessons From a Concurrent Evaluation of Eight Antibullying Programs Used in Sweden*, 2013, s. 185.
840 Ttofi, m.fl., *Effectiveness of programmes to reduce school bullying*, 2008, s. 72.

atiskt att stora delar av skolans styrning genom NPM och utformningen av innehållet i SkolL 6 kap. 5–8 §§ riskerar att skifta skolornas fokus från förebyggande åtgärder (utbildning av elever och föräldrar, övervakning av rastutrymmen, etc.) till dokumentation och planläggning samt skadebegränsning i form av anmälningar, utredningar och åtgärder efter att en kränkning redan ägt rum. Detta kommer att diskuteras mer ingående i avsnitt 7.2 och 7.3.

6.1.2 Skyldighet att anmäla, utreda och åtgärda

Om skolornas förebyggande arbete mot kränkande behandling inte är verkningsfullt har skolorna enligt skollagen en skyldighet att agera mot kränkningarna. I SkolL 6 kap. 10 § finns en bestämd ordning som anger hur ett inrapporterat fall av kränkande behandling ska hanteras. Enligt SkolL 6 kap. 10 § ska det inträffade först anmälas till huvudmannen som i sin tur ska utreda det som hänt och för det fallet att en kränkning ägt rum ska huvudmannen försöka åtgärda eller komma till rätta med kränkningarna.

Skyldigheten för en lärare att anmäla misstänkta fall av kränkande behandling, via skolans rektor, till huvudmannen aktualiseras så snart en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling, se SkolL 6 kap. 10 §. Användningen av ordalydelsen ”anser sig” innebär att lagrummet bygger på det utsatta barnets eller elevens subjektiva upplevelse av att ha blivit kränkt. Detta innebär att anmälningsskyldigheten enligt SkolL 6 kap. 10 § *inte* är beroende av att en elev objektivt sett blivit utsatt för kränkande behandling. Det räcker att en elev *känner sig kränkt* för att händelsen måste anmälas till huvudmannen.[841]

Formuleringen i SkolL 6 kap. 10 § st. 1 kan ge intryck av att skolans personal endast har en skyldighet att anmäla fall av kränkande behandling efter att en elev *uttryckligen* talat om att han eller hon blivit utsatt för en kränkande handling. Eftersom det inte framgår i SkolL 6 kap. 10 § att personalens kännedom om ett visst förhållande är beroende av en direkt anmälan från en utsatt elev är det dock troligare att skolpersonalens anmälningsplikt aktualiseras även innan eleven själv fört kränkningen på tal.[842] Det betyder i sin tur att skolans personal måste vara uppmärksamma på mer subtila uttryck för att ett barn eller en elev blivit utsatt för kränkande behandling.[843] I ett hovrättsavgörande uttalade domstolen exempelvis att det inte var rimligt att skolpersonal skulle kunna förhålla sig ovetande om vad som pågick mellan elever på skolan. Domstolen menade att lärare inte

[841] Prop. 2009/10:165, s. 133 samt 332–333.
[842] Gustafsson, *Kränkande behandling i skolan*, 2013, s. 82. Jfr. Prop. 2009/10:165, s. 332–333.
[843] Se b.la. resonemanget i Gustafsson, *Kränkande behandling i skolan*, 2013, s. 82 ff. och Melander, *Trygghet och studiero*, 2017, s. 40. Jfr. formuleringen i prop. 2009/10:165, s. 132–133.

ska kunna ignorera situationer där en elev har farit illa, men där eleven i fråga inte i klarspråk har sagt att han eller hon har blivit utsatt för kränkande behandling.[844] Hovrätten kopplar även anmälningsplikten i det enskilda fallet till det mer övergripande arbetet med förebyggande åtgärder och skyldigheten för skolans personal att vara uppmärksamma på elevernas jargong och beteendemönster.[845]

Det framgår inte direkt i lagtext eller av de bakomliggande lagmotiven hur snabbt inpå en viss händelse som skolans personal måste göra en anmälan till huvudmannen om de noterar att en elev har blivit utsatt för kränkande behandling. Skolpersonalens ansvar att *anmäla kränkningar* bör dock hänga ihop med personalens skyldighet att *utreda kränkningar* och denna utredning ska enligt SkolL 6 kap. 10 § st. 1 ske skyndsamt. Detta innebär sannolikt att även anmälan om kränkande behandling ska ske skyndsamt.

Skolans ansvar att *utreda* misstänkta fall av kränkande behandling är inte beroende av att en faktisk kränkning i skollagens mening ägt rum. Skyldigheten att genomföra en utredning av omständigheterna i enskilda fall är i enlighet med SkolL 6 kap. 10 § enbart beroende av att en elev *ansett* sig ha blivit utsatt för en kränkning. Till skillnad från vad som är fallet med skyldigheten att anmäla kränkningar finns det enligt lagmotiven till barn- och elevskyddslagen dock en möjlighet att göra undantag från skyldigheten att utreda påstådda kränkning ifall det handlar om så kallade ”bagatellartade” kränkningar. Detta beror på att lagstiftaren menade att det fans en risk för att vissa elever och vårdnadshavare skulle utnyttja skolans ansvar att utreda kränkningar till att anmäla småsaker.[846] Skolans personal kan enligt propositionen till barn- och elevskyddslagen göra en bedömning av om det finns tillräcklig anledning att genomföra en utredning eller inte. Skolans resurser ska således inte användas i syfte att utreda påståenden från elever och vårdnadshavare som saknar substans.[847] Även i senare lagmotiv har det understrukits att en skolas utredningsskyldighet endast kan aktualiseras om de kränkande handlingar som en elev fått utstå, per definition kränker barnets värdighet.[848] Vilka beteenden som kan anses kränka ett barns värdighet är dock, som diskuterats i avsnitt 5.3.1, mycket svårt att säga.

Hur en utredning enligt SkolL 6 kap. 10 § ska gå till framgår inte i skollagen eftersom lagstiftaren ansåg att effektiva utredningsåtgärder är beroende av de

---

[844] Hovrätten för Västra Sverige, mål nr. T 3724-10, 2011-07-06.
[845] Hovrätten för Västra Sverige, mål nr. T 3724-10, 2011-07-06; prop. 2005/06:38, s. 140. Se även Gustafsson, *Kränkande behandling i skolan*, 2013, s. 83; Melander, *Trygghet och studiero*, 2017, s. 40–41 och prop. 2005/06:38, s. 92–105.
[846] Prop. 2005/06:38, s. 141.
[847] Prop. 2005/06:38, s. 141.
[848] Prop. 2007/08:95, s. 473 och prop. 2005/06:38, s. 137.

unika omständigheter som råder på varje enskild skola. Rent allmänt har lagstiftaren dock uttalat att:

> ”utredningen av [den kränkande] händelsen bör ske så skyndsamt som möjligt men samtidigt med stor hänsyn till det barn eller den elev som utsatts för kränkningen. Den drabbade flickan eller pojken kan vara ovillig, i varje fall när han eller hon inte själv anmält förhållandet, att utpeka något bestämt barn, någon bestämd elev eller någon i personalen och kanske försöker bagatellisera saken. […] Det är viktigt att ett barn eller en elev tas på allvar, när han eller hon påtalar att det förekommer trakasserier eller annan kränkande behandling i någon form. Skyldigheten att utreda gäller så fort det kommit till skolans kännedom att det förekommit kränkningar eller att något barn eller någon elev känner sig kränkt.”[849]

Utredningsplikten är enligt lagmotiven tämligen långtgående och i vissa lägen kan utredningen omfatta många elever, deras vårdnadshavare och flera av skolans anställda. I andra, mindre allvarliga situationer, kan det vara tillräckligt att en lärare exempelvis pratar med de elever som varit inblandade i en specifik händelse för att få reda på vad som inträffat. En sådan enklare form av utredning kan dock enbart anses vara tillräcklig i situationer där det verkar som att händelsen varit av mindre allvarlig art.[850]

Om en skola, efter att en anmälan och en utredning genomförts, konstaterar att ett barn eller en elev blivit utsatt för kränkande behandling är huvudmannen enligt SkolL 6 kap. 10 § skyldig att vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra att barnet eller eleven i fråga utsätts för kränkande behandling framöver. Det är värt att notera att skolans skyldighet att agera genom faktiska åtgärder enligt SkolL 6 kap. 10 § *inte* är avhängig elevens subjektiva uppfattning om den händelse som inträffat eller den handling som han eller hon blivit utsatt för. Skyldigheten att åtgärda anmälda fall av kränkande handlingar baserar sig på de omständigheter som framkommit under den föregående utredningen.

Om en skolas utredning visar att det beteende som anmälts *inte* utgör kränkande behandling i skollagens mening finns det ingen skyldighet för skolan att åtgärda situationen. Om utredningen däremot visar att ett barn eller en elev *har* blivit utsatt för kränkande behandling måste huvudmannen se till att skolans personal agerar för att stoppa kränkningarna. Detta innebär dock inte att skolan har ett *absolut ansvar* att förhindra kränkande handlingar från att över huvud taget äga

---

[849] Prop. 2005/06:38, s. 140–141.
[850] Prop. 2005/06:38, s. 141. Se även Gustafsson, *Kränkande behandling i skolan*, 2013, s. 88; Melander, *Trygghet och studiero*, 2017, s. 42 och Boström, *Arbetsmiljön i skolan*, 2019, s. 278–279.

rum. Enligt formuleringen i SkolL 6 kap. 10 § räcker det med att huvudmannen och därmed även skolpersonalen, vidtar de åtgärder som *skäligen* kan krävas. Det finns med andra ord en skälighetsgräns för hur omfattande en skolas arbete behöver vara i detta avseende.

På vilket sätt och med vilka medel skolorna förväntas vidta åtgärder när ett barn eller elev utsatts för kränkande handlingar framgår inte i skollagen och det är heller inte tydligt uttryckt i förarbetena. Precis som när det gäller utredningsplikten uttrycker lagstiftaren i förarbetena till barn- och elevskyddslagen att de åtgärder som en skola behöver vidta för att åtgärda kränkningar, måste anpassas efter de unika förutsättningar som råder på varje skola. Den knapphändiga vägledning som finns i förarbetena till barn- och elevskyddslagen består av en hänvisning till att skolorna kan tillämpa de disciplinära befogenheter som de har enligt skollagens nuvarande kapitel 5 samt en rekommendation om att kommunicera med vårdnadshavarna till den eller de elever som utför eller har utfört de kränkande handlingarna.[851]

6.1.3 Delegation av ansvar

Ytterst ansvarig för att skolorna uppfyller sitt ansvar att skydda elever mot kränkande behandling är skolans huvudman enligt SkolL 6 kap. 10 §. Frågan om *vem* eller *vad* som ska betraktas som skolans huvudman är dock inte helt okomplicerad och beror på hur stor organisationen kring en skola eller flertalet skolor är. En skola kan exempelvis enligt skollagen drivas av en enskild person och i dessa fall kan skolhuvudmannen tämligen enkelt identifieras som person X eller Y. När det gäller kommuner eller större företagskoncerner blir frågan, om vem som i skollagens mening kan betraktas som huvudman, mer komplicerad.

Formellt sett kan huvudmannen identifieras relativt enkelt genom en genomläsning av andra kapitlet i skollagen, där det framgår att kommuner, regioner, staten och enskilda får vara huvudman för en skola. Officiellt sett är det således kommunfullmäktige, regionfullmäktige, en bolagsstyrelse eller en annan privaträttslig sammanslutning eller person som är att betrakta som huvudman för en skola. I praktiken måste dock kommunfullmäktige, bolagsstyrelser eller regionfullmäktige överlåta den dagliga driften av kommunens, regionens eller aktiebolagets göranden och låtanden, till en bestämd person eller enhet som är förlagd vid huvudmannens organisation. I de flesta fallen löses detta genom att fullmäktige eller en styrelse beslutar om att en skolnämnd, utbildningsnämnd eller någon form av exekutiv gren hos den privaträttsliga sammanslutningen i fråga ansvarar

[851] Prop. 2005/06:38, s. 141. Se även Melander, *Trygghet och studiero*, 2017, s. 45.

för de löpande uppgifter som följer av skollagen. Det praktiska huvudmannaansvaret hos en kommunal skolhuvudman fullgörs således av en skol- eller utbildningsnämnd och inte av kommunfullmäktige. Att denna typ av delegation godtas av Skolinspektionen framgår av ett rättsligt ställningstagande som gjordes av Skolinspektionens rättsenhet den 28 april 2017.[852]

Formuleringen ”huvudmannen ansvarar för […]” och ”huvudmannen ska se till att […]” borde inte i praktiken betyda att huvudmannen (t.ex. tjänstemän vid en kommunal utbildningsnämnd) själv förväntas ingripa i enskilda skolors verksamheter och utreda eller åtgärda enskilda fall av elevkränkningar. Skollagen saknar dock konkreta bestämmelser som stipulerar *hur* och i sådana fall *när* en skolhuvudman kan eller får delegera sitt ansvar att förhindra och förebygga kränkande behandling till t.ex. skolornas rektorer eller annan skolpersonal (elevhälsoteam, kuratorer, lärare eller skolsköterskor).

Oavsett *hur* delegationen av huvudmannens ansvar ser ut är det ett faktum *att* åtminstone de flesta kommunala skolhuvudmän delegerar sitt ansvar att utreda och åtgärda inrapporterade fall av kränkande behandling till skolornas rektorer. År 2017 genomfördes inom ramen för detta projekt en s.k. frågeundersökning (se avsnitt 1.5.4) där alla svenska kommuner tillfrågades om deras rutiner för hantering av inrapporterade fall av kränkande behandling, samt i vilken utsträckning de delegerat sitt ansvar i SkolL 6 kap. 10 § till sina rektorer eller andra anställda som en förlängning av detta ansvar.

Av totalt 290 kommuner svarade 200 på mina frågor. Av dessa var det 184 som uppgav att hela eller delar av ansvaret för utredningen och åtgärdandet av kränkande behandling delegerats till skolornas personal och i första hand till skolornas rektorer. Endast en av de kommunala huvudmännen uppgav att ansvaret för att utreda kränkningar av och mellan elever inte delegerats ned till verksamhetsnivå. I detta enda fall uppgav respondenten att utredningen sköttes av en utredare på kommunen som koordinerade sitt arbete med rektorerna på de enskilda skolenheterna. Se figur 11 nedan.

Ansvaret är delegerat	**145**
Ansvaret är inte delegerat	1
Ansvaret är delvis delegerat	39
Oklart svar	15

Figur 11: Delegation av ansvar från huvudman till rektor bland kommunala huvudmän.

[852] Skolinspektionen, *Förtydligande ställningstagande av rättschefen vid avdelningsjuristmöte*, 2017-04-28.

Ett antal kommuner uppgav att majoriteten av ansvaret delegerats till rektorn eller förskolechefen för de olika skolenheterna i kommunen men att huvudmannen delvis ansvarade för vissa typer av utredningar. I dessa fall handlade det främst om utredning av ärenden där den som enligt anmälan skulle ha utsatt en elev för en kränkande handling påstods var någon i personalen eller rektorn själv. Vissa respondenter uppgav att utredningsansvaret togs över av huvudmannen om ett kränkningsärende anmälts till en tillsynsmyndighet, exempelvis till Skolinspektionen. Totalt uppgav 39 kommuner att ansvaret att utreda kränkningar i skolan delats upp mellan huvudmannen och skolornas personal, se figur 11 ovan. Utöver detta var det i 15 av svaren oklart huruvida något ansvar delegerats till de enskilda skolverksamheterna eller inte.

Möjligheten för skolhuvudmän att delegera ansvaret att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar som framgår av SkolL 6 kap. 10 § diskuteras inte i förarbetena till skollagen, diskrimineringslagen eller i barn- och elevskyddslagen.[853] Skolinspektionen och BEO:s utgångspunkt tycks dock vara att delegation inte är tillåtet på en övergripande eller regelmässig basis. Via mailkontakt med Skolinspektionen har myndigheten framfört att man godtar att huvudmän delegerar *utredning* och *åtgärdande* enligt SkolL 6 kap. 10 § *efter* att en anmälan om kränkande behandling gjorts till huvudmannen av en skolas rektor (se bilaga IV).[854] Rätten att ta emot en anmälan och därigenom även möjligheten/rätten att starta en utredning och eventuella åtgärder på stående fot kan dock inte delegeras från huvudmannen till exempelvis en rektor eller en lärare enligt Skolinspektionen.[855]

Slutsatsen som kan dras av Skolinspektionens ställningstagande och utformningen av anmälningsplikten i SkolL 6 kap. 10 § är således att *varje antydan till att en elev upplever sig kränkt* ska anmälas av lärare, via rektor, till huvudmannen.[856] I avsnitt 6.3.5 framgår det att flera rektorer uppfattar denna anmälningsplikt som betungande och omöjlig att efterleva i praktiken eftersom antalet potentiella kränkningar enligt denna definition är för stort eftersom kränkningar sker flera gånger per dag inom ramen för verksamheten. Som diskuteras i avsnitt 6.1.2 ger en bokstavlig tolkning av SkolL 6 kap. 10 § vid handen att varje handling som en elev subjektivt *anser* vara kränkande ska anmälas från lärare, via rektor, till huvudman oavsett allvarlighetsgrad. Enligt SkolL 6 kap. 10 § är det först på *utredningsstadiet* som bagatellartade kränkningar får sorteras bort vilket innebär att baga-

[853] Prop. 2005/06:38; prop. 2009/10:165 och prop. 2007/08:95.
[854] Se mailkonversation med regionsjurist A.G., Skolinspektionen (Region Norr) (se bilaga IV).
[855] Se mailkonversation med regionsjurist A.G., Skolinspektionen (Region Norr) (se bilaga IV). Jfr. Skolinspektionens beslut, dnr. 41–2018:4946, 2018-10-25 och diskussionen i avsnitt 5.4.1.
[856] Se b.la. Skolinspektionens beslut, dnr. 41–2018:4946, 2018-10-25 och mailkonversation med regionsjurist A.G, Skolinspektionen (Region Norr) (se bilaga IV).

tellartade kränkningar *inte* får sorteras bort på anmälningsstadiet och att situationer där elever t.ex. anser sig kränkta av vanliga tillsägelser, ett särskilt betygsresultat eller en viss typ av skoluppgift, ska anmälas till huvudmannen, hur triviala de än kan tyckas vara.[857]

Frågan är dock om Skolinspektionens tolkning av skollagen, dess förarbeten och andra rättskällor är korrekt. Som nämns ovan framgår det inte i skollagen *att* skolhuvudmän får delegera ansvaret i SkolL 6 kap. 10 § att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar.[858] Det framgår dock inte heller att det är *förbjudet* för skolhuvudmännen att delegera ansvaret i SkolL 6 kap. 10 § till en rektor eller till en lärare. Eftersom det inte finns något förbud borde delegationsmöjligheten som framgår av KomL 7 kap. 5–7 §§ gälla enligt SkolL 6 kap. 38 §, åtminstone för kommunala huvudmän. Som framgår av bilaga IV verkar det dock inte som att Skolinspektionen övervägt möjligheten för skolhuvudmännen att delegera ansvaret att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar enligt SkolL 6 kap. 10 §.[859]

Eftersom det inte är tydligt i skollagens 6 kapitel att SkolL 6 kap. 10 § *får* delegeras, alternativt *inte får* delegeras, kan detta betraktas som en brist i utformningen av skollagens innehåll och därmed i dess effektivitet.[860] Eftersom Skolinspektionens personal och särskilt de som arbetar vid myndighetens rättsenhet bör kunna navigera och tillämpa andra lagar än skollagen är dock frågan om det verkligen kan betraktas som en brist i skollagen att juristerna på Skolinspektionen inte verkar ha övervägt huruvida kommunallagen skulle kunna påverka bedömningen av ansvarsfördelningen i SkolL 6 kap. 10 §. Dessa båda förhållanden kommer att diskuteras och nyanseras mer ingående i avsnitt 7.2 och 7.3 nedan.

6.1.4 Ansvar genom föreläggande, återkallelse och skadestånd

6.1.4.1 Anmärkning, föreläggande, återkallelse och verksamhetsförbud

Som nämns i avsnitt 2.2.4 är utkrävandet av ansvar i from av straff eller skadestånd en form av historiskt ansvar enligt Harts ansvarstaxonomi.[861] Denna syn på ansvar har koppling till begrepp som tillräknelighet, kausalitet och vållande.[862] I relation till skollagens bestämmelser om kränkande behandling kan ett historiskt

---

[857] Se mailkonversation med regionsjurist A.G, Skolinspektionen (Region Norr) (se bilaga IV). Jfr. prop. 2005/06:38, s. 141.
[858] Jfr. Prop. 2005/06:38; prop. 2009/10:165 och prop. 2007/08:95.
[859] Se mailkonversation med regionsjurist A.G., Skolinspektionen (Region Norr) (se bilaga IV). Jfr. Skolinspektionens beslut, dnr. 41–2018:4946, 2018-10-25 och diskussionen i avsnitt 5.4.1.
[860] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42.
[861] Cane, *Role Responsibility*, 2016, s. 279–280. Se även Hart, *Punishment and Responsibility*, 2008, s. 212–224; Cane, *Responsibility In Law And Morality*, 2002, s. 30–32 samt Andersson, *Vidta alla åtgärder som behövs*, 2013, s. 94–ff.
[862] Andersson, *Vidta alla åtgärder som behövs*, 2013, s. 98.

ansvar i huvudsak anses komma till uttryck i bestämmelsen om skadestånd i SkolL 6 kap. 12 §. I skollagen finns även andra former av sanktioner som Skolinspektionen kan meddela en huvudman som bryter mot bestämmelserna i skollagens 6 kapitel om kränkande behandling, b.la. anmärkning och föreläggande enligt SkolL 26 kap. 10–11 §§ samt återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse enligt SkolL 26 kap. 13–18 §§.

Enligt SkolL 26 kap. 10 § får Skolinspektionen förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten. Detta föreläggande ska vidare enligt SkolL 26 kap. 27 § förenas med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. Enligt propositionen till skollagen har vitesföreläggandet i första hand ett preventivt syfte.[863] Vite ska enligt skollagen riktas till huvudmannen och inte till skolans personal eftersom det är huvudmannen som är ytterst ansvarig för skolans verksamhet, se SkolL 26 kap. 10 § och 2 kap. 2–5 §§).[864] Enligt lagen (1985:206) om viten [VitesL] 3 § ska vite fastställas till ett belopp som kan antas förmå huvudmannen att följa det föreläggande som förenats med vite. Beloppets storlek beror på vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden och hur omständigheterna i övrigt ser ut. Tanken är att en huvudman som har ett större ekonomiskt kapital ska betala ett större vite än en huvudman som har mindre kapital. Detta är rimligt med tanke på att huvudmannen för en skola kan vara allt från en enskild privatperson till en kommun eller ett stort börsnoterat aktiebolag.

I stället för att besluta om ett föreläggande kan Skolinspektionen med stöd av SkolL 26 kap. 11 § meddela en skola en anmärkning. Detta görs vid mindre allvarliga överträdelser och innebär enligt propositionen till skollagen att huvudmannen efter anmärkningen är skyldig att inom viss tid åtgärda de brister som föranlett Skolinspektionen att göra anmärkningen. Om huvudmannen inte rättar sitt arbetssätt eller avhjälper de brister som konstaterats, får Skolinspektionen i stället förelägga huvudmannen att vid vite åtgärda de brister som föranlett anmärkningen, då med stöd av SkolL 26 kap. 10 §.[865]

Om en enskild huvudman (dvs. ett aktiebolag, stiftelse, enskild firma, etc.) på ett allvarligt sätt åsidosätter sina skyldigheter enligt skollagens 6 kapitel kan Skolinspektionen besluta om ett tillfälligt verksamhetsförbud enligt SkolL 26 kap. 13–16 §§ och även, som en yttersta åtgärd, återkalla den enskildes tillstånd att bedriva

[863] Prop. 2009/10:165, s. 550.
[864] Prop. 2009/10:165, s. 550.
[865] Prop. 2009/10:165, s. 548.

skolverksamhet enligt SkolL 26 kap. 18 §. Om en kommunal huvudman på ett allvarligt sätt åsidosätter sina skyldigheter enligt skollagens 6 kapitel kan Skolinspektionen besluta om statliga åtgärder för rättelse enligt SkolL 26 kap. 17 § och även om tillfälligt verksamhetsförbud för huvudmannen enligt 26 kap. 18 §.

Återkallelse av tillstånd, statliga åtgärder för rättelse och tillfälligt verksamhetsförbud kan aktualiseras i fall där ett föreläggande enligt SkolL 26 kap. 10 § inte följts och det missförhållande som uppdagats är av allvarlig art, exempelvis om det föreligger en allvarlig risk för barns och elevers hälsa om huvudmannen skulle tillåtas att fortsätta bedriva skolverksamhet.[866] Frågan om vad som i sammanhanget klassificeras som en allvarlig risk för barnens hälsa är inte vidare specificerat i lagtexten, men i propositionen till skollagen framgår det att allvarliga hälsorisker kan utgöras av b.la. bristande psykosocial arbetsmiljö och andra exceptionella omständigheter.[867]

Trots att ett återkallat tillstånd att bedriva skolverksamhet kan upplevas som ett väldigt strängt straff har bestämmelserna i SkolL 26 kap. 13–18 §§ inte utformats för att straffa olämpliga eller felpraktiserande skolhuvudmän. Syftet med bestämmelser om återkallelse och verksamhetsförbud är i stället preventivt samt att skydda barn och elever från att komma till skada.[868]

6.1.4.2 Skadestånd

Medan sanktioner som förelägganden och verksamhetsförbud känns igen från offentligrättslig kontext är skollagens bestämmelse om skadestånd i SkolL 6 kap. 12 § en mer udda fågel. Innan barn- och elevskyddslagen infördes år 2006 var elever som drabbats av kränkande behandling i skolan hänvisade till att utkräva ansvar i form av skadestånd genom att föra en civilrättslig talan enligt skadeståndslagens regelverk. Närmare bestämt med stöd av bestämmelserna i SkL 3 kap. 1–2 §§. Denna ordning ledde dock till kontroverser efter att Högsta domstolen i det så kallade *Grumsmålet* nådde slutsatsen att det subjektiva rekvisitet i SkL 3 kap. 2 § inte var uppfyllt och att flickan som förde talan mot skolans huvudman inte beviljades något skadestånd trots att domstolen ansett att hon faktiskt blivit utsatt för kränkningar under sin skoltid (se avsnitt 2.4.1).[869]

---

[866] Prop. 2009/10:165, s. 550–555.
[867] Prop. 2009/10:165, s. 554. Jfr. HFD 2014 ref. 47 och Skolinspektionen, dnr. 44-2013:4485, 2013. Se även Warnling Conradson, *Skolan och tillsynen*, JP, 2014, s. 453 och Engström, Fredrik och Hellman, Peter, *Internatverksamheten på Lundsbergs skola – inom ramen för Skolinspektionens tillsyn eller inte?*, JP, 2014, s. 125.
[868] Prop. 2009/10:165, s. 554.
[869] NJA 2001 s. 755. Se även Schultz, *Om skadestånd vid mobbning*, 2001, s. 915 ff.

Till skillnad från diskrimineringslagen saknar skollagen uttryckliga bestämmelser som reglerar hur skadeståndet för kränkande behandling ska fastställas. I SkolL 6 kap. 12 § framgår bara att huvudmannen ska betala skadestånd till ett utsatt barn eller elev för den kränkning det inneburit att huvudmannen eller personalen åsidosatt sitt ansvar enligt skollagens bestämmelser. Huvudmannen ska även enligt SkolL 6 kap. 12 § ersätta annan skada som har orsakats av åsidosättandet. Enligt propositionen till barn- och elevskyddslagen är dock huvudmannen inte skyldig att ersätta barn och elever för kränkningar om kränkningarna varit ringa.[870] I domskälen till NJA 2016 s. 596 slår Högsta domstolen fast att det till skillnad från vad som är fallet när det gäller diskrimineringsersättning enligt DiskrL 5 kap. 1 § inte finns någon anvisning om att syftet med skadeståndsbestämmelsen i SkolL 6 kap. 12 § är att motverka överträdelser av skollagens bestämmelser om kränkande behandling. Högsta domstolen menar således att prevention inte är en faktor som ska beaktas när ersättningen enligt skollagens 6 kapitel bestäms och att utgångspunkten för skadeståndet i SkolL 6 kap. 12 § i stället ska vara den praxis som utvecklas inom ramen för skadeståndslagen.[871]

Ur ett effektivitetsperspektiv och med kravet på ett tydligt utformat innehåll i åtanke är det tydligt att skadestånd ska utgå om huvudmannen eller skolans personal åsidosätter sina skyldigheter enligt 6 kap. 7–11 §§. Det är dock oklart vad skadeståndet för kränkning är tänkt att kompensera och förarbetena till SkolL 6 kap. 12 § ger inte några klarare insikter om vilka kriterier som skadeståndet ska baseras på utöver vad som sägs om skadeståndsrättslig praxis.[872] Om syftet med SkolL 6 kap. 12 § inte är prevention utan upprättelse och främjandet av individuella elevers rättigheter bryter detta mot den traditionella offentligrättsliga logiken där sanktioner som viten, sanktionsavgifter och anmärkningar i första hand tjänar ett preventivt syfte och inte motiveras av kompensatoriska motiv.[873] Som poängteras i avsnitt 2.2.4 ovan handlar ansvar inom den offentliga rätten i första hand om att få fysiska eller juridiska personer att undvika negativa handlingar och att sträva mot positiva resultat.[874] Om SkolL 6 kap. 12 § är menad att vara ett brott mot den offentligrättsliga logiken bör detta framgå tydligt, åtminstone i förarbetena till bestämmelsen. Därutöver innebär kravet på ett tydligt

[870] NJA 2016 s. 596.
[871] NJA 2016 s. 596. Jfr. prop. 2005/06:38 s. 147.
[872] Se prop. 2005/06:38 s. 147. Se även NJA 2016 s. 596.
[873] Jfr resonemangen i b.la. Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 363; Gustafsson, *Rättighetifiering,* 2018, s. 48; Warnling Conradson, *Rättsordningen*, 2020, s. 38; Cane, *Responsibility In Law And Morality*, 2002, s. 30–32 och Andersson, *Vidta alla åtgärder som behövs*, 2013, s. 94.
[874] Cane, *Responsibility In Law And Morality*, 2002, s. 30–32 och Andersson, *Vidta alla åtgärder som behövs*, 2013, s. 94.

utformat innehåll ur ett effektivitetsperspektiv att en lag som skollagen och en bestämmelse som SkolL 6 kap. 12 § behöver anpassas till det sammanhang som bestämmelsen är tänkt att appliceras på, vilket i det här fallet är en offentlig välfärdsverksamhet och inte ett civilrättsligt förhållande mellan två fysiska personer.[875] Som nämns i avsnitt 1.4.2.3 är det viktigt att lagstiftaren vid val av specifika styrmekanismer överväger hur lagens målgrupper förväntas följa lagens bokstav och hur reglerna kommer att tillämpas och uppfattas av de samhällsgrupper som är verksamma på området, i det här fallet b.la. lärare, rektorer och elever.[876]

Ytterligare en aspekt av SkolL 6 kap. 12 § som behöver diskuteras i förhållande till skolans verksamhet är att SkolL 6 kap. 10 § enligt vissa utbildningsforskare har varit en drivande faktor bakom juridifieringen och rättighetifieringen av skolans värld (se avsnitt 2.4.2 och 2.4.3).[877] Som redan nämnts i avsnitt 2.2.3 och 2.4.3 tjänar en ”rätt till skadestånd” för kränkning i första hand individen och inte kollektivet. Att en elev tilldöms ett penningbelopp för att han eller hon utsatts för kränkning behöver inte nödvändigtvis påverka det allmänna klimatet i elevens skola och det är inte säkert att skolmiljön blir bättre för den drabbade eleven trots att han eller hon fått upprättelse.[878] Som redan diskuterats i detta avsnitt verkar inte heller *poängen* med skadeståndet vara att förhindra kränkningar, vare sig i nutid eller i framtiden och till skillnad från ett föreläggande leder inte ett utbetalt skadestånd till någon återkommande granskning av den ansvarige huvudmannens skolverksamhet.[879] Bestämmelsen i SkolL 6 kap. 10 § avviker från den offentligrättsliga logiken och den traditionella inriktningen mot att distribuera samhällets resurser på ett rättvist sätt.[880] Eftersom ett delsyfte med den här avhandlingen är att undersöka om bestämmelserna i SkolL 6 kap. 1–16 §§ är att betrakta som effektiva och inte om bestämmelser om skadestånd hör hemma i den offentliga rätten, måste frågan om SkolL 6 kap. 12 § effektivitet utvärderas i relation till bestämmelsens resultat (se avsnitt 2.3.1 och 5.4–5.5) och med beaktande av skollagens syfte och dess kontext.

---

875 Läs om kulturell rationalitet i Wahlgren, Peter, *Lagstiftning*, u. 2, Jure, 2014, s. 48–ff.
876 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41; Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 454 och Wahlgren, Lagstiftning, 2014, s. 78–82.
877 Thornberg, *The juridification of school bullying in Sweden*, 2019, s. 115. Se även Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020.
878 Jfr. diskussionen i Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020, s. 26–27.
879 Prop. 2005/06:38 s. 147. Jfr. NJA 2016 s. 596.
880 Jfr. Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002, s. 363.

6.1.5 Vidden av skolornas ansvar

Som framgår i avsnitt 4.4.3 förväntas inte skolpersonal på straffrättslig grund ingripa mot eller till förmån för en elev när skoldagen är över.[881] En lärare har endast en så kallad garantställning i förhållande till sina elever under skoltid.[882] Vidden av skolornas ansvar enligt skollagen verkar dock vara bredare än det straffrättsliga ansvaret som följer av garantläran.[883] Skolinspektionen och BEO menar exempelvis att skolorna kan ha ett ansvar för kränkningar av och mellan elever även när eleverna inte befinner sig i skolan.[884]

Att skolorna enligt Skolinspektionen och BEO har ett ansvar för kränkningar som sker utanför skolornas fysiska lokaler och utanför skoltid baserar myndigheten på formuleringen i SkolL 6 kap. 10 § där det anges att skolornas skyldighet att anmäla, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling gäller för händelser som inträffar *i samband med verksamheten*. Denna formulering indikerar, enligt myndigheten att lagstiftaren tänkt sig ett ansvar som går utöver skolornas fysiska lokaler och skoldagens tidsmässiga gränser. Skolinspektionen och BEO verkar således mena att skolornas verksamhet *i stort* är mer omfattande än den *utbildning* och *undervisning* som skolorna ska bedriva enligt SkolL 1 kap. 3 § pt. 8–9. Denna slutsats kan dock ifrågasättas. I förarbetena till barn- och elevskyddslagen, skollagen och diskrimineringslagen verkar begreppet *verksamhet* exempelvis vara synonymt med begreppet utbildning:

> ”[I] den nya skollagen finns behov av en övergripande term som beskriver all den verksamhet som omfattas av de övergripande målen i skolförfattningarna. Denna term bör vara *utbildning* [min kursivering], vilket därmed blir ett vidare begrepp än undervisning och även kan omfatta *annan verksamhet* [min kursivering] än undervisning i den inre och yttre miljön, till exempel på skolgården och i matsalen eller organiserat lärande förlagt till en arbetsplats. *Utbildning* [min kursivering] kan dessutom omfatta annan verksamhet som äger rum till exempel vid lägerskolor, utflykter eller olika former av praktik eller annan *verksamhetsförlagd verksamhet* [min kursivering].”[885]

---

[881] Asp, m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2013, s. 116. Det bör dock noteras att skyldigheten för lärare att agera inom ramen för sin ställning som garanter måste skiljas från skyldigheten för lärare att agera med anledning av deras anmälningsplikt som framgår i socialtjänstlagen (2001:453) 14 kap. 1 § (SoL).

[882] Asp, m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2013, s. 116.

[883] Jfr. Asp, m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2013, s. 116.

[884] Se b.la. BEO:s beslut, dnr. 2011:5566, 2012-09-19; BEO:s beslut, dnr. 3.8-SI 2019:2384, 2019-07-16 och Skolinspektionens beslut, dnr. 41-2018:4946, 2018-10-25.

[885] Prop. 2009/10:165, s. 218. Se även prop. 2009/10:165, s. 633 och prop. 2007/08:95, s. 299.

Skolans verksamhet tycks i detta citat kunna likställas med skolans utbildning. Skolorna har således ett ansvar för kränkningar av och mellan elever när kränkningarna inträffar inom ramen för en aktivitet som skolan faktiskt ansvarar för och i någon mån har möjlighet att påverka. Om skolans verksamhet definieras på detta sätt blir det naturligt att kränkningar som sker under exempelvis skolutflykter och lägerskolor ska inkluderas i skolornas ansvar att anmäla, utreda och åtgärda eftersom det är skolornas personal som håller i och arrangerar dessa utflykter och aktiviteter. Det ska inte spela någon roll om de kränkningar en elev utsätts för inträffar i skolans lokaler eller utanför den ordinarie skoltiden så länge utbildningstillfället under vilket kränkningarna ägt rum *arrangerats* och övervakas av skolans personal.[886]

I vissa situationer har dock lagstiftaren ansett att skolans ansvar för kränkningar ska kunna utvidgas även utanför ramen för ren utbildning. I förarbetena till barn- och elevskyddslagen framgår det att vissa kränkningar har ett sådant *samband* med skolans verksamhet (dvs. utbildning) att dessa kränkningar borde falla in under skolans ansvar trots att kränkningarna formellt sett inträffat utanför utbildningen. En dylik situation illustreras på ett tydligt sätt i ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen från år 2014, se HFD 2014 ref. 47 (*Lundsbergsfallet*). Frågan i målet var i vilken utsträckning en skola kunde anses vara ansvarig för händelser som skett utanför skoltid och i vilken utsträckning Skolinspektionen därmed hade möjlighet att utöva tillsyn över sådana händelser.[887]

Bakgrunden till det aktuella avgörandet var att en enskild huvudman (Stiftelsen Lundsbergs Skola) vid ett flertal tillfällen kritiserats för ett bristande arbete mot kränkande behandling i verksamheten. Efter en särskilt allvarlig incident som inträffade på skolans elevhem, beslutade Skolinspektionen att ge huvudmannen ett tillfälligt verksamhetsförbud i enlighet med SkolL 26 kap. 18 §. Huvudmannen överklagade Skolinspektionens beslut och menade att myndigheten inte hade haft rätt att utöva någon tillsyn eller vidta några åtgärder med anledning av incidenter som inträffat på skolans elevhem då just verksamhetsformen ”elevhem” inte ingår i definitionen av skolväsendet som finns i SkolL 1 kap. 1 § och heller inte kan betraktas som en del av utbildningen.

Högsta förvaltningsdomstolen kom i sitt avgörande fram till att Skolinspektionen kunde utöva tillsyn över händelser som inträffat utanför skolans ordinarie utbildning och undervisning under vissa speciella förutsättningar samt att skolhuvudmannen hade ett ansvar för kränkningarna som skett mellan elever på

[886] Prop. 2009/10:165, s. 218. Se även prop. 2009/10:165, s. 633 och prop. 2007/08:95, s. 299.
[887] HFD 2014 ref. 47.

skolans elevhem eftersom kränkningarna hade haft ett tillräckligt starkt *samband* med skolans *ordinarie verksamhet*.[888]

Som nämnts i det ovanstående omfattar en skolas utbildning i princip all verksamhet som skolan arrangerar (utflykter, skolfester, lägerskolor, klassresor, etc.). Under vissa omständigheter ska dock skolorna ansvara även för händelser som inträffar utanför skolornas utbildning av eleverna. Som Högsta förvaltningsdomstolen anför i *Lundsbergsfallet* kan skolans huvudman hållas ansvarig för kränkningar som sker utanför den ordinarie verksamheten om platsen för kränkningarna har ett tydligt samband med skolans ordinarie verksamhet. Enligt lagmotiven till barn- och elevskyddslagen innebär detta att:

> ”[Ansvaret för kränkningar och trakasserier gäller] i samband med verksamhetens genomförande. Ansvaret får [även] anses sträcka sig till vad som händer på väg till och ifrån den aktuella verksamheten, exempelvis vid färd i en skolbuss, även om i detta fall skolan naturligtvis inte kan ha någon övervakning vid sådana transporter. Däremot kan man inte begära att ansvariga personer ingriper mot kränkningar i andra sammanhang, såvida dessa inte har nära samband med vad som förekommit i verksamheten.”[889]

Elevers transport till och från skolan kan enligt detta förarbetsuttalande inte anses vara en del av skolans utbildning. Sambandet mellan transporten och utbildningen är dock enligt både förarbetena och Högsta förvaltningsdomstolen tillräckligt starkt för att kränkningar som sker under en bussfärd ska betraktas som inträffade *i samband med skolornas verksamhet*. Detta tar alltså Högsta förvaltningsdomstolen fasta på i Lundsbergsfallet.[890] Högsta förvaltningsdomstolen skriver b.la. om betydelsen av ett tydligt samband mellan de inträffade kränkningarna och Stiftelsen Lundsbergs ordinarie utbildningsverksamhet:

> ”[D]et finns ett nära samband mellan [skol- och elevhemsverksamheten], såväl geografiskt som organisatoriskt och pedagogiskt. Mot denna bakgrund måste enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening eventuella kränkningar som elever vid Lundsbergs skola utsätter sina skolkamrater för på elevhemmen anses ha sådant samband med skolverksamheten att stiftelsen enligt 6 kap. 10 § skollagen är skyldig att vidta åtgärder.”

---

[888] HFD 2014 ref. 47. Se även Warnling Conradson, *Skolan och tillsynen*, 2014 samt Engström och Hellman, *Internatverksamheten på Lundsbergs skola*, 2014.
[889] Prop. 2005/06:38, s. 142.
[890] Prop. 2007/08:95, s. 509 f.

En viktig poäng som Högsta förvaltningsdomstolen tycks göra i Lundsbergsfallet är att det krävs en geografisk, organisatorisk och pedagogisk anknytning mellan skolan och den plats som kränkningen ägt rum på för att skolan ska anses ha ett rättsligt ansvar för den eller de kränkningar som inträffat.[891] Detta konstaterande har lett till att kammarrätten i ett snarlikt fall kommit fram till att det *inte* förelegat ett tillräckligt starkt samband mellan en skolas verksamhet och ett elevhem när elevhemmet *inte* drivits av skolhuvudmannen själv utan av en annan aktör.[892] I Lundsbergsfallet var Stiftelsen Lundsbergs skola huvudman för både utbildningsverksamheten samt för elevhemsverksamheten som också låg i nära geografisk anslutning till skolbyggnaden, varför stiftelsen inte kunde undgå ansvar för kränkningarna på elevhemmet.

I enlighet med vad som sagts i det ovanstående tycks rättskällorna i fråga om skolornas ansvar att agera i enlighet med SkolL 6 kap. 10 § ge uttryck för att skolorna i huvudsak ansvarar för kränkningar som inträffar inom ramen för utbildningen och undervisningen. Dessa två moment utgör skolornas ordinarie verksamhet. I vissa fall ska dock skolorna ansvara för kränkningar som sker utanför den ordinarie verksamheten om det finns ett tillräckligt starkt samband mellan kränkningarna och utbildningen eller undervisningen. Högsta förvaltningsdomstolen menar att detta samband ska vara av organisatorisk, geografisk och pedagogisk natur. Ett elevhem som drivs av samma huvudman som en skola har ett sådant tydligt samband eftersom organisationen är den samma, det finns en geografisk anknytning mellan verksamheterna och personalen vid skolan och vid internatet samverkar med varandra.[893]

En resa med en skolbuss har på ett liknande sätt ett organisatoriskt, geografiskt och till viss del pedagogiskt samband med en skolas ordinarie verksamhet. Rätten till så kallad skolskjuts gäller i första hand för elever som går i den skola som de anvisats av den kommunala huvudmannen enligt SkolL 10 kap. 30 och 32 §§. Skolhuvudmannen ansvarar på detta sätt både för utbildningen och för transporten dit vilket innebär att det i de flesta fall måste anses föreligga ett organisatoriskt samband mellan elevernas färd på skolbussen och deras utbildning i skolan. I fråga om det geografiska sambandet beviljas som huvudregel enbart skolskjuts för elever som går i en skola som ligger inom ramen för hemkommunens geografiska område, se SkolL 10 kap. 25–27 §§. När det gäller den pedagogiska länken mellan en resa med skolbuss och utbildningen i en skola är det

[891] Det bör dock noteras att Högsta förvaltningsdomstolens avgörande har ifrågasatts med grund i legalitetsprincipen eftersom det inte finns något uttryckligt lagstöd för att elevhem ska tolkas som en del av skolans verksamhet. Se Warnling Conradson, *Skolan och tillsynen*, 2014.
[892] Kammarrätten i Sundsvall, mål nr. 375-16, 2018 -05-11.
[893] HFD 2014 ref. 47.

svårare att se ett klart samband på det sätt som Högsta förvaltningsdomstolen menar finns i *Lundsbergsfallet*. Det är dock inte otänkbart att personalen som kör skolbussen har ett visst utbyte och samverkar med personalen på skolan. En gemensam nämnare för elevers vistelse på elevhem och elevers resor med en skolbuss som inte nämns av vare sig Högsta förvaltningsdomstolen eller i förarbeten till skollagen är dock att eleverna i båda dessa situationer inte står under sina vårdnadshavares tillsyn. Om vårdnadshavarna inte har tillsyn över sina barn måste någon annan logiskt sett ha det. Utifrån detta perspektiv blir det rimligt att lägga ett större ansvar för eleverna på skolan när de bor på ett elevhem som tillhandahålls av skolans huvudman eller reser med ett av skolhuvudmannen arrangerat färdmedel.

Vidden av skolornas ansvar för kränkande behandling i när det gäller skolrelaterade aktiviteter utanför den ordinarie undervisningen är svår att bestämma på ett säkert sätt. En närbesläktad fråga är huruvida skolorna kan anses ha ett ansvar för kränkningar som inträffat i en miljö eller på en tid som ligger helt utanför skolans kontroll, exempelvis på internet eller utanför ordinarie skoltid. Denna fråga utreds i detalj i avsnittet nedan.

6.1.6 Kränkningar på internet och utanför ordinarie skoltid

I en värld där många barn och elever ständigt är uppkopplade på internet och interagerar med varandra över sociala medier är det relevant att fråga i vilken utsträckning skolan har ett rättsligt ansvar för kränkningar som sker på diverse hemsidor, internetforum och i olika mobilappar. I Skolverkets rapport om IT-användning och IT-kompetens i skolan framgår det att många lärare anser att det finns ett behov av kompetensutveckling gällande hur skolans personal förväntas arbeta i syfte att förebygga kränkningar på internet och i sociala medier.[894]

När det gäller kränkningar på internet och vidden av skolornas ansvar för dessa, borde utgångspunkten vara att ansvaret aktualiseras på samma premisser som i Lundsbergsfallet, dvs. i fall där kränkningarna har ett nära samband med skolans verksamhet. Enligt Skolverket, Skolinspektionen och BEO föreligger dock ett tillräckligt starkt samband mellan den kränkande situationen och skolans ordinarie verksamhet om de inblandade eleverna går på samma skola. I Skolverkets numera upphävda allmänna råd framgår följande:

> ”Om påstådda kränkningarna har en koppling till [skolans verksamhet] är [skolan] skyldig att utreda det inträffade. Verksamheten har en skyldighet att ingripa vid trakasserier och kränkande behandling och lagen gör ingen

[894] Skolverket, *IT-användning och IT-kompetens i skolan*, 2013, s. 63.

> skillnad på om kränkningarna sker på skolgården eller på nätet. […] Om trakasserier och kränkningar som begås på barnens och elevernas fritid även fortsätter i verksamheten ska dessa utredas på samma sätt som sådana trakasserier och kränkningar som bara förekommer i verksamheten."[895]

Ansvaret enligt Skolverkets allmänna råd kan dock enbart bli aktuellt i efterhand, dvs. när skolpersonalen *får veta* att en elev blivit kränkt på nätet. Ansvaret innebär med andra ord inte en skyldighet för skolans personal att ingripa i förebyggande syfte eller mot pågående kränkningar, exempelvis på Instagram under en lördagskväll. Det förekommer dock att vissa skolor låter sin personal "nätvandra" för att de ska kunna agera mot potentiella kränkningar som elever utsätter varandra för i sociala medier innan dessa kränkningar inträffar. I Skolverkets antologi om kränkningar i skolan diskuteras det även i vilken utsträckning lärare kan eller bör vara närvarande på internet och i de sociala medier där eleverna umgås för att hindra kränkningar.[896]

Att huvudmannen och därigenom skolpersonalen skulle ha ett ansvar att ingripa mot kränkningar på sin fritid kan dock rimligtvis inte ingå i skolornas förebyggande ansvar som framgår av SkolL 6 kap. 10 § då dessa SkolL 6 kap. 10 § enbart slår fast skolornas ansvar att anmäla, utreda och åtgärda uppkomna kränkningar som sker inom ramen för *verksamheten*. Inte heller tillsynsansvaret kan användas som ett argument för att skolorna skulle ha någon skyldighet att bevaka elevernas beteende mot varandra på elevernas och lärarnas fritid. Detta beror på att tillsynsplikten enligt Högsta domstolen först kan bli aktuell när skolan tar över tillsynen över barnen från deras föräldrar vid skoldagens början.[897]

Skolornas ansvar för kränkningar som utförs på internet har inte prövats av någon av de högre domstolsinstanserna. Utgången i Lundsbergsfallet kan dock ses som en indikation på att kraven i SkolL 6 kap. 10 § om en tillräcklig verksamhetsanknytning inte bör betraktas som uppfyllt när elever utsätter varandra för kränkningar på sin fritid. Som nämnts ovan utgår Högsta förvaltningsdomstolen i Lundsbergsfallet från att det samband som fanns mellan elevhemmet och skolan i det aktuella fallet var tillräckligt starkt eftersom det fanns en *geografisk*, *organisatorisk* och *pedagogisk* koppling mellan platsen där kränkningen ägde rum och utbildningen som bedrevs på skolan.[898] I ett senare avgörande från kammarrätten

---

[895] SKOLFS 2012:10, s. 34.
[896] Olsson, Emma, *Lärarna som nätvandrar*, Skolvärlden, 2016, www.skolvarlden.se, hämtad 2020-01-13; Skolverket, *IT-användning och IT-kompetens i skolan*, 2013, s. 156 f.
[897] NJA 1988 s. 586.
[898] HFD 2014 ref. 47.

fann domstolen att ett tillräckligt samband mellan elevernas boende och själva utbildningen *inte* förelåg eftersom skolhuvudmannen enbart var huvudman för utbildningen och inte för det elevhem där kränkningarna inträffade.

Om någon slutsats alls kan dras av Lundsbergsfallet och kammarrättsfallet i fråga om nätkränkningar så är det att sambandskravet som finns i SkolL 6 kap. 10 § mellan skolans verksamhet och tidpunkten och platsen där den kränkande situationen ägt rum inte enbart kan vara avhängig faktumet att de inblandade eleverna går på samma skola.[899] Denna tolkning är dock svår att förena med Skolverkets allmänna råd och samt Skolinspektionens och BEO:s tolkning och tillämpning av SkolL 6 kap. 10 §. Skolverket, Skolinspektionen och BEO tycks således utgå från att ett tillräckligt samband mellan en incident och en skolas verksamhet föreligger i de fall där eleverna går i samma skola och kränkningarna på något vis får effekter som kan uppmärksammas i skolan.[900]

Beroende på vilken tolkning som görs av ordalydelsen ”i samband med verksamheten” kan skolornas ansvar förstås som olika brett. Skolmyndigheterna menar att kränkningar som utförs mellan elever och som får konsekvenser i skolans verksamhet, ger skolorna ett ansvar att agera enligt SkolL 6 kap. 10 §. Avgörandet från Högsta förvaltningsdomstolen och Kammarrätten i Sundsvall kan i motsats till denna tolkning av SkolL 6 kap. 10 § ses som en indikation på att domstolarna förespråkar en snävare tolkning av skolornas ansvar än den som Skolverket, Skolinspektionen och BEO gjort. Både skolmyndigheterna och domstolarna refererar till barn- och elevskyddslagen, skollagen och diskrimineringslagens förarbeten i sina avgöranden, vilket får anses indikera en viss cementering av uppfattningen att lägerskolor, utflykter, studiebesök, arbetsplatspraktik och kränkningar som sker till och från den fysiska skolbyggnaden, ska betraktas som skolornas ansvar.[901] Om skolorna däremot ska ansvara för kränkningar som sker under en fotbollsturnering utanför skolans regi eller på sommarlovet över sociala medier är dock, i avsaknad av klargörande domstolsavgöranden, inte lika säkert.

Med tanke på vad som redovisats om vidden av skolornas ansvar i detta avsnitt finns en risk att skollagens 6 kapitel brister i tydlighet, vilket enligt vad som sagts i avsnitt 1.2 och 1.4.2 påverkar bedömningen av bestämmelsernas effektivitet. Utformningen av en lags innehåll är vad som dirigerar människors beteenden mot önskvärda mål på olika sätt. Med hjälp av befallnings- och kontrollregler som föreläggande och skadestånd kan människor tvingas eller uppmuntras att

[899] Kammarrätten i Sundsvall, mål nr. 375-16, 2018 -05-11.
[900] SKOLFS 2012:10, s. 34.
[901] Prop. 2005/06:38, s. 142. Se även prop. 2009/10:165, s. 218 f.

efterkomma lagen.[902] Detta förutsätter dock att innehållet i lagen ger en klar vägledning till den typ av ageranden som lagstiftaren vill se eller uppmuntra. När det gäller vidden av skolornas ansvar för kränkande behandling är det inte klart att lagstiftaren tillräckligt tydligt uttryckt hur långtgående ansvaret ska vara.

6.1.7 Analys av skolans ansvar för kränkningar enligt skollagen

När det gäller utformningen av innehållet i skollagens kapitel 6 kan det på ett övergripande plan konstateras att det inte finns några tydliga riktlinjer om hur skolorna ska agera för att uppfylla sitt ansvar att skydda elever mot kränkande behandling. I SkolL 6 kap. 6 § anges att skolorna förväntas se till att det bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever. I SkolL 6 kap. 7 § framgår det att skolorna ska se till att det genomförs åtgärder i syfte att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. I SkolL 6 kap. 8 § står det att skolorna ska se till att en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever upprättas varje år. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som ska påbörjas eller genomföras under det kommande året och planen ska även innehålla en redogörelse för hur de planerade åtgärderna har genomförts. *Att* skolorna förväntas bedriva ett arbete i syfte att förhindra kränkningar av elever framgår tydligt i skollagen men vare sig i SkolL 6 kap. 1–16 §§ eller i förarbetena till skollagen, barn- och elevskyddslagen eller i diskrimineringslagen förtydligar lagstiftaren vad detta arbete ska bestå i eller med vilka metoder skolorna förväntas arbeta med det förebyggande arbetet mot kränkande behandling av barn och elever.

Eftersom bestämmelserna i SkolL 6 kap. 5–7 §§ och förarbetena till desamma inte ger någon vägledning kring hur ett godtagbart förebyggande arbete mot kränkande behandling *ska* se ut finns det en risk att skolorna väljer att prioritera tillvägagångssätt som syns vid en granskning av verksamheten (se avsnitt 2.4.4).[903] Granskningen av verksamheten riskerar med andra ord att forma det förebyggande arbetet efter åtgärder som är *lättare att realisera* och som dessutom är lättare för tillsynsmyndigheter att *kontrollera*. Detta skulle i så fall innebära att skolorna i första hand fokusera sitt förebyggande arbete på insatser som är *lätta att förstå* och som *syns* när skolornas verksamhet granskas av Skolinspektionen.[904] Det här

[902] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42 och Summers, *The Technique Element in Law,* 1971, s. 745. Se även Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 119–ff.
[903] Jfr. b.la. Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018, s. 62–63; Power, *The audit society rituals of verification*, 1997, s. 123–124; Ek Österberg, *De granskade*, 2012, s. 122 samt Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 107–110.
[904] Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 75.

riskerar att leda till att skolornas personal och ledning t.ex. prioriterar SkolL 6 kap. 8 § framför SkolL 6 kap. 7 § då kravet i SkolL 6 kap. 8 § är lättare att följa upp och kontrollera (se avsnitt 2.4.3–2.4.4).[905]

I avsnitt 6.1.2 framgår det att skolans personal, b.la. lärare och rektorer, har en skyldighet att anmäla fall av kränkande behandling till skolans huvudman, se SkolL 6 kap. 10 §. Hur snabbt denna anmälan ska göras finns dock inte utskriven i skollagen. Enligt SkolL 6 kap 10 § ska en anmälan om kränkande behandling göras trots att den inrapporterade kränkningen framstår som mindre allvarlig eller till och med som bagatellartad. Utredningsskyldigheten kan däremot åsidosättas om den kränkning som inrapporterats är bagatellartad till sin natur enligt propositionen till barn- och elevskyddslagen.[906]

När det gäller bestämmelserna om ansvarsutkrävande i form av skadestånd kan det på ett övergripande plan sägas att kravet på ett tydligt utformat innehåll kan ses ur två synvinklar. Å ena sidan är det tydligt att skadestånd kan utgå om huvudmannen eller skolans personal åsidosätter sina skyldigheter enligt 6 kap. 7–11 §§. Som påpekas i avsnitt 6.1.4.2 är det dock oklart vad skadeståndet för kränkning i skollagens 6 kapitel är tänkt att kompensera och förarbetena till bestämmelsen ger inte några klarare insikter om vilka kriterier som skadeståndet ska baseras på, utöver vad som sägs om skadeståndsrättslig praxis.[907] Som nämns ovan kan SkolL 6 kap. 12 § vara problematisk ur effektivitetssynpunkt eftersom den civilrättsliga logiken är svåröversatt till ett offentligrättsligt sammanhang. Inom offentligrätten handlar ansvar i första hand om att få fysiska eller juridiska personer att undvika negativa handlingar samt att sträva mot positiva resultat.[908] Om SkolL 6 kap. 12 § är menad att vara ett brott mot den offentligrättsliga logiken borde detta framgå tydligare, åtminstone i förarbetena till bestämmelsen.

Ytterligare en aspekt av SkolL 6 kap. 12 § som behöver diskuteras i förhållande till skolans verksamhet är indikationerna på att SkolL 6 kap. 10 § kan vara en drivande faktor bakom juridifieringen och rättighetifieringen av den svenska skolan (se avsnitt 2.4.2 och 2.4.3).[909] Som redan nämnts tjänar en ”rätt till skadestånd” för kränkning i första hand individen och inte kollektivet. Att en elev tilldöms ett penningbelopp för att han eller hon utsatts för kränkningar behöver

---

905 Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018, s. 62–63; Power, *The audit society rituals of verification*, 1997, s. 123–124 och Ek Österberg, *De granskade*, 2012, s. 122.
906 Prop. 2005/06:38, s. 113–114.
907 Prop. 2005/06:38 s. 147. Se även NJA 2016 s. 596.
908 Cane, *Responsibility In Law And Morality*, 2002, s. 30–32 och Andersson, *Vidta alla åtgärder som behövs*, 2013, s. 94.
909 Thornberg, *The juridification of school bullying in Sweden*, 2019, s. 115. Se även Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020.

inte påverka det allmänna klimatet i elevens skola och det är inte säkert att skolmiljön blir bättre för den drabbade eleven för att han eller hon får monetär kompensation för sin utsatthet.[910]

Avslutningsvis kan det sägas att utformningen av skollagens ansvarsbeskrivande och ansvarsutkrävande delar är diffusa vilket kan leda till att de syften lagstiftaren velat uppnå med skollagens 6 kapitel inte kommer att uppnås. Detta är en effektivitetsbrist som kommer att diskuteras i avsnitt 7.2.3. I detta avsnitt har utformningen av skollagens innehåll granskats med stöd av en rättsdogmatisk metod (se avsnitt 1.5.2). I de kommande avsnitten 6.2–6.3 kommer Skolinspektionens, BEO:s och rektorers tolkning och tillämpning av ansvarsbestämmelserna i skollagens 6 kapitel att undersökas med stöd av den deskriptiva och fenomenologiska metod som skildras i avsnitt 1.5.3.

6.2 Skolinspektionens tolkning av skolornas ansvar att skydda elever mot kränkningar

6.2.1 Anmälningsplikt till huvudman

Den vanligaste bristen som Skolinspektionen och BEO anmärker på i sina beslut är att skolornas personal har underlåtit att (i korrekt ordning) anmäla misstänkta fall av kränkande behandling till huvudmannen i enlighet med SkolL 6 kap. 10 §.

Skolinspektionen och BEO poängterar upprepade gånger i de granskade besluten att fall av kränkande behandling inte behöver ha konstaterats eller ens ägt rum för att anmälningsskyldigheten enligt SkolL 6 kap. 10 § ska aktualiseras. Det räcker med att skolan på något sätt fått kännedom om att en elev *anser sig* ha blivit kränkt. Hur skolan nåtts av informationen är enligt besluten som analyserats relativt oviktigt, eleven kan själv ha berättat om det inträffade eller så kan vårdnadshavaren eller en annan elev ha gjort det. I flera fall poängterar Skolinspektionen och BEO att den utsatta eleven inte uttryckligen behöver använda sig av begrepp som ”kränkningar” eller ”trakasserier” eftersom det enligt myndigheten är tillräckligt att skolans personal på något vis får veta att en elev blivit ledsen eller anser sig ha blivit illa behandlad. BEO uttrycker bl.a. att:

> ”Med anledning av huvudmannens uppgifter om att händelser som framkallar rädsla och oro inte per automatik anmäls vidare som upplevd kränkande behandling vill BEO framhålla följande. De handlingar som A beskrivit är sådana att A inte närmare ska behöva förtydliga sin upplevelse för att skolans personal ska förstå hur det uppfattats. Handlingar som hot,

[910] Jfr. diskussionen i Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020, s. 26–27.

> nedsättande kommentarer och sparkar är handlingar som typiskt sätt är att betrakta som kränkande behandling.”[911]

I ett antal fall där kritik uttalats mot skolor för deras underlåtenhet att anmäla rapporterade fall av kränkande behandling har huvudmannen anfört att anmälan förvisso inte gjorts i anslutning till den inträffade händelsen men att en anmälan trots allt kommit till stånd några veckor senare. Denna typ av invändningar har inte accepterats av Skolinspektionen eller BEO eftersom en allt för lång fördröjning enligt myndigheten inte i tillräcklig grad tillfredsställer kravet på skyndsamhet enligt SkolL 6 kap. 10 §. Vad som ska betraktas som skyndsamt eller inte i sammanhanget är dock svårt att slå fast eftersom ingen definitiv gräns har dragits av lagstiftaren. Kritik har exempelvis uttalats av Skolinspektionen i ärenden där rektorn och skolpersonalen dröjt i allt från sex dagar till sex månader.

En annan invändning från skolornas sida som inte accepterats av Skolinspektionen är att en formell anmälan om kränkande behandling enligt SkolL 6 kap. 10 § visserligen inte gjorts men att rektorn i stället avgivit allmänna rapporter kring en elevs mående till huvudmannen. I ett fall visade BEO:s utredning att personalen på en skola kontinuerligt anmält kränkningar till rektorn som i sin tur löpande hade informerat huvudmannen om situationen inom ramen för de ledningsgruppsmöten som hållits en gång i månaden på skolan. Det hade dock inte gjorts en formell anmälan om kränkande behandling från rektorn till huvudmannen. Enligt BEO kunde inte allmänna ledningsmöten godtas som en fullgod anmälan och BEO framhöll att skolornas personal måste göra skillnad på att dela med sig av generell information om en elevs mående och att specifikt anmäla uppgifter om kränkande behandling.

> ”Anmälningsskyldigheten omfattar alla situationer där barn och elever upplever sig ha blivit utsatta för kränkande behandling (SKOLFS 2012:10, s 26 ff.). Av huvudmannens yttrande framgår det att huvudmannen - i enlighet med rutin - underrättas om eventuella kränkningsärenden vid de styrelsemöten som äger rum en gång i månaden. Av Skolverkets allmänna råd (se SKOLFS 2012:10, s 29) framgår att [Skolinspektionen] har gjort bedömningen att ett förfarande med anmälningar till huvudmannen månadsvis, eller ännu mer sällan, innebär att det dröjer för lång tid innan huvudmannen får informationen och därmed har möjlighet att agera på denna. Anledningen till detta är att rektorns anmälningsskyldighet är direkt kopplad till huvudmannens skyldighet att skyndsamt utreda omständigheterna. Därför behöver även en anmälan till huvudmannen ske skynd-

[911] ID 7–6429.

> samt. Mot bakgrund av vad huvudmannen har uppgett beträffande rutinen att anmäla uppgifter vidare till huvudmannen bedömer BEO att rektorn inte har iakttagit sin skyldighet i 6 kap. 10 § skollagen att anmäla uppgift om kränkande behandling till huvudmannen tillräckligt skyndsamt."[912]

Liknande invändningar som inte godtagits av Skolinspektionen är olika former av tillbud och rapporter kring bristande arbetsmiljö, även om de eventuellt skulle kunna främja en bättre arbetsmiljö för eleverna.

Att skolor väljer att rapportera kränkningar av elever som brister i arbetsmiljön *i stället* för att göra en anmälan om kränkande behandling enligt SkolL 6 kap. 10 § skulle kunna vara en indikation på att det finns brister i den övergripande rättsliga strukturen kring skollagens bestämmelser om kränkande behandling. Att Skolinspektionen och BEO i så stor utsträckning anmärker på bristande anmälningar kan även vara en indikation på att kränkningsbegreppet är för brett eller på att det är enklare för Skolinspektionen att kontrollera om en anmälan gjorts än det är för myndigheten att kontrollera om en skola vidtagit tillräckligt effektiva åtgärder mot kränkande behandling i form av utredning och åtgärdande.[913]

6.2.2 Kränkningar utanför skoltid

Som nämnts ovan menar Skolinspektionen att skolornas ansvarar att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar gäller även när kränkningarna sker utanför den ordinarie skoltiden och utanför skolbyggnaderna, åtminstone om de inblandade eleverna (offer och förövare) går på samma skola. BEO uttrycker detta på följande vis i ett av sina beslut:

> "BEO vill framhålla att skolans skyldigheter enligt 6 kap. 10 § skollagen att anmäla, utreda och i förekommande fall vidta skäliga åtgärder vid kännedom om att en elev känner sig utsatt för kränkande behandling avser alla kränkningar som har samband med verksamheten. Detta kan exempelvis innefatta kränkningar som sker på internet eller andra sociala medier om de inblandade eleverna går på samma skola eller om kränkningarna på annat sätt fortsätter in i verksamheten."[914]

Skolinspektionen och BEO har i de beslut som granskats i aktstudien framhållit att det egentligen inte finns någon gräns för skolornas ansvar att utreda och åtgärda kränkande behandling av elever under förutsättning att det finns en kopp-

---

[912] ID 2–1671.
[913] Jfr. Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 71–ff.
[914] ID 5–3382.

ling till verksamheten. Detta innebär att Skolinspektionen och BEO tolkar SkolL 6 kap. 10 § och ordföljden ”samband med verksamheten” tämligen brett.

Skolinspektionen och BEO:s ståndpunkt innebär i princip att alla kränkningar som sker över lov, på sociala medier, via sms och hemma hos elever ska betraktas som skolornas ansvar, om dessa kränkningar på något sätt *fortsätter* in i verksamheten. Utifrån de beslut som ingått i aktstudierna från 2015 och 2019–2021 tycks Skolinspektionen och BEO dock inte anse att skolans personal har en skyldighet att *förhindra kränkningar* av elever på elevernas fritid. Ansvaret handlar således enbart om att utreda och åtgärda kränkningar som visserligen sker utanför skolan men som är synliga även under skoltid.

6.2.3 Förebygga kränkningar

Enligt SkolL 6 kap. 7 § ska huvudmannen se till att åtgärder genomförs i syfte att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. Detta ansvar åligger skolans personal *innan* en kränkning ägt rum och på grund av detta behandlas inte de förebyggande åtgärderna mer än perifert i Skolinspektionen och BEO:s beslut. Exempel på ett lyckat arbete med förebyggande åtgärder mot kränkningar beskrivs dock på följande sätt av Skolinspektionen:

> ”Elevhälsan har arbetat med att hitta rätt stöd åt elever i behov av särskilt stöd. Skolan har bedrivit ett förebyggande arbete på både individ- och gruppnivå och kommer att intensifiera sitt arbete rörande värdegrund, kamratskap och samarbete.”[915]

I ett beslut som grundades på en situation där elev blivit utfryst från kompisgemenskapen poängterar Skolinspektionen vikten av förebyggande arbete och att detta är särskilt angeläget i situationer där elever inte inkluderas på ett naturligt sätt i den sociala gemenskapen på skolan.

> ”Skolinspektionen vill i detta sammanhang framhålla att utanförskap och utfrysning kan vara en subtil form av kränkande behandling som till sin natur kan vara svår för skolans personal att upptäcka. Sådana signaler ställer stora krav på såväl skolans förebyggande arbete att motverka kränkande behandling som att stödja eleven i dennes skolgång. Uppgifter om utanförskap måste alltid tas på allvar och utredas eftersom de kan vara tecken på utfrysning. Även i de fall ett utanförskap inte kan konstateras bero på direkt utfrysning utan mer handlar om obetänksamhet eller svårig-

[915] ID 1–406.

> heter från andra elevers sida när det gäller att ta in alla kamrater i gemenskapen, är skolan skyldig att agera. Ett sådant arbete inbegriper ett aktivt och medvetet värdegrundsarbete med att få klassen att fungera som grupp. Oavsett orsaken till en känsla av utanförskap är det viktigt att skolan har rutiner för att hantera sådana situationer. Skolinspektionen vill också understryka den skyldighet som skolpersonal har för att uppmärksamma eventuella negativa beteendemönster eller jargonger hos elever."[916]

Beslutet som citeras ovan indikerar att det förebyggande arbetet som skolorna är skyldiga att bedriva handlar om att introducera fungerande rutiner i verksamheten samt att ha fasta handlingsplaner för hur skolans personal ska agera *om* en kränkning skulle äga rum. Andra exempel på förebyggande arbete som beskrivs i besluten är att skolorna (om möjligt) bör ha ett förstärkt rastvaktssystem med fler vuxenledda aktiviteter på rasterna.[917] Skolinspektionen poängterar att det är viktigt att skolorna har ett fungerande värdegrundsarbete,[918] att skolorna har ett dagligt stöd från elevassistenter (för elever som behöver det) och att skolorna kan erbjuda handledning till lärare i frågor som rör kränkande behandling.[919]

Många av Skolinspektionen och BEO:s påpekanden i de granskade besluten som har bäring på frågan om skolornas förebyggande ansvar verkar ha stöd av relevant forskning på området (se avsnitt 2.3.3).[920] En del av myndighetens rekommendationer är även tillräckligt konkreta för att de granskade skolorna skulle kunna agera i enlighet dem efter att beslutet meddelats dem. Skolinspektionen och BEO:s beslut kan i denna del fungera som en klargörande tolkning av den vaga lagformuleringen i SkolL 6 kap. 6–7 §§ och i de nästintill lika vagt formulerade förarbetena till barn- och elevskyddslagen och skollagen. Det bör dock noteras att vissa av Skolinspektionens påpekanden (dokumenterad värdegrund, fasta handlingsplaner, etc.) mer handlar om att skolorna behöver göra sig mer granskningsbara, snarare än att peka ut reella förebyggande åtgärder som på ett direkt sätt skulle påverka elevers utsatthet för kränkningar.[921]

6.2.4 Utreda kränkningar

Enligt SkolL 6 kap. 10 § ska skolans huvudman, för det fall att en anmälan om kränkande behandling gjorts, utreda vad som inträffat. Denna utredning genom-

---

[916] ID 5–3482.
[917] ID 6–5502.
[918] ID 7–6712.
[919] ID 7–6815.
[920] Se b.la. Flygare, m.fl., *Lessons From a Concurrent Evaluation of Eight Antibullying Programs Used in Sweden*, 2013, s. 185 och Ttofi, m.fl., *Effectiveness of programmes to reduce school bullying*, 2008, s. 72.
[921] Jfr. Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 71–ff.

förs dock oftast av skolans personal. Hur utredningen av det inträffade ska ske utvecklas inte i skollagen och berörs heller inte särskilt ingående i förarbetena till skollagens bestämmelser om kränkande behandling.[922] Det verkar dock som att Skolinspektionen och BEO tenderar att se utredningar som tillräckliga i de fall skolan tar ett helhetsgrepp på situationen och talar med den utsatta eleven.

> ”Utredningen i ärendet visar att händelserna utretts bland annat genom samtal med berörda elever […] Händelsen som avsåg en lärare som enligt anmälaren agerat kränkande mot eleven utreddes av rektorn genom samtal.”[923]

> ”Skolan har utrett händelserna i fråga genom samtal med berörda elever, vårdnadshavare och skolpersonal och kränkande behandling konstaterades vid ett tillfälle.”[924]

I de fall Skolinspektionen kommit fram till att skolorna misslyckats med sina utredningar menade myndigheten att skolorna i första hand underlåtit att, på ett tillfredställande sätt, tala med den utsatta eleven om det som inträffat.

I andra fall manade Skolinspektionen att skolans personal inte i tillräcklig grad betraktat enskilda kränkningar som ett uttryck för kränkande behandling i ett större sammanhang.[925]

6.2.5 Åtgärda kränkningar

Om en utredning tyder på att ett barn eller en elev blivit utsatt för kränkande behandling är skolan enligt SkolL 6 kap. 10 § skyldig att åtgärda dessa kränkningar. I ett flertal av de granskade besluten, där Skolinspektionen riktat kritik mot skolors bristande åtgärder mot kränkande behandling, poängterar myndigheten att skolorna inte vidtagit tillräckligt *kraftfulla* åtgärder mot de kränkningar som förekommit. Ett exempel på hur Skolinspektionen och BEO kan uttrycka sig i dessa fall ser ut på följande vis:

> ”De åtgärder som vidtas på såväl lång som kort sikt måste leda till att kränkningarna varaktigt upphör. Det är skolans skyldighet att genom uppföljning och utvärdering säkerställa att de åtgärder som vidtas är tillräckligt kraftfulla för att förhindra fortsatta kränkningar. Om det visar sig att åt-

[922] Prop. 2005/06:38, s. 140–141.
[923] ID 1–123.
[924] ID 1–136.
[925] Se b.la. ID 1–129 och ID 1–142.

> gärderna varit otillräckliga måste andra eller kompletterande insatser genomföras till dess att situationen är varaktigt löst."[926]

Poängen som myndigheten gör i det ovanstående beslutet är att skolan "ger upp" för lätt om en elevs situation inte förbättras efter att personalen genomfört ett antal åtgärder i syfte att få bukt med de pågående kränkningarna. Skolinspektionen gör det tydligt att skolor inte kan vidta ett antal symboliska eller verkningslösa åtgärder och sedan "nöja sig" med dessa. Skolorna har enligt Skolinspektionen en skyldighet att hitta på nya åtgärder om de första åtgärderna man prövat visat sig vara verkningslösa.

En annan vanlig invändning som Skolinspektionen har mot skolors sätt att åtgärda förekomsten av kränkningar är att åtgärderna tämligen ensidigt riktas mot den eller de utsatta eleverna och inte mot de individer som gjort sig skyldiga till de kränkande handlingarna, eller mot systemen som tillåter kränkningarna att fortgå. I dessa fall kan Skolinspektionens beslut se ut på följande vis:

> "[De åtgärder som en skola vidtar, **min anm.**] bör rikta sig mot den elev som blivit utsatt samt mot den eller de som utövat kränkningarna. För att förvissa sig om att kränkningarna inte upprepas måste åtgärderna följas upp och utvärderas. Om det visar sig att åtgärderna varit otillräckliga måste andra eller kompletterande insatser genomföras till dess att situationen är varaktigt lösa (SKOLFS 2012:10, s 36 f.). BEO konstaterar att majoriteten av de åtgärder som skolan har vidtagit endast har involverat [den utsatta eleven]. Detta trots att skolan [fått] information om att ryktesspridningen om [den utsatta eleven] fortsatte [bland andra elever trots skolans insatser]. Mot denna bakgrund finner BEO att de åtgärder som skolan vidtagit inte kan anses vara tillräckliga."

Enligt Skolinspektionen finns det en länk mellan ett bristfälligt utredningsarbete och ett bristfälligt åtgärdsarbete. Om utredningen inte är gjord på ett fullgott sätt kommer åtgärderna inte att vara effektiva och skolan kan på grund av detta svårligen uppfylla sin skyldighet enligt SkolL 6 kap. 10 §.[927] Detta är information som är viktig att förmedla till skolorna och skolornas personal eftersom det borde ge dem en indikation om var i "kränkningsförloppet" de bör lägga sina resurser. Att sätta in åtgärder utan att tillfullo förstå orsakerna kan vara både verkningslöst och ett slöseri på tid och ekonomiska resurser enligt Skolinspektionen.

---

[926] ID 1–647.
[927] ID 7–6403.

6.2.6 Analys av Skolinspektionens tolkning av skolornas ansvar för kränkningar

Aktstudien tyder på att den vanligaste orsaken till att Skolinspektionen och BEO har något att invända mot skolornas efterlevnad av SkolL 6 kap. 10 § är att skolorna inte i tillräckligt hög grad lever upp till skyldigheten att anmäla påstådda kränkningar till huvudmannen. Denna skyldighet är inte baserad på en objektiv bedömning av om kränkande behandling ägt rum, utan baseras enligt ordalydelsen i SkolL 6 kap. 10 § på den utsatta elevens subjektiva upplevelse av att ha blivit kränkt. Att Skolinspektionen ofta anmärker på skolornas efterlevnad av anmälningsplikten kan bero på att det är lätt för myndigheten att undersöka omständigheter av detta slag då anmälningar som görs mellan personal och skolornas huvudmän dokumenteras i enlighet med FL 27 § och SkolL 29 kap. 10 §.[928]

En annan slutsats som skulle kunna dras av aktstudien är att Skolinspektionen och BEO tenderar att definiera skolornas ansvarsområde brett. I avsnitt 6.1.3–6.1.4 framgår det att domstolspraxis tyder på att skolans ansvarsområde för kränkningar av och mellan elever är beroende av ett geografiskt, organisatoriskt och pedagogiskt samband mellan platsen som kränkningarna äger rum på och skolans verksamhet. Att det skulle finnas ett sådant geografiskt, organisatoriskt och pedagogiskt samband mellan en skolas verksamhet och en elevs sovrum hemma hos sina föräldrar är inte självklart. Den genomförda aktstudien tyder dock på att Skolinspektionen anser att skolan har ett ansvarar att anmäla, utreda och till och med åtgärda kränkningar som sker över digitala medier, på helger och under skollov, åtminstone så länge de elever som är inblandade i incidenterna går på samma skola och kränkningarna ”följer med” in i skolverksamheten.

Att vidden av skolornas ansvar inte specificeras i SkolL 6 kap. 10 § och att Skolinspektionen och i viss utsträckning även Högsta förvaltningsdomstolens bedömning av begreppet ”verksamhet” går utöver vad skolan normalt ansvarar för, dvs. *utbildning* (SkolL 1 kap. 3 § pt. 10) och *undervisning* (SkolL 1 kap. 3 § pt. 9) är problematiskt. Det indikerar att utformningen av skollagens innehåll inte är tillräckligt tydligt vilket påverkar bedömningen av skollagens effektivitet. Aktstudien som presenteras i detta avsnitt kan kontrasteras med intervjustudien som diskuteras i nästa avsnitt. Skolinspektionens syn på skolornas ansvar att skydda elever mot kränkande behandling skiljer sig inte från rektorernas i fråga om skolorna *över huvud taget* har ett ansvar för kränkningar av och mellan elever. Skillnaden består i stället i hur stort detta ansvar ska anses vara.

---

[928] Jfr. Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 170–ff.

6.3 Rektorernas tolkning av skolornas ansvar att skydda elever mot kränkningar

6.3.1 Skolans ansvar för kränkningar

Ett ständigt återkommande tema i intervjuerna som genomfördes inom ramen för det här forskningsprojektet var att rektorerna ansåg att det var viktigt att skolorna arbetade med att förebygga, förhindra och hantera kränkningar av elever när de uppstod. Ingen av rektorerna ifrågasatte att ansvaret för elevernas trygghet, välmående och säkerhet var deras under tiden eleverna befann sig i skolan. Denna ståndpunkt uttrycktes b.la. på följande vis:

> ”Det är jätteviktigt [att skolan har ett ansvar för kränkningar, **min anm.**] alltså, så fort jag blir kontaktad av en elev, vårdnadshavare eller någon lärare så tar vi [diskussionen om det inträffade direkt, **min anm.**] […] för det är så viktigt att man inte trycker ned någon annan människa [och gör honom eller henne ledsen, **min anm.**].” **- Rektor G.L.**

Flera av rektorerna som arbetat länge inom skolan gav uttryck för att ansvaret blivit större i och med att barn- och elevskyddslagens infördes år 2006 medan andra ansåg att ansvaret varit detsamma oavsett lagstiftning. Rektorernas upplevelser av ansvar för sina elever kom tydligt till uttryck i intervjuerna. Vissa rektorer upplevde dessutom ansvaret som komplicerat och nästintill tungt.

Rektorerna indikerade att de inte såg några alternativ till det rådande systemet. Åtminstone inte under tiden eleverna befann sig i skolan eller under skolpersonalens direkta omvårdnad. Detta synsätt kan kontrasteras med vad som framkommer om kränkningar utanför skoltid där det blir tydligt att rektorerna anser att de inte borde ha något ansvar för kränkningar som sker efter skoldagens slut. En av rektorerna, H.M. påtalar att hon anser att ansvaret att skydda barn från kränkningar föregick barn- och elevskyddslagen och att det finns en moralisk grundbult i fråga om kränkningar mot barn som inte bygger på någon rättslig reglering utan snarare på en inneboende uppfattning om vad som är rätt och vad som är fel i olika sammanhang. H.M. säger b.la. följande:

> ”Jag ser det som självklart [att vi skyddar eleverna, **min anm.**] det har ju alltid funnits som en självklarhet tror jag, för de flesta normalt fungerande samhällsmedborgarna.” **- Rektor H.M.**

Att rektorerna anser att de har ett ansvar för hur eleverna behandlas i skolan och att skolans personal har en skyldighet att specifikt skydda barn och elever från

kränkande handlingar kan vara en indikation på att lagstiftarens syfte med skollagens kränkningsbestämmelser, via innehållet i lagstiftningen, framgångsrikt kunnat kommuniceras till skolornas rektorer. Således behöver inte det faktum att vissa rektorer och vissa skolor inte lever upp till skollagens bestämmelser betyda att rektorerna inte håller med om värdegrunden som skollagen bygger på. Rektor H.M:s uttalande kan dock vara en indikation på att skolorna och deras personal redan innan barn- och elevskyddslagen infördes hade uppfattningen att de hade ett tämligen långtgående ansvar för hur eleverna behandlades av skolpersonal och hur eleverna behandlade varandra.

6.3.2 Arbetet med förebyggande åtgärder

Flera av rektorerna beskrev i de genomförda intervjuerna ett tämligen omfattande arbete mot kränkande behandling av elever i deras verksamhet. I de flesta fallen innebar åtgärderna nyanställning av personal med specifik kompetens eller att redan befintlig personal fick tydligare instruktioner om att vara närvarande i risksituationer, t.ex. under raster eller måltider.

Rektor E.K. upplevde att hans skola hade fått mycket positiva resultat efter att de anställt en social- och resurspedagog som kunde arbeta med elevers otrygghet och hålla samtal med dem och deras vårdnadshavare:

> ”Ett sätt, ett väldigt framgångsrikt sätt, måste jag säga här nu, är att vi har anställt en socialpedagog och resurspedagog […] som heter O.C. Han började hos oss i januari för då hade vi, under förra höstterminen, ett större problem med trygghet på högstadiedelen [av skolan, **min anm.**]. Det fanns en otrygghet bland eleverna, det fanns… ehm… vi hade svårt att nå fram till en del individer och få dem att prestera bra i skolan och sådär… det fanns en otrygghet hos andra runtomkring då också… och en åtgärd blev då att anställa honom [syftar på O.C., **min anm.**] för att han skulle kunna jobba med de här eleverna, både genom att ha uppföljande samtal och att ha kontakt med deras föräldrar. Han [syftar på O.C., **min anm.**] skulle se vad som pågick och ha motiverande samtal [med eleverna, **min anm.**]. Han skulle även ha samverkansansvar med närområdet, med fältarbetare, med närpolis och allt sådant där och han [syftar på O.C., **min anm.**] motsvarar allt det där och gör alla de där delarna och det har varit jättebra för oss, både under förra terminen och nu under den här terminen.” - **Rektor E.K.**

Rektor E.K. poängterar i det ovanstående citatet vikten av att skolorna har tillgång till personal som har kompetens att möta elever i deras vardag, på deras

nivå, utefter deras olika förutsättningar och som kan hantera de sociala aspekterna av deras vardag samt deras umgänge med andra.

6.3.3 En plats som är fri från kränkningar

Trots att rektorerna menade att skolan har ett moraliskt ansvar att motarbeta kränkningar av elever i skolans verksamhet var det flera av dem som upplevde det som mycket svårt att förverkliga vad de uppfattade som syftet med skollagens bestämmelser i verkligheten (jfr. avsnitt 3.6.2).

> ”På ett sätt tänker jag att det är en utopi att skolan ska vara en plats fri från kränkningar. Jag ser det som att det är väldigt långt ifrån vart vi befinner oss idag i alla fall och sedan vet jag inte om det någonsin kan bli så. Faktiskt.” **- Rektor C.T.**

Rektorerna tycks i sina svar utgå ifrån att syftet med skollagens bestämmelser är att uppnå den av lagstiftaren uttalade nollvisionen för kränkningar och trakasserier. Rektorernas svar tyder på att de bitvis upplever en viss uppgivenhet och desillusion i förhållande till regelverket som styr deras och skolornas ansvar för kränkande behandling.

Flera av rektorerna upplevde att Skolinspektionen och BEO var deras motståndare och inte en resurs som de kunde använda sig av i arbetet med att förebygga och åtgärda fall av kränkande behandling.[929] Detta skulle kunna tolkas som ett tecken på att rektorerna upplever att skolan juridifiertas på ett sätt som inte är fördelaktigt för deras verksamhet. Rektor S.M. påpekar att det orealistiska i ansvarsbestämmelserna kan leda till att lärare och rektorer väljer att inte ”se” kränkningar av elever när de äger rum. Rektor S.M. säger b.la. följande:

> ”[Det är tydligt vad som krävs av skolorna, **min anm.**] det tycker jag. Det är tydligt att vi ska anmäla *allting* (betoning). Men sedan är det tveksamt om det är möjligt att få det att fungera i verkligheten och risken är att om det blir för jobbigt så kan folk se åt andra hållet och inte agera och det är ju sorgligt.” **- Biträdande rektor S.M.**

Att skollagen tycks ställa upp en målsättning som enligt rektorerna inte är möjligt för dem att uppnå kan hänga ihop med att målsättningen med kränkningsbestämmelserna är för brett.[930] Som påpekas i avsnitt 3.2 och 3.3 kan bestämmelserna i

---

[929] Jfr. resonemanget i Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 77–82 och 92–95.
[930] Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 454.

skollagens kapitel 6 sägas ha tre sammanlänkade, men olika långtgående syften. Målsättningen att försöka åstadkomma en skola där inte några former av kränkande behandling eller diskriminering accepteras (nollvisionen eller nolltoleransen) framgår i förarbetena medan andra målsättningar finns uttryckta direkt i SkolL 1 kap. 4–5 §§ samt i SkolL 6 kap. 1 § där det står att det sjätte kapitlet enbart har till ändamål att *motverka* kränkande behandling av barn och elever.

En tolkning som kan göras av rektorernas uttalanden om skolornas ansvar att skydda barn och elever mot kränkande behandling är att de uppfattar nollvisionen och nolltoleransen som skollagens egentliga syfte och inte den i SkolL 6 kap. 1 § mindre omfattande målsättningen om att *motverka* kränkningar av elever när de äger rum i verksamheten.

Om rektorerna uppfattar lagstiftarens nollvision som skollagens primära eller enda målsättning kan detta bidra till att de känner en frustration mot lagstiftaren och tillsynen över skolan.[931] Detta eftersom de anser att de inte kan uppnå lagstiftarens högt ställda krav och dessutom kan straffas för sina misslyckanden att leva upp till kraven. Denna upplevelse av otillräcklighet hos rektorerna och den övriga skolpersonalen riskerar i sådana fall att leda till att de medvetet eller omedvetet motarbetar lagstiftaren eller väljer att inte se kränkningar av elever när de inträffar, som rektor S.M. påpekar i detta avsnitt.[932]

6.3.4 Kränkningar utanför skoltid

Trots att alla rektorer gav uttryck för att de hade ett stort och viktigt ansvar att agera mot kränkande behandling under tiden eleverna befinner sig i skolan menade de flesta av dem också att skolan och skolans personal *inte* borde ha något ansvar för kränkande behandling som sker utanför den ordinarie utbildningen och undervisningen. Flera rektorer poängterade särskilt att de inte borde belastas med ett fullt så långtgående ansvar för kränkningar som sker mellan elever på sociala medier eller rent generellt på internet. Att rektorerna hade denna inställning till kränkningar på nätet tycks främst bero på att de ansåg att det var svårt för dem själva och för skolans personal att utreda kränkningar som skett i digitala medier. Det skulle t.ex. strida mot RF 2 kap. 6 § att söka igenom elevers telefoner för att hitta bevis på kränkande meddelanden eller bilder. Biträdande rektor H.C. säger följande om konflikten mellan skolornas ansvar att skydda elever från kränkningar och förbudet mot påtvingade kroppsliga ingrepp:

---

[931] Jfr. Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 77–ff.
[932] Se Peter Wahlgrens resonemang om kulturell rationalitet i Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82 samt Lon L Fullers resonemang om problematiken med lagstiftarens omöjliga krav på enskilda i Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 81.

> ”[Det händer att elever använder sina mobiler på ett olämpligt sätt, **min anm.**] och då tycker ju vårdnadshavarna att det här är ju helt och hållet skolans ansvar… fast mobilen är ju privat och vi har inte bett om den. Då är det väl bara att ta in den? Ja, men på vilka grunder då? Det är ju bara om de väljer att lämna ifrån sig den [mobilen, **min anm.**] och där kan vi inte göra någonting, anser jag.” **- Biträdande rektor H.C.**

En del vårdnadshavare hade enligt rektorerna en tendens att ”skjuta över” en del av sitt eget tillsynsansvar på skolorna. Som rektor H.C. påpekar i det ovanstående citatet är det inte möjligt för skolans personal att omhänderta barn och elevers mobiltelefoner trots att de används i syfte att kränka andra barn och elever. Det är heller inte möjligt för skolans personal att söka igenom barn och elevers mobiltelefoner trots att det finns misstanke om att telefonen använts för att kränka ett annat barn, se b.la. RF 2 kap. 6 och 15 §§.

Några av rektorer verkade ha uppfattningen att de genom skollagens kränkningsbestämmelser tilldelades ett ansvar att inte enbart *utreda* och *åtgärda* kränkningar som startat utanför ordinarie skoltid utan att de också hade ett ansvar att *ingripa vid pågående konflikter* efter att skoldagen eller till och med terminen slutat. Rektor A.S. och J.W. beskriver b.la. följande situationer som de upplevt:

> ”Vi hade en situation i somras där elever hade en konflikt som startade under sommaren och de kom till början av läsåret laddade med konflikter och föräldrarna säger liksom: ’det är ert problem’ och allt det här har hänt ungefär veckan före skolstart och då kan man ju ifrågasätta [ansvaret, **min anm.**] tycker jag. Det blir ju en tolkningsfråga, vid längre ledigheter, hur mycket ansvar ska vi egentligen ha? Att både ingripa och utreda. Som i det här fallet då, hur mycket av det som hände under sommaren behöver vi utreda? [Hur ska vi ta reda på, **min anm.**] vad som hände?” - **Rektor A.S.**

> ”[Det är svårt när kränkningarna inte sker på skolan, **min anm.**] sedan är jag medveten om att det kommer till skolan hur vi än gör, det hamnar ju i mitt knä hur vi än gör… men jag tänker att… jag vet ju att en jul satt jag och ringde runt till föräldrar för att de [eleverna, **min anm**.] satt och kränkte varandra på nätet […] och då vet jag inte riktigt om det är mitt ansvar eller min skyldighet [att ingripa, **min anm.**]” **- Rektor J.W.**

Både rektor J.W och A.S. tycks ge uttryck för att de upplever att de har ett juridiskt ansvar att både *ingripa, utreda* och *åtgärda* kränkningar mellan elever utanför ordinarie skoltid. Det ansvar som J.W. och A.S. resonerar om, att t.ex. ringa runt

till föräldrar över julledigheten, är mer omfattande och långtgående än det som t.ex. Skolinspektionen förespråkar enligt SkolL 6 kap. 10 § (se avsnitt 6.2.2). Skolinspektionen, som ändå anser att skolans verksamhet är tämligen omfattande, menar exempelvis att skolorna enbart har ett ansvar att utreda och åtgärda kränkande behandling som kommit till uttryck när eleverna är på plats i skolan.

Rektorernas svar kan tolkas som att det finns en frustration över att mycket av ansvaret för barns och elevers trygghet och mående utanför skoltid landar hos dem trots att tillsynsansvaret, när de kränkande handlingarna faktiskt äger rum, ofta borde ligga hos barnens vårdnadshavare.

Trots att frustrationen var påtaglig hos de flesta rektorerna fanns det en förståelse bland vissa av dem för att ansvaret är fördelat som det är, trots att det kan leda till orimliga konsekvenser för skolan. Biträdande rektor V.A. som arbetar på en friskola med många elever vars föräldrar inte är födda i Sverige, ansåg exempelvis att just hennes skola skulle ha ett större ansvar för elevernas handlande utanför skoltid, än en skola med en större andel elever med föräldrar som fötts i Sverige, eftersom föräldrarna till barnen i hennes skola inte hade tillräckligt bra förståelse för hur det svenska skolsystemet och den svenska skollagen fungerade.

Biträdande rektor S.P. som vid tiden för intervjun arbetade i ett socioekonomiskt utsatt område med många ensamkommande ungdomar påpekade att det i hennes elevers vardag kanske inte alltid fanns någon vuxen att skjuta över ansvaret på när en elev handlat på ett otillåtet eller olämpligt sätt utanför skoltid, eftersom eleverna kommit själva till Sverige. Biträdande rektor S.P. säger b.la.:

> ”[När det gäller frågan om föräldrar tar sitt eget ansvar för barnen, **min anm.**] ser det jätteolika ut. Den här skolan… den är ju i ett område… alltså område X… så vi har ju ganska många elever som kommer från socioekonomiskt jättesvaga grupper. De kanske inte ens har föräldrar här i Sverige överhuvudtaget och där är det ju jättesvårt [att utkräva ett föräldraansvar, **min anm.**] för vi kanske inte ens får tag i några föräldrar på flera år.” **- Biträdande rektor S.P**

Ett antal rektorer diskuterade ingående relationen mellan skolorna och elevernas vårdnadshavare. Flera rektorer upplevde att vårdnadshavaransvaret minskat i förhållande till skolpersonalens ansvar för eleverna. Flera rektorer berättade om tillfällen då vårdnadshavare velat skjuta över ansvaret för kränkningar som skett utanför skolan på skolans personal i stället för att hantera kränkningarna själva. Två av rektorerna gav uttryck för att det skett en rubbning av ansvaret för eleverna som de ansåg var oroande. Rektorerna menade att förskjutningen innebar att skolan inte kunde anses vara en institution med ett kunskapsförmedlande

uppdrag utan i stället tycktes fungera som en förlängning av socialtjänsten med ett mycket bredare ansvar för eleverna än deras utbildning som lärare och rektorer egentligen förberett dem för. Biträdande rektor H.C. säger b.la. följande på en direkt fråga om skolans relation till elevernas vårdnadshavare:

> ”Där [i fråga om uppdelningen av ansvaret för barn mellan skola och föräldrar, **min anm.**] har vi ju sett en tydlig svängning, där vi [i skolan, **min anm.**] mer uppfostrar än lär ut. Frågar du en lärare så kommer du att upptäcka att det har skett en glidning där du i stället för att lära ut kunskap måste se över den sociala fostran där vi i dagens stressade samhälle tar över det ansvar som jag anser fortfarande borde ligga på föräldrarna.” **- Biträdande rektor H.C.**

Alla rektorerna delar dock inte bilden av att elevernas vårdnadshavare behöver ta ett större ansvar eller att skolans ansvar utvidgats i denna del. Rektor E.K. säger att han är medveten om att många i lärar- och rektorskollektivet menar att vårdnadshavaransvaret krympt men att han inte delar den uppfattningen.

Att rektorer som H.C. upplever att vårdnadshavaransvaret krympt samtidigt som skolans ansvar ökat kan vara en följd av skolans juridifiering. Enligt pedagogisk forskning har juridifieringen av skolan ökat i stadig takt sedan 80-talet.[933] Denna ökning kan härledas från att lagstiftaren i skiftet mellan den äldre skollagen från 1985 och dagens skollag gick från ett system som byggde på en skyldighetsbaserad lagstiftning till ett system som i stor utsträckning bygger på en rättighetsbaserad lagstiftning.[934] Skiftet innebar att skollagen ändrade inriktning, från att skolorna ansågs ha en skyldighet att erbjuda god utbildning, till att vara inriktad mot att ge barn och deras vårdnadshavare en starkare rättslig bas för att utkräva barnens ”rätt” till en god utbildning.[935] Skiftet kan i marknadsteoretiska termer beskrivas som en rörelse mot att skolorna i allt större utsträckning fått ikläda sig rollen som välfärdsproducenter medan barnen och deras vårdnadshavare intagit rollen som välfärdskonsumenter.[936]

En rättighetsbaserad lagstiftning kan ge vårdnadshavare ett intryck av att de kan lämna över stora delar av sitt vårdnadshavaransvar till skolorna, inte bara för saker som sker under skoldagen utan även för händelser som inträffar på kvällar, helger och på lov. Detta intryck av att ha tämligt långtgående rättigheter förstärks

---

933 Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018, s. 64.
934 Gustafsson, *Rättighetifiering – om rättigheternas tragedi*, 2018, s. 46–87 och Novak och Gustafsson, *God utbildning i lagens namn*, 2020, s. 237.
935 Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018, s. 64.
936 Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 23–28.

av beslut och allmänna råd om elevers rättigheter som härstammar från statliga myndigheter som Skolverket, Skolinspektionen och BEO.

6.3.5 Anmälningar till huvudmannen

I princip alla rektorer uppgav att de *inte* raporterade alla fall av kränkande behandling till huvudmannen i enlighet med SkolL 6 kap. 10 §. Flera av rektorerna uppgav att de inte gjorde en anmälan i alla fall där en elev upplevde sig kränkt eftersom de b.la. ansåg att konflikter och mindre allvarliga kränkningar inte utgjorde kränkande behandling i skollagens mening. Rektorerna var inte lika benägna att anmäla konflikter till huvudmannen eller sådana kränkningar som ”lösts” på plats i direkt anslutning till den potentiellt sett kränkande incidenten.

Rektorerna valde att göra anmälningar i ”allvarligare” kränkningsfall. I regel bestod dessa allvarligare kränkningar av våldshandlingar eller systematiska kränkningar som pågått under en längre tid. Rektor G.L. säger följande om hur hon resonerade om kring anmälningsplikten:

> ”Nej… alltså [alla fall av kränkankande behandling rapporteras inte till huvudmannen, **min anm.**] […], det kan jag inte riktigt säga. Vi tycker ju att sådant som barnen, vi och föräldrar upplever som löst, alltså på ett tidigt stadium, [inte är, **min anm.**] kränkande behandling [och därför har vi inte anmält det, **min anm.**]” **- Rektor G.L.**

Det var endast rektor H.M. som uppgav att *alla* anmälningar om kränkande behandling nådde huvudmannen för hennes skolan. Detta berodde dock inte på att H.M. och hennes personal hade ett bättre system för att göra anmälningar än de andra rektorerna som deltog i intervjustudien. I stället berodde det på att H.M., utöver att vara rektor, även var huvudman för den relativt lilla skola som hon arbetade på och hade ansvar för. Någon vidarebefordring mellan H.M. och skolans huvudman var således inte nödvändig.

Rektorernas resonemang om hur anmälningarna till huvudmannen sköts kan delvis hänga ihop med hur de definierar och avgränsar begreppet kränkande behandling, se avsnitt 5.5. Svaren tyder även på att rektorerna inte är övertygade om att den övriga skolpersonalen är helt och hållet på det klara med att alla kränkningar måste anmälas till rektorn och att den övriga personalen kanske till och med saknar insikt i vilka beteenden som utgör kränkande behandling enligt skollagen. Det verkar finnas ett utrymme för att förbättra efterlevnaden av skollagen med utbildande insatser.

Rektorernas svar tyder på att de inte prioriterar att anmäla kränkningar som kan lösas i samma stund som de inträffar. Enligt SkolL 6 kap. 10 § ska kränk-

ningar som inträffar, oavsett allvarlighetsgrad, anmälas till skolans rektor som sedan ska anmäla förekomsten av kränkningarna till huvudmannen. Det är också huvudmannen som ska se till att en utredning startar och att eventuella åtgärder vidtas.[937] I praktiken görs dock oftast inte en anmälan innan en utredning startar och det verkar på svaren från rektorerna som att det enbart är fall där den omedelbara utredningen och åtgärderna inte ger något resultat eller där en situation bedöms som allvarlig, som en anmälan görs i enlighet med den i SkolL 6 kap. 10 § fastslagna ordningen.

Att alla fall av kränkningar som sker på skolorna inte kommer till rektorns eller huvudmannens kännedom riskerar att sätta syftet med anmälningsplikten i SkolL 6 kap. 10 § ur spel eftersom den är tänkt att ge en signal till huvudmannen om att fler resurser eller mer ekonomiska medel behöver sättas in i en verksamhet som har problem med återkommande kränkningar.[938] Detta är dock enbart sant om huvudmannen agerar på de signaler skolorna sänder och om det *finns* ekonomiska resurser att tillgå.

Två av rektorerna menade att de var osäkra på vad som faktiskt händer efter att de gjort en anmälan i enlighet med SkolL 6 kap. 10 § till huvudmannen. Biträdande rektor L.B. gav uttryck för denna osäkerhet på följande sätt:

> ”Alla former av kränkningar, eller alla sådana fall av trygghetsärenden ska ju anmälas till rektor och han ska fylla i ett papper och det ska ju till huvudmannen […] men det är ju en formsak mer än att det gör någon faktisk verkan på det som skett.” **- Biträdande rektor L.B.**

En tolkning av biträdande rektor L.B:s kommentar är att hon uppfattade det som att en anmälan till huvudmannen mer var en formsak som inte nödvändigtvis resulterade i särskilt mycket efter att den väl gjorts.

Rektor C.T. upplevde att hon inte fick någon återkoppling från huvudmannen när hon anmält att en elev blivit utsatt för kränkande behandling av andra elever.

> ”Jag har haft en förälder som har varit väldigt mycket på mig just nu… han säger att han har anmält mig till barnombudsmannen för att han inte tycker att jag har skrivit kränkningsanmälningar i fall som hans son varit inblandad i... alltså hans son har blivit ett offer för vissa saker och då har han frågat frågan: ’ja, men vad har huvudmannen gjort när ni har lämnat in en kränkningsanmälan?’ och då har jag svarat att ’ja, men det får du

[937] Detta ansvar är dock oftast delegerat till rektor eller till någon annan i personalstyrkan på de olika skolenheterna. Se avsnitt 6.1.3.
[938] Se diskussionen om anmälningsplikten i prop. 2009/10:165, s. 332.

liksom fråga huvudmannen om för jag lämnar in en kränkningsanmälan, det är mitt ansvar liksom' och sedan har jag inte gått in mer på det med honom för huvudmannen återkopplar ingenting till mig överhuvudtaget."
- Rektor C.T.

Rektor C.T. tycks uttrycka en stark frustration över att huvudmannen för hennes skola inte gav henne några instruktioner eller stöd i hur hon skulle hantera kränkningarna på hennes skola. C.T. verkade också vara osäker på hur hon skulle hantera pojkens pappa och hans förfrågningar om vad som hände med anmälningarna. Hon upplevde även pojkens pappa som hotfull vilket ledde till en känsla av utsatthet från C.T:s sida då vägledning från huvudmannen uteblev.

Enligt skollagen är ansvaret att utreda och åtgärda fall av kränkande behandling skolhuvudmannens. I praktiken är det dock ofta så att ansvaret att utreda och åtgärda kränkningar delegerats till skolpersonalen och ofta till skolans rektor. Som nämns i avsnitt 6.1.3 riskerar skollagens utformning, i kombination med praktiken bland skolhuvudmän att helt delegera ansvaret till sina rektorer, leda till att rektorernas förståelse för sitt eget ansvar blir beroende av kvalitén på huvudmannens delegation av ansvaret samt hur detta beskrivs. Rektor C.T. verkar uppfatta skyldigheten att anmäla fall av kränkande behandling enligt SkolL 6 kap. 10 § till huvudmannen som sitt huvudsakliga ansvar och att huvudmannen efter denna anmälan ska återkoppla till henne och ge vidare instruktioner om utredning och eventuella åtgärder. En risk med att rektorerna inte upplever att de får ett tillräckligt stöd från sina huvudmän är att de får färre incitament att uppfylla sin anmälningsplikt i enlighet med skollagens krav. Att återkopplingen från huvudmannen uteblir efter att skolorna gjort en anmälan om kränkande behandling kan bidra till att rektorerna och lärarna upplever anmälningsplikten som ytterligare ett uttryck för skolans juridifiering.[939]

Anledningen till att anmälningsplikten introducerades i SkolL 6 kap. 10 § år 2010 var att ge skolornas huvudmän information om missförhållanden på deras skolor. Lagstiftaren ansåg att det var viktigt att informationen om inträffade fall av kränkande behandling inte stannade hos skolans personal eller hos rektorn utan alltid kom huvudmannen till handa. Framför allt eftersom huvudmannen enligt propositionen till skollagen behövde få reda på att kränkningar ägt rum för att kunna starta en utredning om det som inträffat.[940]

Anmälningsplikten motiveras inte enbart av att den möjliggör en utredning av den kränkning som skett. Anmälningspliktens syfte är även att ge skolhuvud-

[939] Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018, s. 64.
[940] Prop. 2009/10:165, s. 332.

männen den information som krävs för att kunna skjuta till de resurser som behövs för att komma till rätta med kränkningar i en verksamhet. En faktor som lyftes av en av de biträdande rektorerna (S.M.) är dock att många skolor saknar de ekonomiska och tidsmässiga resurser som de skulle behöva för att ha en chans att leva upp till ambitionen att ha en skola som är fri från kränkningar. S.M. sade följande under intervjun:

> ”Det måste ju vara vårt ansvar [att förhindra kränkningar, **min anm.**] sedan så kan man ju tänka att man skulle vilja ha fler möjligheter, eller medel, eller tid [för att stoppa alla kränkningar, **min anm.]**. [Det är ju oftast det som, **min anm.**] är ett problem… det största problemet i skolan skulle jag vilja säga.” **- Biträdande rektor S.M.**

En annan av rektorerna (C.T.) menade att den extrapersonal som hon skulle behöva rekrytera för att helt stoppa förekomsten av kränkningar av och mellan elever inte gick att anställa eftersom skolan inte hade råd.

Resursfrågan återkommer i många av rektorernas resonemang då flera av deras invändningar mot skollagens regelverk om kränkande behandling (anmälningsplikten, vidden av kränkningsbegreppet, etc.) grundar sig på att rektorerna och den övriga personalen inte har tillräckligt med tid för att uppfylla skollagens krav eller att skolan inte har råd att vidta de åtgärder som skulle krävas (anställa mer personal, anpassa utrymmen, ge utökat stöd etc.) för att åtgärda alla de kränkningar som sker mellan elever på skolan.

6.3.6 Juridifieringen av skolan

Två av rektorerna berörde skolans juridifiering även om det gjordes med andra ord. Rektorerna uppgav att skollagens kapitel 6 gjorde deras arbete komplicerat och administrationstyngt. Rektorerna upplevde att skollagens regler om kränkande behandling innebar en formalisering av sådant som skolpersonalen sedan tidigare ändå arbetade med och som skolorna ändå hade fungerande riktlinjer för.

Rektorerna upplevde att SkolL 6 kap. 10 § innebar ett stort administrativt arbete som slukade mycket tid och resurser från andra saker i skolans verksamhet som de också behövde prioritera. Biträdande rektor H.C. beskriver känslan av att toppstyras av skollagen på följande sätt:

> ”Skolan har vant sig vid att vara oerhört transparent och granskas hit och granskas dit i varenda detalj, det har vi inte något problem med, men det måste vara möjligt för oss att utföra arbetet enligt de regler som är. […] Man försvårar vårt arbete i och med att det här [arbetet med kränkningar

och trakasserier, **min anm.**] blir en formsak. Det måste ske i en viss form. Förut kunde du [som lärare och rektor, **min anm.**] anpassa ditt arbete utifrån eleven, situationen, vårdnadshavaren och sedan kunde du välja olika kommunikationsmedel [för att bäst lösa situationen, **min anm.**]" **- Biträdande rektor H.C.**

Rektor H.C. ger uttryck för att byråkrati är dålig för skolornas verksamhet eftersom bestämmelserna i SkolL 6 kap. 10 § ökar skolpersonalens arbetsbörda utan att bestämmelserna påverkar det faktiska arbetet med den eller de elever som utsätts för eller begår kränkande handlingar.[941]

Rektor H.C:s beskrivning av sin egen och skolpersonalens syn på skollagens *formkrav* (anmälan, dokumentering av utredningsinsatser och åtgärder) kan tolkas som att juridifieringen av skolans område leder till motvilja bland vissa av de som arbetar i skolan. Målsättningen med skollagens 6 kapitel som uttrycks i SkolL 6 kap. 1 § riskerar att tappats bort och kvar finns då endast fokuset på de faktorer som Skolinspektionen och BEO kan kontrollera i efterhand, dvs. dokumenterade utsagor, anmälningar och incidentrapporter. Att läget ser ut på detta sätt kan bero på att skollagen utformats med tyngdpunkt på de sanktionsinriktade bestämmelserna och inte på de förebyggande bestämmelserna.

En aspekt av skolans juridifiering som rektor H.M. nämner är att en anmälan till Skolinspektionen leder till en lång utredningsprocess som tar mycket tid i anspråk för skolan och skolans personal. H.M. säger följande om detta:

"Två gånger har det hänt [att vi blivit anmälda för kränkande behandling, **min anm.**], en gång till BEO och en gång till Skolinspektionen. Då är det ju enorma utredningar som krävs… och vi kommer ju aldrig i mål [med utredningarna, **min anm.**] för att vi får ju in mer och mer och mer [information] och vi kan ju hålla på med det här [jättelänge, **min anm.**] […] en anmälan kan ju kräva en jurist, två skolledare och ett helt arbetslags jobb i flera veckor. […]

Vi hade ett ärende som anmäldes till Skolinspektionen i juni som handlade om ett ärende som hände i februari [samma år, **min anm.**] och jag har inte ens träffat eleven i fråga därför att vi har ju olika verksamheter på skolan, där jag då naturligtvis är ytterst ansvarig… och det [utredningen, **min anm.**] pågår fortfarande… och man håller ju på och ska intervjua personal som slutat här. [I det här fallet, **min anm.**] slutade vissa av de

[941] Jfr. resonemanget i Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 77–82 och 92–95.

> centrala i personalen i maj och det här hände i februari och det här ska liksom [vi utreda, **min anm.**] vilket är jättesvårt." - **Rektor H.M.**

Rektor H.M:s invändning mot skollagens bestämmelser i fråga om kränkningar kan tolkas som att den process som startas när en anmälan görs till Skolinspektionen tar tid och kraft från skolans organisation. Den anmälnings- och utredningsprocess som H.M. hade egen erfarenhet av var fortfarande pågående när intervjun med henne gjordes i januari 2017 och processen hade då pågått i ungefär elva månader.

Rektorernas syn på Skolinspektionen och BEO var antingen neutral, frågande eller avståndstagande. Endast en av rektorerna beskrev myndigheten och myndighetsorganet i positiva ordalag. Flera rektorer beskrev Skolinspektionens och BEO:s uppdrag som att myndighetens främsta uppgift var att identifiera fel i deras verksamheter eller att straffa dem för överträdelser av skollagen och andra regelverk.[942] Rektor E.K. sade b.la.:

> ”Skolinspektionen har ett ganska märkligt uppdrag egentligen, de är ju endast felletare. Det är ju faktiskt deras uppdrag då, att leta fel och påpeka dem och se till så felen rättas till. Vilket är en knepig sitts för att det blir… det är ingen grund för goda, utvecklande samtal egentligen. Sedan så kan det ju bero på hur varje individ hanterar sitt uppdrag. Jag kan tycka att de kan bli väl fyrkantiga i sitt sätt att hantera [kontakten med oss, **min anm.**] […] men jag förstår också att det är knutet till det uppdrag som [myndigheten, **min anm.**] har fått." - **Rektor E.K.**

Rektor E.K. beskriver Skolinspektionen som ”felletare” och uppfattade deras uppdrag som märkligt eftersom tillsynen inte var en bra grund för goda eller utvecklande samtal.[943] E.K. uttrycker dock att han förstår att myndighetens arbetssätt inte handlar om något medvetet sabotage av skolans verksamhet utan om att myndigheten och myndighetsfunktionen enbart sköter sina uppdrag.

Biträdande rektor S.P. var den enda av rektorerna som verkade ha en relativt avslappnad om än inte positiv syn på Skolinspektionens löpande tillsyn. S.P. sade att hon tyckte att det var roligt när inspektörerna kom på besök till hennes skola:

> ”Skolinspektionen har varit här och det var ju ganska kul och vi bad dem att komma tillbaka […] Ja, men de är ju trevliga [inspektörerna, **min anm.**] de kommer ju och är trevliga och så där och sedan så intervjuar de tjugo

[942] Jfr. Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 87–97.
[943] Jfr. Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 87.

> elever av tretton hundra och sedan drar de slutsatser om hur skolan fungerar. Det kan man ju tycka är lite konstigt i sig. Om man är det minsta intresserad av matte [S.P. var tidigare mattelärare, **min anm.**] så inser man att det är en ganska liten del av det hela […] Jag tycker att det är bra när de kommer för man kan diskutera frågor med dem och det är bra att de gör inspektioner. Det är inte ett dugg fel i det. Det enda jag funderar över är vad som händer efter inspektionerna… ja, men sedan då? Har ni några förslag? För annars så fyller de ju ingen funktion alls och de tittar ju bara på fel, så här: det här gör ni fel, det här gör ni fel… och vad ska man [svara på den frågan, **min anm.**]? Ja, det vet vi." - **Biträdande rektor S.P.**

S.P:s uttalanden tyder på att hon är positiv till Skolinspektionens besök men att hon även ifrågasätter om djupintervjuer med tjugo elever av tretton hundra säger speciellt mycket om förhållandena på en skola. S.P. verkade inte vara orolig över Skolinspektionens tillsyn, vilket de andra rektorerna tycktes vara i varierande grad. S.P. menade dock att Skolinspektionen och BEO mest verkade arbeta med att leta efter fel hos skolorna och inte med att stötta dem i deras arbete för att förbättra arbetsmiljön för eleverna.[944]

Rektorerna menar att Skolinspektionen ibland bidrar till ett negativt arbetsklimat för dem och skolornas personal. Rektor C.T. nämner även att en anmälan till Skolinspektionen ibland används som ett hot när vårdnadshavare inte får sin vilja igenom vad gäller olika former av insatser.[945]

> "Skolinspektionen känner jag ju till, men jag har ännu så länge inte blivit inkopplad i så många ärenden där barn blivit kränkta. Däremot hotar ju föräldrarna [med att anmäla skolan till Skolinspektionen, **min anm.**] så Skolinspektionen känner jag ju till, [vi har ju mycket kontakt med dem, **min anm.**] i väldigt många olika sammanhang" - **Rektor C.T.**

En tolkning av C.T:s uttalande är att hon inte upplever Skolinspektionens tillsyn i sig som obehaglig eftersom hon hade kontakt med myndigheten i många olika sammanhang. Däremot tyckte hon att vårdnadshavarnas hot om att anmäla skolan till Skolinspektionen var besvärliga.

---

[944] Jfr. Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 87.
[945] Se b.la. Rehnberg, *Varannan lärare utsätts för orimliga föräldrakrav*, 2020 och Bergling, *Var femte lärare tvekar att ingripa vid bråk*, 2017.

6.3.7 Analys av rektorernas tolkning av skolornas ansvar för kränkningar

Rektorernas förståelse för och upplevelse av det skollagsreglerade ansvaret att skydda barn och elever mot kränkande behandling tycks vara att skolorna och de själva har ett stort och viktigt ansvar att skydda elever mot kränkande behandling. Rektorerna ifrågasätter inte att det finns ett rättsligt ansvar att skydda eleverna. Rektorerna anser heller inte att skolorna ska vara befriade från ansvar under tiden eleverna befinner sig i skolan. Flera av rektorerna upplevde att ansvaret som placerats på skolorna och dem själva var krävande och att det inkluderade ett ansvar för händelser som de hade lite eller ingen kontroll över.

En av rektorerna uppgav att skolornas ansvar för kränkande behandling på ett naturligt sätt varit en del av skolornas verksamhet redan innan barn- och elevskyddslagen infördes år 2006. Denna uppfattning stämmer överens med vad som redovisas i avsnitt 2.4.1 om den rättsliga utvecklingen på skolområdet i fråga om skolornas ansvar för kränkande behandling av barn och elever. Trots att det inte fanns någon specialreglering om skadestånd i skollagen innan år 2006 hade skolorna ett rättsligt ansvar för barnen och eleverna under en lång tidsperiod innan den nuvarande lagstiftningen mot kränkande behandling trädde i kraft. Förbudet mot skolaga infördes exempelvis i en första etapp redan år 1928 och i början av 90-talet fanns det bestämmelser i läroplanerna som innebar att skolorna var tvungna att förmå eleverna att ta avstånd från kränkande behandling.[946] Den största skillnaden mellan dagens regelverk och de bestämmelser om skolors ansvar för kränkande behandling som fanns under det tidiga 00-talet är att barn och elever sedan år 2006 har en i skollagen uttryckt möjlighet att kräva skadestånd av skolhuvudmän som inte uppfyllt sitt ansvar enligt skollagen. En ytterligare skillnad är även att det sedan år 2006 finns ett tydligare stöd från statliga myndigheter som Skolinspektionen och DO ifall skolorna inte agerat i enlighet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling.

Flera av rektorerna tycks uppleva skollagens bestämmelser om kränkande behandling som resurskrävande. En av rektorerna berättade att en anmälan om kränkande behandling som var pågående vid tiden för intervjun hade pågått i elva månader. En rektor uttryckte att han upplevde Skolinspektionen som felletare och att myndighetens metoder inte lade någon god grund för samtal och utveckling. En annan rektor upplevde att tillsynsmyndigheterna på skolområdet inte gav någon bra vägledning kring hur de på bästa sätt kunde arbeta preventivt mot kränkningar och diskriminering.

---

[946] Prop. 1990/91:18, s. 40–41.

6.4 Reflektion över skollagens bestämmelser om ansvar för kränkande behandling

Ett centralt kriterium för effektiv lagstiftning är att lagar har ett tydligt utformat innehåll.[947] Valet av lagstiftningsteknik i förhållande till innehållet avgör hur lagar ingriper i enskildas vardag och det är även utformningen av innehållet som styr enskilda individers beteenden.[948] Som nämns i avsnitt 1.4.2.3 bestäms lagars innehåll i första hand genom språk, dvs. de ord och meningar som framgår av lagen. Lagstiftarens utformning av lagars innehåll är dock inte enbart en fråga om språkliga överväganden och ordval. Utformningen bygger även på lagstiftarens bedömning av ett specifikt samhällsområde samt en uppskattning av hur nya lagstiftningsåtgärder skulle kunna utformas för att ge den effekt som lagstiftaren önskar, dvs. att uppnå lagens syfte och målsättningar.[949]

Vissa lagstiftningstekniker bygger på sanktioner, andra ger fördelar, reparerar skador eller fördelar resurser. Ibland kan en eller flera lagstiftningstekniker kombineras så att en lag innehåller både incitament för regelkonforma beteenden och sanktioner mot avvikande beteenden.[950] Utformningen av en lag bygger således på språkliga överväganden av semantisk karaktär *och* på ett välinformerat val av relevanta lagstiftningstekniker för att åstadkomma efterlevnad.

En effektivitetsförlust kan uppstå om utformningen av lagtext och den tillämpade lagstiftningstekniken inte i tillräcklig mån anpassats till samhällsområdet lagen är tänkt att reglera eller de människor som är tänkta att tillämpa och efterleva lagen. Ineffektivitet kan uppstå på grund av att människor *omedvetet* bryter mot lagen för att de antar att deras handlingar är tillåtna, men människor kan även *medvetet* bryta mot lagar eftersom de betraktar dem som moraliskt felaktiga, vilket i så fall riskerar att inspirera till civil olydnad. Lagar vars innehåll tycks kräva något som är omöjligt av fysiska eller juridiska personer kan också resultera i motstånd. Inte för att målgruppen för lagtexten tycker att lagen är moraliskt felaktig utan för att det inte finns fysiska, psykiska, tidsmässiga eller ekonomiska resurser nog för att omsätta lagens krav till verklighet.[951]

I detta kapitel har innehållet i skollagens 6 kapitel undersökts med fokus på skolornas ansvar att förebygga, utreda och åtgärda kränkningar. Ovan påpekas att skolornas ansvar att förebygga kränkande behandling inte beskrivs på ett tydligt sätt i SkolL 6 kap. 6–7 §§ då det i lagtexten enbart framgår *att* ett målinriktat

---

[947] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42.
[948] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41.
[949] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 17.
[950] Summers, *The Technique Element in Law,* 1971, s. 745.
[951] Fuller, *The morality of law*, 1969, s. 70–71.

arbete mot kränkningar ska bedrivas samt *att* skolan har en skyldighet att förebygga kränkande behandling. Det står inte i skollagen *hur* arbetet mot kränkningar i skolan ska bedrivas. Enligt propositionen till barn- och elevskyddslagen har det förebyggande arbetet i SkolL 6 kap. 7–6 §§ avsiktligt uttryckts på ett vagt sätt eftersom lagstiftaren vid tiden för barn- och elevskyddslagens tillkomst ansåg att en allt för precist formulerad lagtext skulle innebära att skolor inte kan anpassa sina åtgärder till sina unika förhållanden.[952] Skyldigheten för skolorna att utarbeta en plan mot kränkande behandling enligt SkolL 6 kap. 8 § är tydligare utformad än kravet på ett målinriktat och förebyggande arbete mot kränkande behandling i SkolL 6 kap. 7–6 §§. Resultaten av skolornas arbete med planer mot kränkande behandling är även lättare för Skolinspektionen att granska inom ramen för myndighetens olika tillsyn- och granskningsformer.[953]

Enligt SkolL 6 kap. 7 § ska huvudmannen se till att åtgärder genomförs för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. Detta ansvar åligger skolans personal *innan* en kränkning ägt rum och på grund av detta behandlas inte de förebyggande åtgärderna mer än perifert i Skolinspektionens och BEO:s beslut. Skolinspektionen ger dock exempel på vad myndigheten menar är ett lyckat förebyggande arbete. Bland annat nämner Skolinspektionen att ett bra förebyggande arbete ska bedrivas både på individ- och gruppnivå och det är särskilt angeläget i fall där elever inte inkluderas på ett naturligt sätt i den sociala gemenskapen på skolan. Några generella svar eller tydliga riktlinjer för hur ett gott förebyggande arbete ser ut framträder dock inte i de studerade besluten från Skolinspektionens och BEO:s beslut.

Till skillnad från Skolinspektionens resonemang om förebyggande åtgärder som framträdde i aktstudien beskrev flera av rektorerna som deltog i intervjustudien ett tämligen omfattande arbete mot kränkande behandling av elever i deras verksamhet. Oftast bestod de förebyggande åtgärderna som rektorerna beskrev av nyanställning av personal med specifik kompetens eller av att redan befintlig personal fick tydligare instruktioner om att vara närvarande i risksituationer, t.ex. under raster eller vid måltider.

Enligt SkolL 6 kap. 10 § ska skolans personal anmäla förekomsten av kränkande behandling via rektor till skolans huvudman. Anmälan ska enligt SkolL 6 kap. 10 § göras så snart det står klart för en lärare eller annan skolpersonal att en elev anser sig vara kränkt. I denna del är skollagen tydlig i fråga om vilken aktör det är som förväntas utföra en viss handling. I nästa steg är det skolans huvudman som ska utreda och åtgärda eventuella kränkningar. Även denna del av SkolL 6

[952] Prop. 2005/06:38, s. 139–142.
[953] Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 75.

kap. 10 § verkar tydlig. Eftersom en anmälan enligt SkolL 6 kap. 10 § ska ske så fort en elev *anser* sig vara kränkt och således bygger på en subjektiv upplevelse av kränkthet blir dock antalet anmälningar en lärare måste göra väldigt högt och skollagen lämnar inget uppenbart utrymme för en lärare att anmäla, utreda och åtgärda en kränkning i samma stund som den inträffar.

En bokstavlig tolkning av SkolL 6 kap. 10 § ger för handen att det är huvudmannen som ska utreda och åtgärda *alla* anmälningar om kränkande behandling som lärarna, enligt samma lagrum, ska göra så fort en elev *anser* sig vara kränkt. En enkätstudie av 200 kommunala huvudmäns svar på frågan om kommunens hantering av inkomna anmälningar om kränkande behandling som genomfördes år 2017 visar dock att en majoritet av de kommunala huvudmännen helt eller delvis delegerat sitt ansvar att utreda och åtgärda kränkande behandling till kommunens enskilda skolenheter och deras rektorer (se avsnitt 6.1.3).[954]

Som nämns i avsnitt 6.1 finns det inget rättsligt hinder mot att kommunala huvudmän delegerar sitt ansvar att utreda och åtgärda fall av kränkande behandling. Det finns dessutom, utöver avsaknaden av rättsliga hinder, även konkret rättsligt stöd för kommunala huvudmän att delegera sitt ansvar för utredning och åtgärdande enligt KomL 7 kap. 5–7 §§, åtminstone så vida inte formuleringen ”huvudmannen är skyldig att […]” i SkolL 6 kap. 10 § kan tolkas som ett uttryckligt förbud mot delegation, vilket skulle aktualisera undantaget i KomL 6 kap. 38 §. Skolinspektionen och BEO:s utgångspunkt tycks dock vara att delegation av utredning och åtgärdande som huvudregel inte är tillåtet.

Via mailkontakt med Skolinspektionen har myndigheten framfört att man godtar att huvudmän delegerar *utredning* och *åtgärdande* enligt SkolL 6 kap. 10 § *efter* att en anmälan om kränkande behandling gjorts till huvudmannen av rektor (se bilaga IV).[955] Rätten för enskilda lärare att s.a.s. själva ”ta emot en anmälan” enligt SkolL 6 kap. 10 § på delegation och därigenom möjliggöra en utredning och eventuella åtgärder i direkt samband med en kränkning, utan att först göra en anmälan till huvudmannen, står dock enligt Skolinspektionen i strid med SkolL 6 kap. 10 §.[956] Resultatet från aktstudien visar att en utebliven anmälan enligt SkolL 6 kap. 10 § är den vanligaste orsaken till att Skolinspektionen vidtar någon form av sanktion mot skolhuvudmän, även om en utebliven anmälan som enda brist sällan resulterar i mer än en anmärkning enligt SkolL 26 kap. 11 §. Att

---

[954] Siffrorna kommer från en enkätstudie som gjorts om kommunala huvudmän och deras delegation av ansvar att förhindra kränkande behandling av elever. Studien var menad att bli en del av en artikel men denna artikel är i skrivande stund inte publicerad.
[955] Se mailkonversation med regionsjurist A.G., Skolinspektionen (Region Norr) (se bilaga IV).
[956] Se mailkonversation med regionsjurist A.G., Skolinspektionen (Region Norr) (se bilaga IV). Jfr. Skolinspektionens beslut, dnr. 41–2018:4946, 2018-10-25.

det förhåller sig på det här sättet kan bero på att det är enkelt för Skolinspektionen att undersöka om en anmälan kommit in till en huvudman eller inte då dessa oftast dokumenteras på något sätt (se avsnitt 6.2.1).[957]

För rektorerna som deltog i intervjustudien upplevdes anmälningsplikten som betungande och i princip alla rektorer uppgav att de inte anmälde alla misstänkta fall av kränkande behandling till skolans huvudman. Detta berodde dock inte på att de menade att de delegerats ett ansvar att utreda och åtgärda kränkande behandling från sin huvudman. Rektorerna uppgav i stället att deras låga anmälningsfrekvens berodde på hur de tolkade kränkningsbegreppet i sig (se avsnitt 5.5). Rektorerna anmälde enligt egna utsagor inte ”vardagskonflikter” mellan elever, till huvudmannen eftersom de uppfattade vardagskonflikter som något ”annat” än kränkande behandling (se avsnitt 5.5.1). Rektorerna anmälde heller inte sådana kränkningar som de ansåg hade ”lösts på plats” av skolans personal eller som kunnat klaras upp i direkt anslutning till att en kränkning ägt rum. Rektorerna valde enligt intervjustudien att göra anmälningar i ”allvarligare” kränkningsfall, dvs. kränkningar som inbegrep någon form av våld eller som upplevdes vara systematiska till sin natur (se avsnitt 6.3.5). Både rektorernas och Skolinspektionens syn på anmälningsplikten indikerar således att man tolkar formuleringen i SkolL 6 kap. 10 § som att det finns en skyldighet för skolans personal att anmäla alla kränkningar till skolans huvudman trots att det finns ett utrymme för delegation i KomL 7 kap. 5–7 §§.

Skolornas ansvar att anmäla, utreda och åtgärda fall av kränkande behandling finns fastslagen i SkolL 6 kap. 10 §. Enligt SkolL 6 kap. 10 § ska kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i *samband med en skolas verksamhet,* anmälas från lärare eller annan skolpersonal, till rektor och sedan till huvudman. Huvudmannen ska sedan enligt SkolL 6 kap. 10 § utreda det som inträffat och i förekommande fall åtgärda de handlingar eller beteenden som lett till att en elev blivit utsatt för kränkande behandling.

Ordföljden ”i samband med skolans verksamhet” anger ramen för SkolL 6 kap. 10 § samt paragrafens tillämplighet och borde innebära att skolor har en skyldighet att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar som sker i samband med undervisningen eller utbildningen så som den definieras i SkolL 1 kap. 4 § (dvs. skolledda aktiviteter). I förarbeten, domstolspraxis och myndighetspraxis har

[957] Jfr. Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021, s. 165–167.

innebörden av ordföljden ”i samband med verksamheten” i SkolL 6 kap. 10 § vidgats till händelser som sker på kvällar, helger och under skollov.[958]

I propositionen till barn- och elevskyddslagen står det att skolornas ansvar enligt SkolL 6 kap. 10 § omfattar sådana kränkande handlingar som sker i samband med verksamhetens genomförande. Ansvaret får dessutom enligt propositionen anses sträcka sig till händelser som inträffar när en elev är på väg till och ifrån skolan, exempelvis vid färd i en skolbuss. Skolan ska dessutom, enligt förarbetena vara skyldiga att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar som skett i nära samband med vad som förekommit i verksamheten.[959] Vad detta ”nära samband” syftar på framgår inte i SkolL 6 kap. 10 § och inte heller i förarbetena till skollagens bestämmelser om kränkande behandling. Högsta förvaltningsdomstolen har i Lundsbergsfallet tolkat skollagens 6 kapitel och förarbetena till skollagens bestämmelser om kränkande behandling som att ett nära samband föreligger om det finns en *geografisk*, *organisatorisk* och *pedagogisk* koppling mellan det tillfälle eller den plats där en kränkande handling ägt rum och skolans ordinarie verksamhet så som den definieras i SkolL 1 kap 3 § (dvs. undervisning och utbildning).[960]

Enligt resultaten från aktstudien menar Skolinspektionen och BEO att skolornas ansvar att anmäla, utreda och åtgärda fall av kränkande behandling innefattar sådana kränkningar som sker utanför skolans verksamhet, om de inblandade eleverna går på samma skola, eller om kränkningarna på annat sätt fortsätter in i verksamheten från elevernas fritid. Skolinspektionen och BEO:s tolkning av ordföljden ”i samband med skolans verksamhet” tycks vara att det föreligger ett tillräckligt starkt samband om offer och förövare av en kränkande handling går i samma skola.[961] Något geografiskt, organisatoriskt och pedagogiskt samband krävs således inte enligt Skolinspektionen, vilket kan jämföras med Högsta förvaltningsdomstolens ställningstagande i HFD 2014 ref. 47.

Till skillnad från Skolinspektionen verkade rektorerna som deltog i intervjustudien anse att de *inte* borde ansvara för att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar som sker eller har skett utanför den ordinarie utbildningen och undervisningen (se avsnitt 6.2.2). Att rektorerna hade denna inställning till kränkningar som ägt rum i sociala medier eller på elevernas fritid tycks främst bero på att

---

[958] Se b.la. prop. 2005/06:38, s. 142; HFD 2014 ref. 47, SKOLFS 2012:10, s. 34; BEO:s beslut, dnr. 2011:5566, 2012-09-19; BEO:s beslut, dnr. 3.8-SI 2019:2384, 2019-07-16 och Skolinspektionens beslut, dnr. 41-2018:4946, 2018-10-25.
[959] Prop. 2005/06:38, s. 142.
[960] HFD 2014 ref. 47.
[961] ID 5–3382. Se även BEO:s beslut, dnr. 2011:5566, 2012-09-19; BEO:s beslut, dnr. 3.8-SI 2019:2384, 2019-07-16 och Skolinspektionens beslut, dnr. 41-2018:4946, 2018-10-25. Jfr SKOLFS 2012:10, s. 34

rektorerna upplevde att det var svårt för dem själva och för skolans personal att utreda kränkningar som det inte fanns några vittnen till. Detta tycks särskilt vara fallet om kränkningarna skett i digitala miljöer eftersom det skulle strida mot regeringsformens bestämmelser att söka igenom elevers telefoner för att hitta bevis på t.ex. kränkande meddelanden eller bilder.

I detta kapitel och i kapitel 5 har utformningen av skollagens 6 kapitel och kapitlets innehåll undersökts med en rättsdogmatisk, deskriptiv och en fenomenologisk metod. I kapitel 3 och 4 analyserades kränkningsbestämmelsernas rättsliga kontext och syftet med hjälp av samma metodologi.

I nästa kapitel kommer resultaten från de förutvarande kapitlen inklusive kapitel 2 att sammanställas och analyseras med ambitionen att identifiera brister och föreslå tänkbara åtgärder.

7. Analys av brister och diskussion om lämpliga åtgärder

7.1 Inledning

I detta kapitel analyseras och diskuteras de slutsatser och resultat som framkommer i kapitel 2–6. Kapitlet innehåller en kritisk reflektion över nuvarande skollagstiftning mot kränkande behandling samt diskussion om potentiella åtgärder som skulle kunna vidtas av lagstiftaren i syfte att åstadkomma effektivare bestämmelser mot kränkande behandling av elever i skollagen.

Att analysera och reflektera över vad lagen är (*de lege lata*) samt vad lagen borde vara (*de lege ferenda*) är en grundbult i rättsvetenskaplig forskning och beskrivs ofta som en del av den rättsdogmatiska metoden (se avsnitt 1.5.2).[962] I den här avhandlingen bygger de lege ferenda resonemanget på effektivitetsteorin som beskrivs i avsnitt 1.4. Diskussionen om vad lagen *borde vara* för att klassificeras som effektiv, bygger på slutsatser om vad lagen i rättsdogmatisk mening *är* samt på en analys av de effektivitetsbrister som framträder vid en empirisk granskning av de resultat den nuvarande regleringen av skolornas ansvar för kränkande behandling får för skolornas verksamhet i verkligheten.

Som nämns inledningsvis i avhandlingen borde effektiva lagar vara en central målsättning i alla rättssystem.[963] Om lagar inte är effektiva finns det en risk att bristerna de är tänkta att avhjälpa fortsätter att existera samt att målen de är menade att uppnå förblir ouppfyllda. Lagarna är under sådana förhållanden i bästa fall verkningslösa och i värsta fall en börda för fysiska och juridiska personer.[964] Effektiva lagar är dock inte per automatik *moraliskt goda* eller ens *bra lagar* varför en effektivitetsanalys inte på egen hand kan tas som intäkt för att effektiva bestämmelser mot kränkande behandling på ett slutgiltigt sätt skulle kunna lösa skolornas problem med kränkningar, bristande resurser, personalbrist och diskriminering.[965] En effektiv lag behöver inte vara en bra lag men en bra lag är nästan alltid en effektiv lag. I förhållande till andra markörer för ”bra lag” är effektivitet

[962] Se Kleineman, *Rättsdogmatisk metod*, 2019, s. 36–37; Hjertstedt, *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod*, 2019, s. 167 och Zetterström, Stefan, *Juridiken och dess arbetssätt – en introduktion,* u.3, iUSTUS, 2017, s. 56.
[963] Jfr. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, Rangone, *Making Law Effective*, 2018 och Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*, 2008.
[964] Rangone, *Making Law Effective*, 2018, s. 487. Jfr. SOU 2018:47, s. 44–45.
[965] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. xii. Se även Xanthaki, *Duncan Berry*, 2011 samt Rangone, *Making Law Effective*, 2018.

som målsättning neutral, relativ och flytande.[966] Effektivitet som analysverktyg kan tillföra rationalitet till den politiska lagstiftningsprocessen genom att koppla samman framtida, eller redan existerande lagars syften med deras resultat.[967] Effektivitet kan även användas för att beskriva förhållanden på makro- och mikronivå och möjliggör därför en analys av allt från kompletta rättssystem till små sektioner av enstaka lagar.[968] I den här avhandlingen har skollagens bestämmelser om kränkande behandling granskats utifrån tre effektivitetskriterier (syfte, kontext och utformning). Målsättningen har varit att undersöka skollagens bestämmelser om kränkande behandling samt att med stöd av empiriska studier granska och problematisera kränkningsbestämmelsernas effektivitet. I syftet ingår även att reflektera över faktorer som potentiellt sett skulle kunna öka kränkningsbestämmelsernas effektivitet.

Arbetet med avhandlingen bygger på en rättsdogmatisk, fenomenologisk och deskriptiv metod (se avsnitt 1.5.2 och 1.5.3). Intervjusvaren från rektorerna och resonemangen som lyfts fram i Skolinspektionens och BEO:s beslut ger ett antal *bilder* av verkligheten. Dessa bilder indikerar olika resultat av skollagens utformning men de är inte, i någon kvantitativ bemärkelse, ”hela” verkligheten. För att kunna säga något om skollagens inverkan på svenska skolor och deras verksamheter i någon rikstäckande och tids-oberoende bemärkelse skulle mer omfattande empiriska studier fordras och dessa skulle antagligen behöva vara både kvantitativa och kvalitativa.

I avsnitt 7.2 nedan analyseras resultaten som presenteras i kapitel 2, 3, 4, 5 och 6 med fokus på syfte, kontext och utformning. I avsnitt 7.3 presenteras mina reflektioner över ändringar och tillägg som skulle kunna öka skollagens effektivitet i fråga om 6 kapitlet och bestämmelserna om kränkande behandling.

7.2 Är bestämmelserna i SkolL 6 kap. 1–16 §§ att betrakta som effektiva?

7.2.1 Ett *syfte* som främjar effektivitet?

7.2.1.1 Genomförbarhet

Som framförs i avsnitt 3.4 tycks skollagens bestämmelser om kränkande behandling ha tre mer eller mindre sammanlänkade syften, nämligen att:

---

[966] Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018 och Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. xii.

[967] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. xii. Se även Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*, 2008 och

[968] Mousmouti, *Introduction to the Symposium on Effective Law and Regulation*, 2018, s. 387–390.

1) *stärka* elevernas medvetenhet om sina rättigheter, SkolL 1 kap. 4 §,
2) *motverka* att elever utsätts för kränkningar inom ramen för skolans verksamhet, SkolL 1 kap. 5 § och SkolL 6 kap. 1 §, samt
3) leda till en skola där *nolltolerans* mot kränkningar råder och inga barn, ungdomar eller vuxna blir utsatta för kränkande behandling.[969]

Att en lag eller en grupp av lagbestämmelser har fler än ett syfte är i sig inget effektivitetsproblem förutsatt att de inte står i motsats till varandra.[970] Syftet med skollagens bestämmelser mot kränkande behandling kommer till uttryck i lagtext, förarbeten, domstols- och myndighetspraxis samt i olika typer av vägledningar från myndigheter som Skolinspektionen och Skolverket.[971] Att syftet med skollagens 6 kapitel återges i *flera* rättskällor samt i källor som har ett relativt *lågt rättskällevärde* (dvs. *får*-källor)[972] påverkar inte bedömningen av kränkningsbestämmelsernas effektivitet i negativ riktning.[973] Effektivitetsteorin innebär ett krav på realiserbara och lokaliserbara syften,[974] men teorin fordrar inte att dessa uttrycks i källor som har ett högt rättskällevärde.[975]

I kapitel 3 konstateras att kränkningsbestämmelsernas syften är att motverka kränkande behandling av barn och elever, att främja de mänskliga rättigheterna samt att förankra respekt för grundläggande demokratiska värderingar, se SkolL 1 kap. 4–5 §§ och SkolL 6 kap. 1 § samt att leda till nolltolerans och en nollvision i fråga om kränkande behandling av barn och elever.[976] Enligt teorin om effektiv lagstiftning bör en effektiv lag ha klara och genomförbara syften och det innebär i sin tur att alldeles för breda och orealistiska mål bör undvikas,[977] åtminstone så

---

969 Prop. 2005/06:38, s. 22–23.
970 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 25.
971 Se b.la. prop. 2005/06:38, s. 22–23; Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011, s. 14–15; Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010, s. 15; BEO, dnr. 2016:5553, s. 6–7 och 18; Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 5, 16, 19, 23 och 25; Skolinspektionen, *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, 2012, s. 36; Skolinspektionen, *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*, 2016, s. 14; Skolinspektionen, *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*, 2014, s. 2.
972 Peczenik, *Vad är rätt?*, 1995, s. 213–218.
973 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 22–ff.
974 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 35–39.
975 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 37–39.
976 Se b.la. prop. 2005/06:38, s. 22–23; Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011, s. 14–15; Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010, s. 15; BEO, dnr. 2016:5553, s. 6–7 och 18; Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 5, 16, 19, 23 och 25; Skolinspektionen, *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, 2012, s. 36; Skolinspektionen, *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*, 2016, s. 14; Skolinspektionen, *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*, 2014, s. 2.
977 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 25.

länge inte *syftet* med lagen enbart är att förmedla ett högre värde som lagstiftaren önskar ge uttryck för i lagtext.[978]

Som redan konstaterats i avsnitt 3.7 tycks de syften som kommer till uttryck i SkolL 1 kap. 4–5 §§ samt i SkolL 6 kap. 1 § vara tämligen klart formulerade och lättlokaliserade.[979] Syftet som beskrivs i SkolL 1 kap. 4–5 §§ samt i SkolL 6 kap. 1 § verkar heller inte ge uttryck för en orealistisk målsättning vad gäller lagstiftningens resultat. För att syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling ska uppfyllas enligt SkolL 1 kap. 4–5 §§ är det sannolikt tillräckligt att skolans personal undervisar eleverna om mänskliga rättigheter och diskuterar demokratiska värden inom ramen för samhällskunskapen eller när tillfälle ges under raster, mentorssamtal eller skolutflykter.

För att syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling ska kunna uppfyllas enligt SkolL 6 kap. 1 § krävs att skolan och skolans personal motverkar kränkande behandling av barn och elever på det sätt som föreskrivs i SkolL 6 kap. 6–8 §§, dvs. genom att förebygga och förhindra fall av kränkande behandling. Som nämnts i avsnitt 6.1.1 finns det vissa oklarheter i fråga om *hur* skolor förväntas förebygga och förhindra fall av kränkande behandling, eftersom innehållet i SkolL 6 kap. 6–8 §§ inte utformats på ett tydligt sätt. Denna effektivitetsbrist, som knyter an till det tredje effektivitetskriteriet kommer att diskuteras i avsnitt 7.2.4 nedan, men påverkar inte bedömningen av det syfte som kommer till uttryck i SkolL 6 kap. 1 §.

De syften som kommer till uttryck i SkolL 1 kap. 4–5 §§ samt i SkolL 6 kap. 1 § kan i enlighet med teorin om effektiv lagstiftning betraktas som effektiva då de i enlighet med effektivitetsteorin informerar om utformningen av skollagens innehåll utan att ställa några krav på skolorna som skolorna inte kan uppnå.[980] Frågan är dock om strävan mot en kränkningsfri skola (dvs. nolltolerans och nollvision) är exempel på målsättningar som är realiserbara med rättsliga verktyg.[981] Att avgöra om en handling är kränkande eller inte är dessutom svårt utan att i någon mån hemfalla till subjektivitet.[982] Kränkande handlingar upplevs helt enkelt olika av olika personer, varför en anpassning till subjektiva uppfattningar

---

978 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 22–ff. och Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 452.
979 Jfr. resonemanget i Fuller, Lon, *Anatomy of the Law*, Penguin, 1968, s. 40–41.
980 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 17.
981 Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*, 2008, s. 16–17; Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 4–11 och Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 450–f.
982 Poggi och D'Errico, *Feeling Offended*, 2018, s. 1–ff. och Brown och Marshallt, *Self-esteem and emotion*, 2001, s. 575–584 samt Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020, s. 174–179.

av kränkthet svårligen låter sig göras i större sammanhang (t.ex. i en skola eller på en arbetsplats).

7.2.1.2 Rättslig symbolik

Målsättningen om en kränkningsfri skola (nolltolerans och nollvision) som kommer till uttryck i förarbeten[983] och i olika typer av vägledningar från Skolinspektionen[984] och Skolverket[985] är högt ställd och kan antagligen anses vara av symbolisk karaktär.[986] Som nämnts i avsnitt 1.4.2.1 innebär symbolisk lagstiftning att det primära lagret i en bestämmelse kompletteras med ett andra meningsskikt av sekundär och symbolisk natur. Symbolisk lagstiftning bygger således på en skiktad meningsstruktur med ett primärt, bokstavligt lager *och* ett sekundärt, symboliskt lager som rymmer immateriella värden, vilka är knutna till ett konceptuellt och ofta värdemässigt innehåll.[987] I en symbolisk lagstiftningsprodukt ersätter det sekundära och symboliska lagret lagens primära eller bokstavliga innebörd. Detta betyder att lagstiftningens uttalade målsättning inte i första hand är avsedd att realiseras eftersom huvudsyftet är att ge uttryck för politiska värden.[988]

Eftersom symboliska lagar fyller *en annan funktion* än vad som blir tydligt vid en granskning av den primära nivån av lagtexten (dvs. lagens bokstav) underlåter lagstiftaren medvetet att tillhandahålla tillräckliga medel eller resurser för att förverkliga målsättningen med lagen. Dessutom består symboliska lagar ofta av vaga normer som är otydliga och öppna för flera, ibland motstridiga tolkningar.[989]

Symbolik i lagtext och andra rättskällor behöver inte vara negativt och symboliska bestämmelser och syften behöver heller inte leda till ineffektivitet. Om lagstiftarens ordval i förarbetena till barn- och elevskyddslagen enbart skulle syfta till att understryka en målsättning om en kränkningsfri skola, utan att knyta detta syfte till reella sanktioner vid misslyckanden, är målsättningen om en kränkningsfri skola enbart en form av *positiv symbolisk lagstiftning*, som inte bidrar till ineffekt-

---

983 Prop. 2005/06:38, s. 22–23.

984 Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010, s. 15; BEO, dnr. 2016:5553, s. 6–7 och 18; Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 5, 16, 19, 23 och 25; Skolinspektionen, *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, 2012, s. 36; Skolinspektionen, *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*, 2016, s. 14; Skolinspektionen, *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*, 2014, s. 2.

985 Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011, s. 14–15.

986 Siehr, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, 2016, s. 316–317; Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 103, Dwyer, *The Pathology of Symbolic Legislation*, 1990, s. 233; Selmi, *Is Something Better than Nothing?*, 2004, s. 81 samt Tushnet och Yackle, *Symbolic Statutes and Real Laws*, 1997, s. 2–3.

987 Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 21–22.

988 Dwyer, *The Pathology of Symbolic Legislation*, 1990, s. 233 och Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 21–22. Se även Lembcke, *Symbolic Legislation and Authority*, 2016, s. 87.

989 Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 22.

ivitet.[990] Symbolisk lagstiftning som kombineras med sanktioner och som ger uttryck för en faktisk ambition att *uppnå ett omöjligt mål* påverkar dock lagens effektivitet negativt och är således att betrakta som *negativ symbolisk lagstiftning*.[991]

Frågan är då om den politiska och rättsliga målsättningen om att uppnå en kränkningsfri skola ska betraktas som ett uttryck för positiv eller negativ symbolisk lagstiftning.[992] För att svara på den frågan behövs utomstående perspektiv på rätten.[993] I den här avhandlingen bygger dessa perspektiv på empiriska resultat från akt och intervjustudier. I de empiriska studierna står det tämligen klart att nollvisionen och strävan mot en kränkningsfri skola uppfattas som något ”mer” än ett symboliskt strävansmål som saknar kopplingar till faktiska sanktioner.[994]

Resultaten från intervjustudien indikerar att strävan mot en kränkningsfri skola upplevs av rektorerna som en övermäktig men likafullt *tvingande* målsättning (se avsnitt 3.6.2). Studien visar att de flesta av rektorerna kände sig säkra på vad syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling var, samt att det inbegrep en skyldighet för skolan att se till att ingen elev blir utsatt för kränkande behandling. Rektorerna uppgav att det var svårt för dem att realisera skollagens krav i praktiken. En av rektorerna uttryckte dessutom att en kränkningsfri skola utgjorde en ouppnåelig utopi (se avsnitt 6.3.3). En annan rektor uppgav att många skolor saknar de ekonomiska och tidsmässiga resurser som de skulle behöva för att ha en chans att leva upp till ambitionen om att anmäla alla fall av kränkande behandling till huvudmannen (se avsnitt 6.3.5). Intervjustudien tyder på att syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling upplevs som tydligt men att målsättningen var för långtgående och i viss mån omöjlig att uppnå med de ekonomiska och tidsmässiga resurser rektorerna hade att förfoga över.

En slutsats som kan dras av intervjustudien är att rektorerna uppfattar målsättningen om en kränkningsfri skola (dvs. nolltolerans och nollvision) som det främsta syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling. Ingen av rektorerna nämnde målsättningen i SkolL 1 kap. 4–5 §§ eller portalparagrafen i SkolL 6 kap. 1 § där det står att syftet med skollagens 6 kapitel ”enbart” är att motverka kränkande behandling.

---

[990] Siehr, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, 2016, s. 316–317.
[991] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23; Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 71 och Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82.
[992] Se b.la. Dwyer, *The Pathology of Symbolic Legislation*, 1990, s. 233; Siehr, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, 2016, s. 316–317; Selmi, *Is Something Better than Nothing?*, 2004, s. 81 samt Tushnet och Yackle, *Symbolic Statutes and Real Laws*, 1997, s. 2–3.
[993] Jfr. Gustafsson, *Rättens polyvalens*, 2002, s. 283 och Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 84–107.
[994] Jfr. Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 22.

Aktstudien indikerar att det inte bara är rektorerna som betraktar den kränkningsfria skolan som det främsta syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling. Skolinspektionen och BEO utgår visserligen från målstadgandet i SkolL 1 kap. 5 § när myndigheten utformar sina beslut, men i stället för att understryka skolornas skyldighet att ”aktivt motverka” kränkande behandling framhåller Skolinspektionen och BEO i flera beslut att paragrafens lydelse innebär en skyldighet för skolorna att hålla utbildningen ”fri” från kränkande behandling. Det kan framstå som att Skolinspektionen och BEO endast kondenserar budskapet i SkolL 1 kap. 5 § st. 2 i syfte att förenkla språket i sina beslut, men genom att skriva att skolan ”måste hållas fri från kränkande behandling” har myndigheten ändrat målsättningen med utbildningen som kommer till uttryck i SkolL 1 kap. 5 § st. 2. Det kan tyckas vara en rent semantisk fråga,[995] men syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling som kommer till uttryck i SkolL 1 kap. 5 § st. 2 understryker skolornas ansvar att arbeta med förebyggande åtgärder i enlighet med SkolL 6 kap. 6–8 §§ och innebär i klarspråk att t.ex. en lärare som får vetskap om att en kränkning ägt rum *inte får ignorera detta* utan måste vidta åtgärder i syfte att aktivt motverka den eller de kränkningar som inträffat. Skyldigheten för skolans personal att aktivt motverka alla former av kränkande behandling enligt SkolL 1 kap. 5 § st. 2 innebär däremot *inte* att skolan måste vara en plats som hålls fri från kränkningar även om det är målet.

Att Skolinspektionen och BEO återkommande framhåller att skolan ska vara en kränkningsfri plats tyder på att myndigheten i realiteten, trots hänvisningar till SkolL 1 kap. 5 §, utgår ifrån att syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling, är att inskärpa nolltolerans mot kränkande behandling hos skolornas personal och huvudmän. Vad detta beror på kan ha olika förklaringar. Det är dels tänkbart att Skolinspektionen och BEO tolkat utformningen av SkolL 1 kap. 5 § st. 2 som ett *faktiskt uttryck för nolltolerans*, dels är det möjligt att myndigheten i första hand tagit intryck av propositionen till barn- och elevskyddslagen från år 2006 där det står att lagstiftaren anser att det är viktigt att skolans verksamhet är ”fri” från alla former av trakasserier och kränkande behandling.[996]

Med tanke på utformningen av Skolinspektionen och BEO:s beslutsmallar samt den stående referensen till en kränkningsfri skola verkar det som att myndigheten utgår från att syftet med skollagens 6 kapitel är att uppnå en skola som är helt fri från kränkningar. Att Skolinspektionen uppfattar bestämmelserna om kränkande behandling i SkolL 6 kap. 1–16 §§ som ett medel för att uppnå en

[995] Riemer, *Introducing Semantics*, 2010. Se även Gladia, *Legal Linguistics*, 2009 och Gladia, *Lectures on Legal Linguistics*, 2017.
[996] Prop. 2005/06:38, s. 22.

nollvision och en skola som är fri från kränkande behandling stödjs inte enbart av aktstudien utan får även stöd av rapporter, vägledningar och annat myndighetsmaterial som Skolinspektionen och BEO publicerat.[997]

Med beaktande av resultaten från akt- och intervjustudien är målsättningen om en kränkningsfri skola att betrakta som negativ, snarare än positiv, symbolisk lagstiftning.[998] Detta beror på att en kränkningsfri skola antagligen *inte kan uppnås* med rättsliga medel, samtidigt som skollagens sanktionsbestämmelser i kombination med Skolinspektionens tillsyn, tvingar skolorna och skolornas personal att *försöka* uppnå detta omöjliga mål med resultatet att skolor ofta straffas för att de inte levererar ett i grund och botten omöjligt resultat.[999] Att enskilda skolor straffas för att de inte har resurser nog att t.ex. hålla alla elever under uppsikt under skoldagen eller inte kan erbjuda assistenter till de barn som skulle behöva det, riskerar att leda till en ovilja bland skolans personal att se eller ingripa mot kränkningar när de väl inträffar (se avsnitt 6.3.3).[1000] Oviljan kan även bidra till att skolans personal upplever en negativ juridifiering av skolan och att förtroendet för rätten som sådan undermineras.[1001]

7.2.1.3 Synergidefekter

Synergidefekter uppstår när en lags målsättning (en skola fri från kränkningar), rättsliga medel (förebygga, anmäla, utreda och åtgärda) och ett avsett resultat (en skola fri från kränkningar) inte stämmer överens eller går att kombinera. Orsaken bakom synergidefekterna kan vara flera. Defekterna kan bero på att målsättningen med en lag är *reellt ouppnåeligt*, dvs. det *går inte* ens under optimala förhållanden, att uppnå syftet med lagen, t.ex. att genom lag förbjuda människor att dö trots att alla människor kommer att dö någon gång, av någon orsak. Defekterna kan dock även bero på att målsättningen med en lag är *praktiskt ouppnåeligt*, t.ex.

---

[997] Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010, s. 15; BEO, dnr. 2016:5553, s. 6–7 och 18; Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 5, 16, 19, 23 och 25; Skolinspektionen, *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, 2012, s. 36; Skolinspektionen, *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*, 2016, s. 14; Skolinspektionen, *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*, 2014, s. 2; Skolinspektionen, *Från huvudmannen till klassrummet*, 2014, s. 23 och Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 25. Se även Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011.
[998] Se b.la. Dwyer, *The Pathology of Symbolic Legislation*, 1990, s. 233; Siehr, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, 2016, s. 316–317; Selmi, *Is Something Better than Nothing?*, 2004, s. 81 samt Tushnet och Yackle, *Symbolic Statutes and Real Laws*, 1997, s. 2–3.
[999] Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 71. Se även Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23 samt Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82.
[1000] Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020, s. 27–28.
[1001] Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 70–71. Se även Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82 samt Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 452.

på grund av att det saknas ekonomiska, tidsmässiga eller politiska förutsättningar för att förverkliga lagens målsättning.[1002]

I skollagens fall beror synergidefekterna snarare på *praktisk ouppnåelighet* än på *reell ouppnåelighet*. Som framgår av avsnitt 2.3.3 är de effektivaste åtgärderna mot kränkande behandling personal- och resursintensiva,[1003] vilket även innebär att åtgärderna är kostsamma för skolornas huvudmän. Som en av rektorerna påpekar i avsnitt 6.3.5 saknar hon och hennes personal möjligheter, medel och tid för att på ett fullgott sätt anmäla alla kränkningar av barn och elever i enlighet med målsättningen om en kränkningsfri skola.[1004] För att skolorna ska kunna garantera en kränkningsfri, eller åtminstone nästintill kränkningsfri, skola krävs en ekonomisk resurstilldelning. Detta kräver i sin tur en resursprioritering av politisk eller ledningsmässig natur,[1005] dvs. vill kommunen (eller den enskilda huvudmannen) lägga skattemedel eller kapital på att öka lärartätheten i skolorna eller vill man bygga en ny idrottshall, renovera skolmatsalen, anställa fler sjuksköterskor på sina seniorboenden eller ge sina aktieägare utdelning?

Synergidefekterna i fråga om kränkande behandling kan i flera fall bero på att elevernas rätt till en skola utan kränkningar konkurrerar med andra rättigheter som näringsfrihet[1006] och det kommunala självstyret,[1007] se RF 2 kap. 17 § och 14

[1002] Jfr. resonemanget i Gustafsson, *Rättens polyvalens*, 2002, s. 283.

[1003] Effektiva åtgärder mot kränkande behandling beskrivs av Ttofi m.fl. som ett långvarigt arbete med information, utbildning och övervakning av skolmiljön. Se Ttofi, m.fl., *Effectiveness of programmes to reduce school bullying*, 2008, s. 72–ff. Se även Flygare, m.fl., *Utvärdering av metoder mot mobbning*, 2011 och Flygare, m.fl., *Lessons From a Concurrent Evaluation of Eight Antibullying Programs Used in Sweden*, 2013, s. 185.

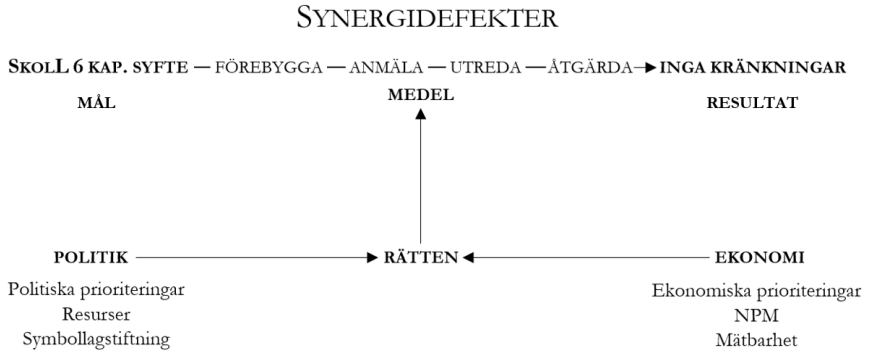
[1004] Prop. 2005/06:38, s. 22. Se även om nolltolerans och nollvision i Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010, s. 15; BEO, dnr. 2016:5553, s. 6–7 och 18; Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 5, 16, 19, 23 och 25; Skolinspektionen, *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, 2012, s. 36; Skolinspektionen, *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*, 2016, s. 14; Skolinspektionen, *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*, 2014, s. 2; Skolinspektionen, *Från huvudmannen till klassrummet*, 2014, s. 23; Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 25 och Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011.

[1005] Gustafsson, *Rättens polyvalens*, 2002, s. 283–ff.; Gustafsson, *Taking social rights seriously (I)*, 2005, s. 471 och Gustafsson, Håkan, *Taking social rights seriously (II): Den handikappade lagen*, Retfærd, 2007, s. 54.

[1006] Jfr. resonemanget i Bexhed, Jan-Mikael och Thorstensson, Anders, *Näringsfrihet och vinstbegränsning*, SvJT, 2018, s. 135–ff.

[1007] För mer om kommunalt självstyre, se Nergelius, Joakim, *Några synpunkter på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen*, FT, 1997. Se även Warnling-Nerep, Wiweka, *Kommuners lag- och domstolstrots: en undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar*, Juristförlaget, 1995 [se vidare Warnling Conradson].

kap. 2 §.[1008] På ett resursmässigt plan ”konkurrerar”[1009] elevers rätt till en skola utan kränkningar också med förverkligandet av andra kommuninvånares sociala rättigheter, exempelvis äldre människors rätt till stöd och service samt de rättigheter som tillkommer människor med funktionsvariationer eller missbruksproblem,[1010] se socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) 5 kap. 4, 7 och 9 §§. Elevers rätt till en skola utan kränkningar ”konkurrerar” också med interna prioriteringar vid varje enskild skolenhet där en rektor t.ex. tvingas välja mellan att anställa en assistent till ett utåtagerande barn eller att anställa en ny lärare i engelska.



Figur 12: Skollagens synergidefekter.[1011]

Synergidefekter mellan en lags syfte och resultat kan uppstå trots att rättsläget i juridisk och rättsvetenskaplig mening är klarlagt. Det handlar i sådana fall om de skillnader som uppstår mellan gällande rätt i rättsdogmatisk mening och faktisk gällande rätt som den ter sig vid den reella tillämpningen av rätten.[1012] Trots att den gällande rätten kan tyckas vara klar när frågan bedöms ur ett rättsligt perspektiv innebär det i praktiken inte särskilt mycket om rätten pga. politiska eller ekonomiska faktorer *inte kan förverkligas*.[1013]

I detta avsnitt framgår att två av skollagens tre syften med 6 kapitlets bestämmelser om kränkande behandling är förenliga med den teori om effektiv lagstift-

[1008] Jfr. resonemanget om individen mellan rätt och politik i Gustafsson, *Rättens polyvalens*, 2002, s. 284–290. Se dock Warnling Conradson, *Kommuners lag- och domstolstrots*, 1995, s. 559.
[1009] Riberdahl, Curt, *Rättighetslagar och kommunal självstyrelse*, FT, 1993, s. 162.
[1010] Riberdahl, *Rättighetslagar och kommunal självstyrelse*, 1993, s. 162–ff.
[1011] Inspirerad av professor Håkan Gustafssons kommentar och figur på mitt slutseminarium.
[1012] Sandgren, *Om empiri och rättsvetenskap*, 2009, s. 732.
[1013] Gustafsson, *Rättens polyvalens*, 2002, s. 283–ff.

ning som tillämpas i den här avhandlingen. Dessa två syften handlar om en skyldighet för skolan att motverka kränkande behandling genom utbildning och undervisning om mänskliga rättigheter samt genom förebyggande åtgärder, se SkolL 1 kap. 4–5 §§ och 6 kap. 1 §. Kränkningsbestämmelsernas tredje syfte som framgår i propositionen till barn- och elevskyddslagen och som går ut på att skolorna ska hållas fria från kränkningar är dock inte effektivt med beaktande av den teori om effektiv lagstiftning som tillämpas i den här avhandlingen.[1014] Utifrån vad som framkommer i avsnitt 1.4.2.1 om lagars syften bör en lags syfte inte vara för vidsträckt. Detta innebär att lagstiftaren inte bör sätta upp alldeles för vidlyftiga mål som sedan inte kan förverkligas med rättsliga verktyg.

I viss mån kan symboliska målsättningar tillkomma utan att detta påverkar en lags effektivitet och detta gäller särskilt när syftet med målen inte är att uppnå faktiska resultat utan ”enbart” att peka ut icke-bindande strävansmål.[1015] Syftet med skollagens kränkningsbestämmelser som det beskrivs i propositionen till barn- och elevskyddslagen är dock, enligt vad som framkommit i akt- och intervjustudien, inte enbart en symbolisk målsättning i positiv bemärkelse eftersom detta symboliska strävansmål knutits till faktiska sanktioner i form av skadestånd, föreläggande, anmärkningar, etc. och således signalerar till skolorna och skolornas personal att de har en skyldighet, enligt skollagens 6 kapitel att hålla skolorna fria från kränkningar.[1016] Hur detta effektivitetsproblem skulle kunna lösas för att skapa en mer effektiv skollagstiftning diskuteras i avsnitt 7.3.1.

Som framgår i detta avsnitt finns det vissa problem vad gäller det första effektivitetskriteriet om ett tydligt och realistiskt syfte enligt den tillämpade effektivitetsteorin. I nästa avsnitt analyseras resultaten från avhandlingens 4 kapitel och effektivitetskriteriet om en tydlig och sammanhängande kontext. Inledningsvis beskrivs förhållandet mellan barnkonventionen och skollagen men avsnittet berör även relationen till diskrimineringslagen, arbetsmiljölagen, regeringsformen och den s.k. tillsynsplikten.

7.2.2 En *kontext* som främjar effektivitet?

7.2.2.1 Skollagen och barnkonventionen

En rättskälla som är att betrakta både som en överstatlig överenskommelse och som svensk lag är barnkonventionen. Denna rättskälla behandlar barn och elev-

---

1014 Prop. 2005/06:38, s. 22–23.

1015 Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 21–22 och Lembcke, *Symbolic Legislation and Authority*, 2016, s. 87–ff. Se även Selmi, *Is Something Better than Nothing?*, 2004, s. 81.

1016 Jfr. resonemanget om omöjliga mål för lagstiftning i Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 70–71; Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82 samt Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 452.

ers utsatthet för kränkningar och våld i skolan och är således en viktig del av den kontextuella granskningen av skollagens 6 kapitel.

Att det finns en tydlig koppling mellan barnkonventionens bestämmelser om kränkningar och våld mot barn samt skollagens bestämmelser om kränkande behandling är fördelaktigt ur ett effektivitetsperspektiv eftersom det då finns en tydlig länk mellan den svenska nationella rätten på skolans område och den överstatliga rättsliga kontexten i fråga om barns mänskliga rättigheter. Den överstatliga kontexten i fråga om skollagens skydd mot kränkande behandling är således koherent, vilket är positivt.

Andemeningen i barnkonventionens art. 19 och 28 finns återspeglad i SkolL 6 kap. 6–7 och 9 §§ där det framgår att skolhuvudmannen har ett ansvar att förhindra kränkningar av elever samt att skolhuvudmannen och skolans personal inte får utsätta barn och elever för kränkningar. Därutöver finns principen om barnets bästa återgiven på ett tydligt sätt i SkolL 1 kap. 10 § och möjligheten för barn att komma till tals kan delvis anses ha blivit förverkligad i skollagen genom SkolL 6 kap. 12–13 §§.[1017]

Som nämns i avsnitt 4.2.4 finns det kontextuella svårigheter med att bygga den svenska skolrättsliga regleringen på internationella bestämmelser och samtidigt producera effektiv lag. Dessa svårigheter har dock ingen inverkan på bedömningen av skollagens effektivitet, utan beror snarare på den svenska lagstiftarens metodval i fråga om barnkonventionens inkorporering, samt utformningen av propositionen om inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, se avsnitt 4.2.4 för en mer djupgående diskussion om detta.[1018]

7.2.2.2 Skollagen, regeringsformen och tillsynsplikten

När det gäller kränkningsbestämmelsernas relation till skollagens 5 kapitel, regeringsformens 2 kapitel samt till tillsynsplikten är bedömningen av den kontextuella effektiviteten komplicerad. Enligt granskningen i avsnitt 4.3 är skollagens 6 kapitel en naturlig förlängning av förbudet mot påtvingade kroppsliga ingrepp som kommer till uttryck i RF 2 kap. 6 §. Bestämmelserna i skollagens 6 kapitel och RF 2 kap. 6 samt 20–21 §§ fungerar dock inte lika bra ihop med skollagens bestämmelser om lärares och rektorers allmänna befogenheter enligt SkolL 5 kap. 6 § och tillsynsplikten som utformats genom b.la. domstolspraxis och lagmotiv.

Det oklara förhållandet mellan SkolL 5 kap. 6 §, tillsynsplikten, SkolL 6 kap. 9 § och RF 2 kap. 6 och 20 §§ innebär att elever *visserligen* ska skyddas mot kränk-

---

[1017] Jfr. Barnkonventionsutredningens slutsatser om skollagens förhållande till barnkonventionen i SOU 2020:63, s. 1757–1762.
[1018] Prop. 2017/18:186. Se även Grahn-Farley, *Barnkonventionen*, 2019.

ande handlingar (SkolL 6 kap. 9 § och RF 2 kap. 6 §) men att lärare ändå, på oklar rättslig grund, har rätt att använda våld mot dem om ordningen i skolan är allvarligt störd.[1019] Utformningen av SkolL 5 kap. 6 § och 6 kap. 9 § innebär att kapitlen verkar stå i motsatsförhållande till varandra. Skolans personal kan som ett resultat av detta känna sig klämda mellan den lagstadgade skyldigheten att ingripa enligt skollagens 5 kapitel och det lagstadgade förbudet mot att utsätta barn och elever för kränkande behandling enligt skollagens 6 kapitel. Ytterligare en brist som kan noteras i relation mellan skollagens 6 och 5 kapitel är att det inte är klart om SkolL 5 kap. 6 § ska betraktas som en kodifiering av tillsynsplikten som kommer till uttryck i föräldrabalken och domstolspraxis, eller inte.[1020]

Det framgår tydligt i akt- och intervjustudien att både Skolinspektionen och BEO:s personal (dvs. jurister, utredare, handläggare) och rektorer är medvetna om, och förhåller sig till, tillsynsplikten när de gör rättsliga bedömningar av fysiska ingripanden mot elever. Intervjustudiens resultat indikerar dock att tillsynsplikten upplevs som vag och svårtolkad. Det är svårt för rektorerna att avgöra var gränsen för tillåtna och förbjudna fysiska ingripanden går inom ramen för tillsynsplikten. Osäkerheten i fråga om tillsynspliktens gränser har lett till att vissa rektorer helst inte vill att anställda agerar fysiskt mot eleverna i syfte att upprätthålla ordningen i skolan, trots att personalen har en lagstadgad skyldighet att göra det enligt SkolL 5 kap. 6 §. Ytterligare en effekt som tillsynspliktens otydliga förhållande till skollagens 6 kapitel fått, är att representanter för skolans ledning är mer vaksamma mot lärare och annan skolpersonal som använder fysisk makt eller våld mot elever, vilket bör anses vara positivt ur ett elevrättighetsperspektiv.

Den sammantagna bilden av skollagens bestämmelser om kränkande behandling samt bestämmelsernas rättsliga kontext är att det finns ett visst mått av bristande koherens. Förhållandet mellan skollagens 5 och 6 kapitel, tillsynsplikten samt regeringsformens bestämmelse om påtvingade kroppsliga ingrepp skulle kunna leda till ineffektivitet eftersom det är oklart var gränsen mellan tillåtet och otillåtet våld går. Det är dessutom motsägelsefullt att elever garanteras ett skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp som inte får inskränkas på annat sätt än genom lag samtidigt som Högsta domstolen i flera avgöranden framhållit att barn och elevers rättsliga skydd enligt regeringsformen kan inskränkas med stöd av analogt tillämpade lagar och ett antal uttalanden i olika förarbeten.[1021]

[1019] NJA 1988 s. 586; NJA 2009 s. 776; NJA 2016 s. 596 och NJA 2020 s. 578. Jfr. Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020 och Refors-Legge, *Ordning i klassen*, 2020. Se även Warnling Conradson, *Påtvingat kroppsligt ingrepp*, 2002, s. 23.
[1020] Prop. 2009/10:165, s. 323–f. Se även NJA 2020 s. 578.
[1021] Se prop. 2009/10:165, s. 323–f. Se även Sund, *Tillsyn över barn*, 1989.

7.2.2.3 Skollagen och diskrimineringslagen

Skollagens bestämmelser om kränkande behandling har som tidigare nämnts flera beröringspunkter med diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering, främst i form av trakasserier och sexuella trakasserier (se avsnitt 4.5). Enligt SkolL 6 kap. 3 § är kränkande behandling ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker ett barns eller en elevs värdighet. Både kränkande behandling och diskrimineringsformen trakasserier bygger på att en elev blivit utsatt för en handling som inneburit ett *missgynnande* av eleven i form av skada eller obehag och som kränker elevens värdighet. Handlingen måste dessutom vara *oönskad* av den utsatta eleven och den som gör sig skyldig till trakasserier eller kränkande behandling behöver ha *insikt* om att han eller hon kränker en annan person på ett sätt som kan utgöra diskriminering eller kränkande behandling.[1022] Den enda egentliga skillnaden mellan kränkningar i form av diskriminering och kränkningar i form av kränkande behandling är att kränkande handlingar enligt diskrimineringslagen måste ha en koppling till diskrimineringsgrunderna, se DiskrL 1 kap. 1 §.

Eftersom kränkningsformerna diskriminering och kränkande behandling är så pass lika är det svårt att säga när det är skollagens regelverk som ska användas och när det är diskrimineringslagens dito som ska tillämpas. Detta är problematiskt ur effektivitetssynpunkt.[1023] Regelverken är *lika* i fråga om de handlingar som regleras, men *olika* i fråga om de sanktioner som ansvariga tillsynsmyndigheter har möjlighet att tillämpa, samt i fråga om de ersättningsbelopp som enskilda elever kan tilldömas om en skolhuvudman bedömts ha åsidosatt sina skyldigheter enligt SkolL 6 kap. 7, 8, 9, 10, 11 §§ eller DiskrL 2 kap. 5 och 7 §§. Eftersom skollagen och diskrimineringslagen reglerar skolornas skyldighet att hantera mycket lika beteenden, samtidigt som sanktionerna ser olika ut, kan situationer uppstå där det är ”bättre” för elever att bli utsatta för kränkande behandling än att bli utsatta för diskriminering och vice versa.[1024]

Att de kontextuella effektivitetsbristerna fått konsekvenser blir tydligt vid en granskning av DO och Skolinspektionens tolkningar av myndigheternas tillsynsuppdrag samt de rättsliga gränserna för skollagen och diskrimineringslagen. Som nämns i avsnitt 4.5 ovan har DO i tidigare utredningar och remissvar framfört att myndighetens ståndpunkt är att allt för stora samhällsresurser läggs ned på att

---

[1022] Se prop. 2005/06:38, s. 136–137 och prop. 2007/08:95, s. 492–494. Se även Refors-Legge, *Förhållandet mellan skollagen och diskrimineringslagen i fråga om kränkningar,* 2021.
[1023] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 79–83. Se även Kress, *Coherence*, 2010, s. 521.
[1024] Se b.la. SOU 2004:50, s. 149 ff.; SOU 2016:87; SOU 2010:99; Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan*, 2013. Se även Refors-Legge, *Tillsynen över skolan och barnen som kommer i kläm*, 2016, s. 386 ff.

processa om ekonomisk kompensation till enskilda offer för diskriminering.[1025] DO har även understrukit att de resurser som läggs ned på individärenden och i processer om ekonomisk kompensation vore bättre spenderade om resurserna i stället lades på att förebygga diskriminering i samhället.[1026] Skolinspektionen och BEO:s historiska arbetsordning har i direkt motsats till DO:s ställningstagande varit att lägga stora delar av myndighetens ekonomiska resurser på utredningar, beslut, förlikningar och domstolsprocesser i individärenden.[1027] Detta gäller inte minst BEO som lagt majoriteten av sina resurser på individuella elevers ärenden trots att BEO enligt propositionen till barn- och elevskyddslagen inte ska fungera som ett juridiskt ombud utan som en ombudsman.[1028]

Svenska myndigheter och myndighetschefer (generaldirektörer, ombudsmän, m.fl.) har tämligen stort utrymme att göra egna prioriteringar inom ramen för myndighetens instruktion, regleringsbrev m.m., se RF 12 kap. 2–3 §§.[1029] Detta innebär att ett ledningsbyte vid en eller flera statliga myndigheter kan leda till större eller mindre ändringar i myndighetspraxis. Som nämns i avsnitt 4.5.5 fick DO år 2020 en ny myndighetschef som har signalerat att DO:s återhållsamma inställning till individärenden kommer ändras.[1030] En reform av DO:s prioriteringar och arbetssätt skulle kunna innebära att myndigheten återgår till att driva fler individärenden till domstol.[1031] Samtidigt som DO har aviserat ett ökat fokus på individärenden har Skolinspektionen och det nyligen tillträdda barn- och elevombudet givit uttryck för att myndigheten och myndighetsfunktionen kommer minska den del av myndighetens tillsyn som bygger på individärenden.[1032]

Skillnaderna mellan Skolinspektionens och DO:s historiska inställning till individärenden blir tydlig vid en jämförelse av antalet beslut som Skolinspektionen och DO fattade under perioden 2015–2019. Jämförelsen visar att DO sedan år 2015 har framställt krav på diskrimineringsersättning vid nio tillfällen för en elevs räkning.[1033] Under samma tidsperiod fattade Skolinspektionen och BEO 334 beslut om skadestånd.[1034] Skillnaden mellan myndigheternas beslutssiffror kan del-

---

[1025] DO, LED 2017/265.
[1026] DO, LED 2017/265.
[1027] Skolinspektionen, dnr. 2019:10074, s. 12–36.
[1028] Skolinspektionen, dnr. 2019:10074, s. 12–36. Se även prop. 2005/06:38, s. 118.
[1029] Bull och Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 2019, s. 278–283.
[1030] Se b.la. Arrhenius, *DO är en myndighet som ska bedriva ett kraftfullt arbete mot diskriminering*, 2021 och DO, LED 2020/395, s. 5.
[1031] DO, LED 2015/221.
[1032] Skolinspektionen, dnr. 2019:10074, s. 57. Se även Jällhage, *Nya BEO vill skapa dialog*, 2020.
[1033] DO, *Stämningar och domar*, 2021.
[1034] Skolinspektionen, dnr. 2020:8618, 2020, s. 36; Skolinspektionen, dnr. 2019:10074, s. 35; Skolinspektionen, dnr. 2018:10925, 2018, s. 34; Skolinspektionen, dnr. 10-2017:8394, 2017, s. 41; Skolinspektionen, dnr. 10-2017:403, 2016, s. 40 och Skolinspektionen, dnr. 10-2015:8723, s. 33.

vis förklaras genom att DO har ett mindre antal anställda än Skolinspektionen samt att DO har mindre ekonomiska resurser och ett större tillsynsområde än Skolinspektionen som enbart behöver fokusera på skolan.[1035]

Som nämns i avsnitt 4.5.5 ansåg DO under perioden 2015–2020 att diskrimineringslagens krav på insikt inte går att uppfylla i fall där ett barn utsatt andra barn för trakasserier eller sexuella trakasserier,[1036] åtminstone inte på det sätt som propositionen till barn- och elevskyddslagen samt diskrimineringslagen föreskriver.[1037] Till skillnad från DO har Skolinspektionen och BEO *inte* beaktat kravet på insikt som framgår i propositionen till barn- och elevskyddslagen.[1038] Vid en granskning av de beslut som ingår i aktstudien är det tydligt att Skolinspektionen i majoriteten av de granskade ärendena kommer fram till att bestämmelserna i skollagens 6 kapitel *är tillämpliga* trots kravet på insikt eftersom myndigheten anser att i princip alla kränkningar som sker mellan barn och elever är *uppenbart kränkande* i skollagens mening, vilket enligt propositionen till barn- och elevskyddslagen innebär att kravet på insikt inte behöver beaktas.[1039]

Att myndigheter har olika inställning till sina tillsynsuppdrag är inte ovanligt och påverkar vanligtvis inte lagars effektivitet per se. Om Transportstyrelsen tolkar sitt tillsynsuppdrag snävt och Universitetskanslersämbetet tolkar sitt uppdrag brett kommer de två myndigheternas förhållningssätt sannolikt inte påverka deras eller allmänhetens tolkning av lagar och förordningar som körkortslagen (1998:488) eller högskolelagen (1992:1434). Om DO däremot tolkar sitt tillsynsuppdrag snävt och Skolinspektionen tolkar sitt brett, vilket varit fallet under perioden 2015–2020,[1040] finns en risk att det skapas en orättvisa där likartade beteenden bedöms på olika sätt. Det kunde med andra ord bli mer fördelaktigt, ur den enskildes perspektiv, att utsättas för kränkande behandling än för diskriminering, trots att diskriminering enligt förarbetena till diskrimineringslagen ska ha en särställning och generellt sett betraktas som en allvarligare form av kränkning än kränkande behandling.[1041]

1035 Se DO, LED 2020/395 och Skolinspektionen, dnr. 2020:8618, 2020. Se även SOU 2020:79.
1036 DO, *Trakasserier och sexuella trakasserier yngre barn emellan*, 2015, s. 1; DO, *Kompletterande rättsutredning om sexuella trakasserier mellan yngre barn*, 2015, s. 1; DO, LED 2018/340 och DO, LED 2017/265.
1037 Prop. 2007/08:95, s. 492–493 och prop. 2005/06:38, s. 136–137.
1038 SOU 2020:79, s. 196.
1039 Prop. 2005/06:38, s. 136–137.
1040 SOU 2020:79, s. 196.
1041 Se b.la. SOU 2004:50, s. 149 ff.; SOU 2016:87; SOU 2010:99; Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan*, 2013. Se även Refors-Legge, *Tillsynen över skolan och barnen som kommer i kläm*, 2016, s. 386 ff.

Som nämns ovan är det inte enkelt att dra en rak linje mellan beteenden som ska klassificeras som kränkande behandling enligt skollagen och beteenden som ska klassificeras som diskriminering enligt diskrimineringslagen. Kraftig övervikt kan under vissa förutsättningar betraktas som en funktionsnedsättning enligt Europadomstolen och ska därför, i dessa fall, bedömas inom ramen för diskrimineringslagstiftningen.[1042] Enligt förarbetena till barn- och elevskyddslagen utgör dock kränkande handlingar som grundar sig på en persons övervikt, ofta ett tydligt exempel på kränkande behandling och ska således bedömas inom ramen för skollagstiftningen och skollagens 6 kapitel.[1043]

Akt och intervjustudien tyder på att både Skolinspektionen och rektorerna har svårt att skilja skollagens bestämmelser om kränkande behandling från diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering. I avsnitt 4.7.2 framgår det att Skolinspektionen och BEO bland de totalt 667 besluten som undersökts, hanterat 59 ärenden som antagligen, helt eller delvis borde ha lämnats över till DO. I 23 av dessa 59 ärenden skedde också en överlämning i enighet med den överenskommelse som träffats av myndigheterna.[1044] I 36 av dessa 59 ärenden diskuterades dock inte gränsdragningen mellan skollagen och diskrimineringslagen över huvud taget och beslutsfattaren bedömde den kränkande handlingen utifrån skollagens regelverk trots att det fanns mer eller mindre klara element av diskriminering i det utsatta barnets berättelse.

I avsnitt 4.8.2 framgår att endast en av de intervjuade rektorerna på ett tydligt sätt uttryckte att hon hade svårt att skilja kränkande behandling enligt skollagen från trakasserier enligt diskrimineringslagen. De flesta av rektorerna refererade dock upprepade gånger till kränkande behandling som trakasserier och till trakasserier som kränkande behandling. Det fanns även en tendens hos rektorerna att blanda ihop DO med BEO. Flera av rektorerna blandade dessutom ihop DO och BEO med BO, en myndighet som visserligen har tillvaratagandet av barns rättigheter som sin främsta uppgift, men som trots detta har mycket lite att göra med barns utsatthet för kränkningar i skolan på ett praktiskt plan, se förordningen (2007:1021) med instruktion för Barnombudsmannen.

En tolkning som kan göras av både intervju- och aktstudien är att både rektorerna och personalen hos Skolinspektionen och BEO har problem att skilja diskrimineringslagen och skollagen åt. Denna sammanblandning kan i sin tur leda

---

[1042] Fag og Arbejde mot Kommunernes Landsforening, mål C-354/13. Se även Refors-Legge, *Förhållandet mellan skollagen och diskrimineringslagen i fråga om kränkningar*, 2021 och SOU 2020:79.
[1043] Prop. 2005/06:38, s. 136. Se även Refors-Legge, *Förhållandet mellan skollagen och diskrimineringslagen i fråga om kränkningar*, 2021 och SOU 2020:79.
[1044] Skolinspektionen och DO, *Överenskommelse om samverkan mellan Statens Skolinspektion och Diskrimineringsombudsmannen*, dnr. 2016:1725 och LED 2013/104 69.

till att varken rektorerna eller Skolinspektionens personal hanterar skol- och diskrimineringslagens kränkningsbestämmelser på ett förväntat eller korrekt sätt och det finns en risk för normkollisioner. Eftersom tillsynen över skollagen och diskrimineringslagens regelverk sköts av olika myndigheter som har olika syn på tillsynens funktion i skolan och i samhället blir tolkningen av skollagens och diskrimineringslagens bestämmelser om kränkningar mycket olika med synbara orättvisor som resultat. Hittills har det varit mest ”fördelaktigt” för elever att bli utsatta för kränkande behandling enligt skollagens 6 kapitel, men om den nya ledningen för både BEO och DO så att säga ”byter position” med varandra i förhållande till myndigheternas tillsynsuppdrag och vikten av att driva individärenden, kan detta resultera i att det blir mer ”fördelaktigt” för elever att bli utsatta för diskriminering i form av trakasserier enligt diskrimineringslagens regelverk. En omställning hos DO i fråga om myndighetens syn på processer om diskrimineringsersättning i enskilda ärenden skulle kunna leda till att skillnaden mellan regelverken blir ännu tydligare än vad som är fallet idag. Det beror på att diskrimineringsersättningen för kränkningar enligt diskrimineringslagen är högre än skadeståndet för kränkande behandling enligt skollagen.[1045]

7.2.2.4 Skollagen och arbetsmiljölagen

Till skillnad från de effektivitetsbrister som kan noteras i strukturen mellan skollagen och diskrimineringslagen verkar effektivitetsbristerna i förhållandet mellan skollagen och arbetsmiljölagen vara färre, trots att arbetsmiljölagen också överlappar med skollagen i fråga om kränkningar av elever. Vad detta beror på går inte att utläsa ur den data som samlats in som empiriskt underlag till den här avhandlingen. En förklaring till att relationen mellan arbetsmiljölagen och skollagen är mindre komplicerad än förhållandet mellan skollagen och diskrimineringslagen kan vara att överenskommelsen mellan Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen ser annorlunda ut än överenskommelsen mellan Skolinspektionen och DO.[1046] Enligt Skolinspektionen och DO:s överenskommelse ska myndigheterna bedriva sitt tillsynsuppdrag parallellt, samtidigt som myndigheterna enbart ska utreda den egna myndighetens ärendetyper.[1047] Skolinspektionen och BEO utreder och fattar beslut i ärenden som rör kränkande behandling enligt skollagen och DO utreder och fattar beslut i ärenden som rör diskriminering enligt diskrimineringslagen. Om Skolinspektionen och DO får in en anmälan

[1045] Se b.la. NJA 2014 s. 499 I (*Veolia*); prop. 2007/08:95, s. 390–ff. och SOU 2020:79, s. 88–ff. Jfr. NJA 2016 s. 596.
[1046] Skolinspektionen och DO, dnr. 2016:1725 och LED 2013/104 69, samt Skolinspektion och Arbetsmiljöverket, dnr. 2016/045165 och dnr. 2016:7909.
[1047] Skolinspektionen och DO, dnr. 2016:1725 och LED 2013/104 69.

som helt eller delvis rör den andra myndighetens tillsynsområde ska det göras en hel eller partiell överlämning av ärendet.[1048] En elev kan således få en och samma händelse utredd av både Skolinspektionen och DO med olika resultat.

Enligt Skolinspektionen och Arbetsmiljöverkets överenskommelse ska inte Arbetsmiljöverket utreda kränkningar av elever över huvud taget utom i fall där kränkningarna utförts av ett barn eller en vuxen som inte går på, eller arbetar i, den skola där kränkningen ägt rum, dvs. när en kränkning utförs i en skola av någon som är utomstående.[1049]

Av förarbetena till både den äldre och den nuvarande förvaltningslagen leder samverkan mellan myndigheter till en mer enhetlig och effektiv förvaltning.[1050] Som nämns i avsnitt 4.6 är uppdelningen av ärendetyper mellan Skolinspektionen och Arbetsmiljöverket inte lagstadgad och även om uppdelningen av arbetsuppgifterna bidrar till en effektivisering av *myndigheternas verksamheter* leder den inte till några kontextuella effektivitetsvinster på det sätt som åsyftas i den här avhandlingen. I stället kan det betraktas som en brist ur kontextuell effektivitetssynpunkt att myndigheterna hanterar en överlappning av regelverken genom en myndighetsöverenskommelse som inte är lättillgänglig för allmänheten.

7.2.2.5 Koherensdefekter

En effektiv lag bör helst inte överlappa med andra lagar eller rättskällor eftersom normkonflikter i största möjliga mån bör undvikas (se avsnitt 1.4.2.2). Om överlappningar av regelverken trots allt sker eller förefaller vara nödvändiga, måste dessa vara noggrant övervägda. Uppdelningen mellan regelverken bör i största möjliga mån vara precis och framgå på ett tydligt sätt i lagtexten eller i lagtextens förarbeten.[1051] Idealet är ett koherent system med få konkurrerande lagstiftningsmeddelanden. En rättslig kontext är enligt effektivitetsteorin koherent om systemet hänger ihop och om delarna stärker helheten.[1052] En rättslig kontext är däremot inkoherent om den inte hänger ihop, om den framtår som ad hoc eller innehåller information som inte går att förstå i ett sammanhang.[1053] Med dessa kriterier i åtanke visar genomgången av skollagens rättsliga kontext i både rättsdogmatisk och empirisk mening att det finns vissa brister när det gäller kränkande behandling av barn och elever.

[1048] Skolinspektionen och DO, dnr. 2016:1725 och LED 2013/104 69.
[1049] Skolinspektion och Arbetsmiljöverket, dnr. 2016/045165 och dnr. 2016:7909. Se även Norman och Hamberg, *Skyddsombud stänger skola efter våld och hot*, 2015.
[1050] Prop. 1985/86:80, s. 23 och prop. 2016/17:180, s. 70.
[1051] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 65.
[1052] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 65–66.
[1053] Kress, *Coherence*, 2010, s. 521. Se även Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 65–66.

Inledningsvis kan det konstateras att det finns flera överlappande lagar, bestämmelser och andra rättskällor som styr eller påverkar tolkningen av skollagens 6 kapitel. Vissa av överlappningarna tycks vara mer övervägda än andra eller av underordnad art eftersom överlappningen inte påverkar tolkningen av bestämmelserna i SkolL 6 kap. 1–16 §§ på ett nämnvärt sätt. En sådan överlappning är skollagens bestämmelser om kränkande behandling samt barnkonventionens bestämmelser om barns skydd mot kränkningar och våld i b.la. art. 19 och 28.

Andra överlappningar leder dock till effektivitetsförluster som kan identifieras i resultaten från akt- och intervjustudien (se avsnitt 4.7 och 4.8). Skollagens interna relation mellan 5 och 6 kapitlet är problematisk ur effektivitetssynpunkt. Det är exempelvis inte tydligt i vilken utsträckning SkolL 6 kap. 9 § kan inskränkas med stöd av SkolL 5 kap. 6 § och det är heller inte klart vilken roll RF 2 kap. 6 och 20 §§ ska spela i den skollagsinterna disharmonin. Tillsynsplikten utgör ytterligare ett bristande effektivitetsmoment då det påverkar bedömningen av SkolL 6 kap. 10 § utan att vara tydligt fastslaget i lag.

En tydlig och ofta omdiskuterad effektivitetsbrist i skollagens rättsliga kontext när det gäller kränkande behandling av barn och elever, är överlappningen av skollagens och diskrimineringslagens bestämmelser om kränkande behandling och trakasserier samt de koherensdefekter de båda lagarnas förhållande till varandra skapar.[1054] Både akt- och intervjustudien visar att det finns effektivitetsbrister som beror på skollagen och diskrimineringslagens otydliga förhållande till varandra och tidigare statliga utredningar har visat att diskrepansen leder till att vissa barn får mer myndighetsassistens än andra eftersom tillsynsmyndigheterna tolkar lagarnas gemensamma förarbeten på olika sätt.[1055]

Som framgår i detta avsnitt finns det vissa problem vad gäller det andra effektivitetskriteriet om tydlig och sammanhängande kontext enligt den tillämpade effektivitetsteorin. I nästa avsnitt analyseras resultaten från avhandlingens 5 och 6 kapitel och effektivitetskriteriet om ett tydligt utformat innehåll. Inledningsvis beskrivs kränkningsbegreppets utformning men avsnittet berör även anmälningsplikten och vidden av skolornas ansvar vid aktiviteter utanför ordinarie undervisning och utbildning.

[1054] Se diskussionen som förs i b.la. SOU 2020:79; SOU 2004:50, s. 149 ff.; SOU 2016:87; SOU 2010:99 och Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan*, 2013. Se även Refors-Legge, Maria, *Tillsynen över skolan och barnen som kommer i kläm*, 2016, s. 386 ff.

[1055] SOU 2020:79; SOU 2004:50, s. 149 ff.; SOU 2016:87; SOU 2010:99 och Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan*, 2013.

7.2.3 En *utformning* som främjar effektivitet?

7.2.3.1 Kränkningsbegreppet

En effektivitetsförlust kan uppstå om utformningen av lagtext och den tillämpade lagstiftningstekniken inte i tillräcklig mån anpassats till lagens målgrupp.[1056] Som nämns ovan bestäms lagars innehåll i stor utsträckning genom olika former av språkval, dvs. de ord och meningar som används av lagstiftaren vid utformningen av en eller flera lagbestämmelser.[1057] Med detta i åtanke har SkolL 6 kap. 3 § en mycket viktig funktion eftersom paragrafens definition av det bärande begreppet kränkande behandling i princip styr tolkningen av alla de andra paragraferna i kapitlet.

Ordet kränkning är svårtytt och mångsidigt. Eftersom kränkningsbegreppet används frekvent i både den allmänna debatten[1058] och i en juridisk kontext[1059] är ordet överutnyttjat och delvis urvattnat. Det finns även följdeffekter av kränkningsbegreppets frekventa användning som på senare tid kommit att beskrivas i termer av lättkränkthet[1060] och cancel culture[1061] ord och begrepp som syftar på en verklig eller upplevd ökning av enskilda individers eller samhällsgruppers känslighet inför uttryck eller handlingar som gör dem illa till mods eller går emot deras värdegrund och uppfattningar.[1062]

I skollagen definieras kränkande behandling som ett uppträdande som, utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen, kränker ett barns eller en elevs värdighet. En definition av kränkningsbegreppet kräver således en förståelse för vad värdighet är för något samt vad det innebär om en person får sin värdighet kränkt. Att definiera ordet värdighet är inte enkelt och i utredningen *Skolans ansvar för kränkningar av elever* poängteras att begreppet är svårare att använda i förhållande till barn än till vuxna.[1063] Eftersom det inte finns någon bred konsensus om vad begreppet värdighet eller kränkning innebär är antagligen den mest träff-

---

[1056] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 48–49.
[1057] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 48–51. Se även Gladia, *Legal Linguistics*, 2009 och Gladia, *Lectures on Legal Linguistics*, 2017.
[1058] Se t.ex. Pihl, *Lättkränkta har inget på universitetet att göra*, 2020; Ljunggren, *Sluta vara så kränkta och skaffa er ett liv*, 2016; Helmerson, *Bara sluta att vara så lättkränkta*, 2020 och Eberhard, *Den lättkränkta offerkulturen är mainstream idag*, 2020.
[1059] Se t.ex. DS 2007:10, s. 41–43; Schultz, *Kritik mot kränkningsbegreppet*, 2008, s. 39–40 och Bengtson, *Om kränkning och diskriminering*, 2007, s. 299–305.
[1060] Fox, *I Find That Offensive*, 2016 och Eberhard, *Ingen tar skit i de lättkränktas land*, 2009.
[1061] Carr, *How Can We End #Cancel Culture*, 2020; Wanloo, *"Cancel culture" är här för att stanna*, 2020; Kato, *What is cancel culture?*, 2021 och Romano, *Why we can't stop fighting about cancel culture*, 2020.
[1062] Fox, *I Find That Offensive*, 2016, s. 11–ff. Se även diskussionen om safe spaces, microaggressions och trigger warnings vilka blivit en del av b.la. universitetsanställdas yrkesverksamma vardag, se Garme, Cecilia, *Inte se, inte höra, inte säga*, Fokus, 2017, www.fokus.se, hämtad 2021-04-09.
[1063] SOU 2004:50, s. 123.

ande definitionen av begreppen att de beskriver specifika, för tillfället rådande samhällsvärderingar, vilka anger vad som är rätt och vad som är fel i mötet mellan enskilda individer.[1064] Denna tämligen breda definition sätter dock inte några särskilt tydliga ramar för hur en lärare, en rektor, en handläggare på Skolinspektionen eller en domare ska förstå, tolka och tillämpa SkolL 6 kap. 3 § eftersom värdighetsbegreppet med denna bestämning ändras över tid och är beroende av geografiska och kulturella sammanhang.[1065]

I förarbetena till barn- och elevskyddslagen samt diskrimineringslagen ges exempel på handlingar, uttalanden och beteenden som *kan* utgöra kränkande behandling och trakasserier. B.la. konstaterar lagstiftaren att kränkande handlingar och s.k. mobbning utgörs av negativa handlingar som sker genom fysisk kontakt, verbalt eller på annat sätt genom att t.ex. göra grimaser eller elaka gester, att sprida rykten eller genom att avsiktligt utesluta någon i gruppen (utfrysning).[1066] Denna typ av exempel på kränkande handlingar ger dock ingen vägledning i fråga om kränkningsbegreppets vidd eller tillämplighet i olika situationer. Det står i propositionen till barn- och elevskyddslagen att kränkande behandling *inte* är en subjektiv upplevelse,[1067] samtidigt är det endast den drabbade eleven själv som kan avgöra om en kränkning ägt rum eller inte.[1068] Kränkande behandling i skollagens mening kommer med ett krav på insikt[1069] men inte om den handling som utförts är uppenbart kränkande.[1070] Dessa osäkerhetsfaktorer gör lagstiftarens användning av kränkningsbegreppet problematisk ur effektivitetssynpunkt.

Som konstaterats ovan samt i avsnitt 5.1 behöver tillämparen av SkolL 6 kap. 1–16 §§ utgå från förarbetena till skollagens kränkningsbestämmelser vid tolkningen av SkolL 6 kap. 3 §.[1071] De viktigaste tolkningskällorna är i detta fall propositionen till barn- och elevskyddslagen samt propositionen till diskrimineringslagen.[1072] Dessa två källor är inte uppenbart tillämpliga för en person med begränsad skolning i juridisk metod eftersom barn- och elevskyddslagen varit upphävd

---

[1064] Malby, *Human Dignity and Human Reproductive Cloning*, 2002, s. 109–111.
[1065] Malby, *Human Dignity and Human Reproductive Cloning*, 2002, s. 109–111. Se följande författare för andra definitioner av värdighetsbegreppet: Macklin, *Dignity is a useless concept*, 2003; Griffin, *On Human Rights*, 2008; McCrudden, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, 2008; Marks, *Human Rights Assumptions of Restrictive and Permissive Approaches to Human Reproductive Cloning*, 2002; Gewirth, *Reason and morality*, 1978 samt Beyleveld och Brownsword, *Human Dignity, Human Rights, and Human Genetics*, 1998.
[1066] Prop. 2005/06:38, s. 102. Se även prop. 2007/08:95 och SOU 2004:50.
[1067] Prop. 2005/06:38, s. 103.
[1068] Prop. 2005/06:38, s. 136.
[1069] Prop. 2005/06:38, s. 136–137.
[1070] Prop. 2005/06:38, s. 137.
[1071] Se prop. 2005/06:38; prop. 2007/08:95 och SOU 2004:50.
[1072] Prop. 2005/06:38, s. 136 och prop. 2007/08:95, s. 493.

sedan år 2009 och diskrimineringslagen, på ytan, inte har något med skollagen att göra. Den här, till viss del dolda, ordningen är tveksam ur effektivitetssynpunkt eftersom skolpersonal, vårdnadshavare och elever i allmänhet inte kan förväntas ha den juridiska skolning som krävs för att kunna identifiera och så att säga, vända sig till ”rätt” förarbeten.[1073]

Att kränkningsbegreppets omfång och innebörd inte fångas av skolans personal återspeglas i de empiriska studier som gjorts inom ramen för den här avhandlingen.[1074] Rektorerna som deltog i intervjustudien tycks betrakta begreppet kränkande behandling som synonymt med begreppet mobbning, vars osäkra och historiska koppling till den juridiska praktiken har diskuterats i avsnitt 2.2.2 ovan. Enligt rektorerna i intervjustudien finns det en skillnad mellan kränkande behandling i rättslig mening och konflikter som sker mellan elever på vardaglig basis i skolan. Konflikter är enligt rektorerna beteenden mellan elever som har en praktiknära anknytning och som, på grund av detta, löses med pedagogiska medel internt, i stället för att hantera dem med rättsliga medel externt (b.la. genom anmälningar till skolans huvudman). I motsats till denna tolkning framgår det tydligt av aktstudien att Skolinspektionen och BEO betraktar en konflikt som en faktisk och tydlig indikation på att kränkande behandling i skollagens mening ägt rum. Skolorna och skolornas personal verkar se en social process medan handläggarna på Skolinspektionen gör en bedömning med rättsliga verktyg och med ett rättsligt betraktelsesätt, vilket innebär en skarpare skiljelinje mellan *rätt* och *fel*.[1075]

7.2.3.2 Skolornas förebyggande arbete

Enligt den korta utblick över skollagens samhälleliga kontext som görs i avsnitt 2.3.3 är de effektivaste metoderna mot kränkningar sådana som utvecklas i form av förebyggande och utbildande åtgärder. Enligt en del studier är de metoder som fungerar bäst mot kränkande behandling sådana som grundas på en hela-skolan-ansats[1076] där alla elever och skolans personal instrueras i och görs medvetna om hur kränkningar i skolan bör bemötas och hanteras.[1077] Andra framgångsfaktorer i strävan mot att minska antalet kränkningar i skolan är effektiva skolorganisatio-

---

[1073] Jfr. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 48–51.
[1074] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42 och Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 454.
[1075] Jfr. Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020, s. 25–38. Se även Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021.
[1076] Se Richard, m.fl., *Revisiting the whole-school approach to bullying*, 2011, s. 276–ff. och Salmivalli, m.fl., *From peer putdowns to peer support*, 2010, s. 443–445.
[1077] Flygare, m.fl., *Lessons From a Concurrent Evaluation of Eight Antibullying Programs Used in Sweden*, 2013, s. 184. Se även Hall, *The Effectiveness of Policy Interventions for School Bullying*, 2017, s. 56–f.

ner, positiva sociala relationer, attityder, normer och värden samt en känsla av engagemang bland elever och skolpersonal.[1078]

Som nämns i avsnitt 6.1.1 finns det ett lagstadgat krav i SkolL 6 kap. 6–7 §§ som går ut på att skolor måste ägna sig åt ett målinriktat och förebyggande arbete mot kränkande behandling. Vad det förebyggande arbetet ska bestå i beskrivs dock inte på ett tydligt sätt i skollagen. I SkolL 6 kap. 6–7 §§ framgår enbart *att* ett målinriktat arbete mot kränkningar ska bedrivas av skolorna samt *att* skolan har en skyldighet att förebygga kränkande behandling. Det framgår inte *hur* arbetet mot kränkningar i skolan ska bedrivas.

Enligt propositionen till barn- och elevskyddslagen har det förebyggande arbetet i SkolL 6 kap. 7–6 §§ uttryckts på ett vagt sätt eftersom lagstiftaren vid tiden för barn- och elevskyddslagens tillkomst ansåg att alldeles för precist formulerade bestämmelser skulle innebära att skolorna inte kan anpassa sina åtgärder till skolornas unika förhållanden och förutsättningar.[1079] Till skillnad från bestämmelserna om ett målinriktat och förebyggande arbete mot kränkande behandling som finns uttryckt i SkolL 6 kap. 7–6 §§ är skyldigheten för skolorna att utarbeta en plan mot kränkande behandling aningen mer tydligt utformat. I SkolL 6 kap. 8 § framgår det exempelvis inom vilka tidsintervall huvudmannen måste se till att det upprättas en plan samt vad planen förväntas innehålla.

Enligt SkolL 6 kap. 7 § ska huvudmannen se till att åtgärder genomförs i syfte att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. Detta ansvar åligger skolans personal *innan* en kränkning ägt rum och på grund av detta behandlas inte de förebyggande åtgärderna mer än perifert i Skolinspektionens beslut. Skolinspektionen för dock resonemang om, samt ger exempel på, vad myndigheten menar är ett lyckat förebyggande arbete. Bland annat indikerar Skolinspektionens beslut att ett ”bra förebyggande arbete” bör bedrivas på både individ- och gruppnivå och att det är särskilt angeläget att skolorna ägnar sig åt ett sådant arbete när elever inte inkluderas på ett naturligt sätt i en skolas sociala gemenskap. Några generella riktlinjer för hur ett gott förebyggande arbete ser ut framträder dock inte vid en studie av Skolinspektionen och BEO:s beslut.

Till skillnad från Skolinspektionens resonemang om förebyggande åtgärder i aktstudien beskriver flera av rektorerna som deltagit i intervjustudien ett tämligen omfattande och uttänkt arbete mot kränkande behandling av elever i deras verksamhet. De förebyggande åtgärder som rektorerna beskriver består b.la. av ny-

---

[1078] Ttofi, m.fl. *Effectiveness of programmes to reduce school bullying*, BRÅ, 2008 och Evans, m.fl., *The effectiveness of school-based bullying prevention programs*, 2014. Se även Flygare, m.fl., *Lessons From a Concurrent Evaluation of Eight Antibullying Programs Used in Sweden*, 2013.
[1079] Prop. 2005/06:38, s. 139–142.

anställning av personal med specifik kompetens eller tydligare instruktioner till redan befintlig personal om att vara närvarande i risksituationer, t.ex. under raster, vid måltider eller i andra sociala sammanhang.

En effektiv lag bör ha ett tydligt utformat innehåll. Vaga och flexibla lagstiftningsval i form av diffus terminologi och otydliga begrepp kan dock ha sin plats även i effektiv lagstiftning. På grund av detta måste vaga lagstiftningskonstruktioner bedömas utifrån de omständigheter som format lagen samt med utgångspunkt i de sammanhang som lagen kommer att tillämpas i, vilket inkluderar de konsekvenser som lagbrott eller lagkonformitet medför, för fysiska och juridiska personer i form av sanktioner, belöningar eller fördelar.[1080]

En lagstiftningsteknik som bygger på att avvakta en lags utfall förskjuter ansvaret för lagen och dess budskap, från lagstiftaren till andra praktiker och i slutändan till domstolarna, vilka får i uppgift att avgöra ifall de första leden av praktiker (i den här kontexten lärare, rektorer och skolhuvudmän) har gjort en *rättsligt korrekt* bedömning av lagstiftarens vaga lagstiftningsprodukt.[1081] Denna typ av lagstiftningsmetod kan vara legitim om allt för detaljerade lagbestämmelser hade begränsat praktikerna i sitt arbete och uteslutit potentiellt sett effektiva metoder mot kränkande behandling som lagstiftaren, under lagstiftningsprocessen, inte övervägt. En vagt utformad lagstiftningslösning kan dock vara problematisk om flexibiliteten innebär att de första leden av praktiker genom upprepade misslyckanden måste ”prova sig fram” till en rättsligt godtagbar nivå för förebyggande och motverkande åtgärder.

Lagstiftarens val att formulera SkolL 6 kap. 7–6 §§ på ett vagt sätt, utan direkta riktlinjer för vad ett godtagbart förebyggande arbete mot kränkande behandling innebär, kan leda till ineffektivitet eftersom det är otydligt för skolorna och skolornas personal vad de behöver göra för att leva upp till skollagens krav och därigenom undvika att drabbas av sanktioner i form av skadestånd och föreläggande. Som nämns i avsnitt 7.2.3.2 kan dock en lagstiftares val att använda sig av vag terminologi i vissa fall bedömas som legitimt beroende på omständigheterna, åtminstone så länge vagheten är ett *medvetet*, snarare än ett slumpmässigt val.[1082] I propositionen till barn- och elevskyddslagen framgår att den diffusa utformningen av SkolL 6 kap. 7–6 §§ varit medveten eftersom lagstiftaren uttrycker att man inte velat begränsa skolornas förebyggande arbete mot kränkande behandling genom att exempelvis föreskriva vissa typer av åtgärder.[1083] Fördelen med att

[1080] Friedman, *Impact*, 2016, s. 33.
[1081] Fuller, *The Morality of Law*, 1964, s. 63–65.
[1082] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 49.
[1083] Prop. 2005/06:38, s. 139–142.

ge skolorna möjligheten att utarbeta lokala och situationsanpassade åtgärder mot kränkande behandling har således bedömts vara större än nackdelen det innebär för vissa skolor att ”testa sig fram” till ett rättsligt godtagbart förebyggande arbete mot kränkande behandling genom att utredas av Skolinspektionen och i vissa fall behöva processa för sitt arbetssätt i domstol.

Med anledning av vad som anförts ovan om väl avvägda lagstiftningsval bör sättet som skollagens bestämmelser om skolornas förebyggande arbete mot kränkande behandling utformats på, inte betraktas som ineffektivt. Detta beror på att mer tydligt utformade bestämmelser hade kunnat hindra skolorna i deras arbete med förebyggande åtgärder mot kränkande behandling utifrån skolornas olika lokala förutsättningar. Sedan kan det noteras att medan SkolL 6 kap. 7–6 §§ utformats på ett vagt sätt har SkolL 6 kap. 8 § utformats med tydligare och fastare hållpunkter. Detta skulle kunna vara en följd av skolans styrning genom NPM och den juridifiering som diskuteras i avsnitt 2.4.2–2.4.4 där mätbara kriterier (dvs. förekomsten av planer mot kränkande behandling) prioriteras framför kvalitativa åtgärder eftersom de senare inte går att mäta på det sätt som krävs i dagens tillsynsbaserade skola.[1084]

7.2.3.3 Anmälningsplikten

Som nämns ovan bestäms lagars innehåll i första hand genom språk, dvs. de ord och meningar som framgår i lagtexten. Lagstiftarens utformning av en lags innehåll är dock inte enbart en fråga om språkliga överväganden. Utformningen bygger även på lagstiftarens bedömning av ett specifikt samhällsområde samt en uppskattning av hur nya lagstiftningsåtgärder skulle kunna utformas för att ge den effekt som lagstiftaren önskar, dvs. uppnå lagens syften och målsättningar.[1085]

Enligt SkolL 6 kap. 10 § ska skolans personal anmäla förekomsten av kränkande behandling via rektor till skolans huvudman. Anmälan ska enligt SkolL 6 kap. 10 § göras så snart det står klart för en lärare eller annan skolpersonal att en elev anser sig vara kränkt. I denna del är skollagen tydlig i fråga om vilken aktör det är som förväntas utföra en viss handling. I nästa steg är det skolans huvudman som förväntas utreda och åtgärda eventuella kränkningar. Även denna del av SkolL 6 kap. 10 § är tydlig, åtminstone vid en första anblick.

[1084] Ek Österberg, *De granskade,* 2012, s. 76. Se även Szebehely, *Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi*, 2011, s. 240–241; Ahlbäck Öberg och Widmalm, *Att göra rätt – även när ingen ser på*, 2016, s. 12; SOU 2018:47, s. 56; Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020, Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018 samt Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021.

[1085] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 17.

Eftersom en anmälan enligt SkolL 6 kap. 10 § ska ske så fort en elev *anser* sig vara kränkt och således bygger på en subjektiv upplevelse av kränkthet blir antalet anmälningar en lärare måste göra potentiellt sett väldigt högt och skollagen lämnar inget uppenbart utrymme för en lärare att anmäla, utreda och åtgärda en kränkning i samma stund som den inträffar, dvs. genom ett delegerat ansvar. En bokstavlig tolkning av SkolL 6 kap. 10 § innebär att det är huvudmannen som ska utreda och åtgärda *alla* anmälningar om kränkande behandling som lärarna är skyldiga att göra så fort en elev *anser* sig vara kränkt enligt samma lagrum. En enkätstudie av 200 kommunala huvudmäns svar på frågan om kommunens hantering av inkomna anmälningar om kränkande behandling från år 2017 visar dock att de kommunala huvudmännen oftast delegerat sitt ansvar att utreda och åtgärda kränkningar till kommunens enskilda skolenheter och deras rektorer.[1086]

Som nämns i avsnitt 6.1.3 finns det inget uppenbart rättsligt hinder mot att kommunala huvudmän delegerar sitt ansvar att utreda och åtgärda fall av kränkande behandling. Det finns dessutom, utöver avsaknaden av rättsliga hinder, även konkret, rättsligt stöd för att kommunala huvudmän ska kunna delegera sitt ansvar för utredning och åtgärdande enligt KomL 7 kap. 5–7 §§, åtminstone så vida inte formuleringen ”huvudmannen är skyldig att […]” i SkolL 6 kap. 10 § ska tolkas som ett *förbud mot delegation* och vilket i så fall skulle aktualisera undantaget i KomL 6 kap. 38 §. Skolinspektionen och BEO:s utgångspunkt tycks dock vara att delegation av utredning och åtgärdande som huvudregel *inte* är tillåtet.

Via mailkontakt med Skolinspektionen har myndigheten framfört att man godtar att huvudmän delegerar *utredning* och *åtgärdande* enligt SkolL 6 kap. 10 § *efter* att en anmälan om kränkande behandling gjorts till huvudmannen av rektor.[1087] Rätten för enskilda lärare att själva ”ta emot en anmälan” enligt SkolL 6 kap. 10 § på delegation och därigenom göra en utredning och eventuella åtgärder möjlig i direkt samband med en kränkande handling står dock i strid med SkolL 6 kap. 10 § enligt Skolinspektionen.[1088] Resultatet från aktstudien visar att uteblivna anmälningar enligt SkolL 6 kap. 10 § är den vanligaste orsaken till att Skolinspektionen och BEO utfärdar någon form av sanktion mot skolor, även om en utebliven anmälan som enda brist sällan resulterade i något mer än en anmärkning, se SkolL 26 kap. 11 §. Att det förhåller sig på det här sättet kan bero på att det är *enkelt* för Skolinspektionen att undersöka om en anmälan kommit in till en

---

[1086] Siffrorna kommer från en enkätstudie som gjorts om kommunala huvudmän och deras delegation av ansvar att förhindra kränkande behandling av elever. Studien var menad att bli en del av en artikel men denna artikel är i skrivande stund inte publicerad.
[1087] Se mailkonversation med regionsjurist A.G., Skolinspektionen (Region Norr) (se bilaga IV).
[1088] Se mailkonversation med regionsjurist A.G., Skolinspektionen (Region Norr) (se bilaga IV). Jfr. Skolinspektionens beslut, dnr. 41–2018:4946, 2018-10-25.

huvudman eller inte, eftersom anmälningarna oftast dokumenteras på något sätt (se avsnitt 6.2.1).[1089]

För rektorerna som deltog i intervjustudien upplevdes anmälningsplikten som betungande och i princip samtliga rektorer uppgav att de (trots lagkravet på att göra anmälningar till huvudmannen) inte anmälde alla misstänkta fall av kränkande behandling i enlighet med SkolL 6 kap. 10 §. Detta förhållande visade sig dock inte bero på att rektorerna ansåg sig ha ett delegerat ansvar från skolans huvudman att utreda och åtgärda kränkande handlingar. Rektorerna uppgav i stället att deras relativt låga anmälningsfrekvens berodde på att de hade en förhållandevis snäv tolkning av kränkningsbegreppet (se avsnitt 5.5). Rektorerna anmälde enligt intervjustudien inte ”vardagskonflikter” till huvudmannen eftersom de uppfattade denna typ av konflikter som något ”annat” än kränkande behandling. Rektorerna anmälde heller inte sådana kränkningar som de ansåg hade ”lösts på plats” av skolans personal eller som kunnat klaras upp i direkt anslutning till att en kränkning ägt rum. Rektorerna valde enligt intervjustudiens resultat att göra anmälningar i vad de uppfattade som ”allvarligare” kränkningsfall, dvs. kränkningar som inbegripit någon form av våld eller som upplevdes vara systematiska till sin natur (se avsnitt 6.3.5).

Trots att det bör finnas ett rättsligt utrymme för skolornas huvudmän att delegera skyldigheten att utreda och åtgärda inrapporterade fall av kränkande behandling, verkar det som att både rektorerna som deltagit i intervjustudien och Skolinspektionens beslutsfattare tolkar formuleringen i SkolL 6 kap. 10 § på ett bokstavligt sätt, utan att ta hänsyn till bestämmelser som KomL 7 kap. 5–7 §§. Akt- och intervjustudien indikerar att den praktiska förståelsen för anmälningsplikten i SkolL 6 kap. 10 § är att det finns en *faktisk skyldighet* för skolans personal att anmäla *alla kränkningar* till skolans huvudman och att huvudmannen därefter är skyldig att utreda *alla* dessa anmälningar samt i förekommande fall åtgärda *alla* de handlingar och beteenden som enligt SkolL 6 kap. 3 § är att betrakta som kränkande behandling. Detta kan vara en indikation på att utformningen av anmälningsplikten i skollagen är bristfällig och att detta leder till ineffektivitet.

7.2.3.4 Skolans verksamhet

Enligt SkolL 6 kap. 10 § har skolorna ett ansvar att anmäla, utreda och åtgärda fall av kränkande behandling som inträffat i *samband med en skolas verksamhet*. Som nämns i avsnitt 6.1.5 och 6.1.6 utgör ordföljden ”i samband med skolans verksamhet” ramen för SkolL 6 kap. 10 § samt paragrafens tillämplighet. Kravet på

[1089] Jfr. resonemanget i Ivarsson Westerberg och Svensson, *Skärpt Skolinspektion i ett expanderande granskningslandskap*, 2021, s. 39–72.

ett samband mellan en kränkande handling och skolans verksamhet borde innebära att skolor enbart har en skyldighet att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar som sker i samband med *undervisningen* eller *utbildningen*, dvs. skolledda aktiviteter, se SkolL 1 kap. 3 §. I förarbeten, domstolspraxis och myndighetspraxis har innebörden av ordföljden ”i samband med verksamheten” vidgats till att omfatta händelser som inträffar på kvällar, helger och under skollov.[1090]

I propositionen till barn- och elevskyddslagen står det att skolornas ansvar enligt SkolL 6 kap. 10 § omfattar sådana kränkande handlingar som sker i samband med verksamhetens genomförande (dvs. inom ramen för undervisning och utbildning). Enligt propositionen får dessutom ansvaret anses sträcka sig till händelser som inträffar när en elev är *på väg till* och *ifrån skolan*, exempelvis vid färd i en skolbuss. Enligt förarbetena ska skolor vara skyldiga att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar som skett *i nära samband* med vad som förekommit i verksamheten.[1091] Vad detta ”nära samband” syftar på framgår inte i SkolL 6 kap. 10 § eller i förarbetena till skollagens bestämmelser om kränkande behandling. I det s.k. Lundsbergsfallet (se avsnitt 6.1.5) slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att ett ”nära samband” föreligger om det finns en *geografisk*, *organisatorisk* och *pedagogisk* koppling mellan det tillfälle eller den plats där en kränkande handling ägt rum och skolans ordinarie verksamhet så som den definieras i SkolL 1 kap 3 § (dvs. undervisning och utbildning).[1092]

Enligt resultaten från aktstudien menar Skolinspektionen och BEO att skolornas ansvar att anmäla, utreda och åtgärda fall av kränkande behandling innefattar sådana kränkningar som sker utanför skolans verksamhet om de inblandade eleverna går på samma skola, eller om kränkningarna på annat sätt ”fortsätter in” i verksamheten från elevernas fritid. Skolinspektionen och BEO:s tolkning av ordföljden ”i samband med skolans verksamhet” tycks således vara att det föreligger ett tillräckligt starkt samband om offer och förövare går i samma skola.[1093] Något *geografiskt*, *organisatoriskt* och *pedagogiskt* samband krävs dock inte enligt Skolinspektionen. Rektorerna som deltog i intervjustudien tolkade vidden av sitt uppdrag på samma sätt som Skolinspektionen. Rektorerna ansåg däremot att de inte *borde* ansvara för att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar som sker

---

[1090] Se b.la. prop. 2005/06:38, s. 142; HFD 2014 ref. 47, SKOLFS 2012:10, s. 34; BEO:s beslut, dnr. 2011:5566, 2012-09-19; BEO:s beslut, dnr. 3.8-SI 2019:2384, 2019-07-16 och Skolinspektionens beslut, dnr. 41-2018:4946, 2018-10-25.
[1091] Prop. 2005/06:38, s. 142.
[1092] HFD 2014 ref. 47.
[1093] ID 5–3382. Se även BEO:s beslut, dnr. 2011:5566, 2012-09-19; BEO:s beslut, dnr. 3.8-SI 2019:2384, 2019-07-16 och Skolinspektionens beslut, dnr. 41-2018:4946, 2018-10-25. Jfr. SKOLFS 2012:10, s. 34

utanför den ordinarie utbildningen och undervisningen. Att rektorerna hade denna inställning tycks främst bero på att rektorerna upplevde det som svårt att utreda och åtgärda kränkningar som det inte fanns några vittnen till.

Enligt SkolL 6 kap. 10 § gäller skolornas ansvar att anmäla, utreda och åtgärda kränkande behandling i de fall kränkningarna inträffat i samband med skolans verksamhet. Enligt SkolL 1 kap. 3 § utgörs skolans verksamhet av undervisning och utbildning, vilket innebär att skolorna exempelvis måste anmäla, utreda och åtgärda kränkningar som sker på sociala medier *under skoltid* eller andra lärarledda aktiviteter som skolutflykter och klassresor. Ett försök till tolkning av SkolL 6 kap. 10 § som enbart grundar sig på skollagen ger dock för handen att kränkningar som sker utanför utbildningens och undervisningens ram *inte* måste anmälas, utredas och åtgärdas i enlighet med SkolL 6 kap. 10 §. Kränkningar som sker under lov, helger och på kvällstid borde således inte vara skolans ansvar och borde därför inte ingå i Skolinspektionens tillsynsområde.

Som nämnts ovan menar dock lagstiftaren i förarbeten att gränsen mellan elevernas skolvardag och deras fritid inte är fullt så skarp som den ter sig vid en bokstavlig tolkning av skollagens 1 och 6 kapitel. Lagstiftaren anför i förarbetena till skollagens kränkningsbestämmelser att kränkningar som ”sker i nära samband med skolans verksamhet”[1094] ska ingå i skolornas ansvarssfär trots att de i realiteten inträffat utanför undervisningen och utbildningen.[1095] Genom att introducera sambandsbegreppet till SkolL 6 kap. 10 § har lagstiftaren komplicerat tolkningen av paragrafen. Högsta förvaltningsdomstolen har anfört att ett nära samband i skollagens mening innebär en *geografisk*, *organisatorisk* och *pedagogisk* anknytning mellan en kränkande handling och en skolas ordinarie verksamhet.[1096] Skolinspektionen har reducerat detta samband till att elever som utsätter varandra för kränkningar enbart behöver gå på samma skola.

7.2.3.5 Bristande tydlighet och kommunikation

Utformningen av en lags innehåll bestämmer *hur* lagens budskap når de samhällsgrupper, samhällsaktörer och enskilda som berörs av lagen förbud eller påbud. Utformningen av lagens innehåll är således vad som i rättslig mening styr mänskligt beteende i riktning mot de mål lagstiftaren vill uppnå.[1097] Om en lag inte resulterar i den typ av utfall lagstiftaren åsyftat kan det bero på att lagens utformning och innehåll är bristfälligt, otydligt eller inte har blivit tillräckligt anpassat till

---

[1094] Prop. 2005/06:38, s. 142.
[1095] Prop. 2005/06:38, s. 142.
[1096] HFD 2014 ref. 47.
[1097] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42.

det samhällsområde lagen är tänkt att reglera eller de samhällsgrupper som avsetts tillämpa den.[1098]

Granskningen av lagstiftarens utformning av skollagens kränkningsbestämmelser tyder på att det finns vissa effektivitetsbrister som leder till negativa konsekvenser i skolornas verksamhet. En av de tydligaste innehållsmässiga bristerna som skapar problem i den praktiska verksamheten hos både Skolinspektionen och skolorna tycks vara det otydliga kränkningsbegreppet. Både en rättsdogmatisk och kvalitativ granskning av kränkningsbegreppet påvisar att det till sin natur är svårbestämbart och dessutom beroende av andra vaga begrepp som inte preciserats av lagstiftaren, vare sig i skollagen eller i skollagens förarbeten.[1099] Förståelsen för det juridiska kränkningsbegreppet blir inte bättre av att en djupare insikt kräver kunskaper om juridisk metod som lärare, rektorer, vårdnadshavare och elever inte kan förväntas besitta. Den tydligaste bestämningen av vad kränkande behandling är kräver att tolkaren och tillämparen vänder sig till barn- och elevskyddslagen och diskrimineringslagens förarbeten. I skollagens förarbeten står mycket lite om 6 kapitlets bestämmelser med undantag för anmälningsplikten som introducerades år 2010 i samband med den nuvarande skollagen.[1100] Detta får anses vara en effektivitetsbrist i form av både bristande tydlighet och bristande kommunikation.

Som nämns i avsnitt 7.2.3.2 är paragraferna som berör skolornas skyldighet att arbeta med målinriktade och förebyggande åtgärder mot kränkande behandling i SkolL 6 kap. 6–7 §§ vagt formulerade vilket kan anses vara en brist eftersom det förebyggande arbetet ofta beskrivs som nyckeln till att stoppa kränkningar av och mellan elever.[1101] Trots att utgångspunkten vid en effektivitetsbedömning bör vara att lagtext i största möjliga mån ska utformas på ett tydligt sätt så finns det ibland anledning att göra avsteg från denna huvudregel då ett allt för precist utformat innehåll skulle leda till negativa konsekvenser.[1102] I propositionen till barn- och elevskyddslagen framgår det att den diffusa utformningen av SkolL 6 kap. 7–6 §§ varit medveten då lagstiftaren inte velat begränsa skolornas förebyggande arbete genom att föreskriva vissa typer av åtgärder.[1103] Fördelen att ge skolorna

---

1098 Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 52–53. Se även Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019.
1099 Se beskrivningen av kränkande behandling i prop. 2005/06:38, s. 102.
1100 Prop. 2009/10:165, s. 330–f.
1101 Richard, m.fl., *Revisiting the whole-school approach to bullying*, 2011; Salmivalli, m.fl., *From peer put-downs to peer support*, 2010; Flygare, m.fl., *Lessons From a Concurrent Evaluation of Eight Antibullying Programs Used in Sweden*, 2013; Hall, *The Effectiveness of Policy Interventions for School Bullying*, 2017; Ttofi, m.fl. *Effectiveness of programmes to reduce school bullying*, BRÅ, 2008 och Evans, m.fl., *The effectiveness of school-based bullying prevention programs*, 2014.
1102 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 49.
1103 Prop. 2005/06:38, s. 139–142.

möjligheten att utarbeta lokala och situationsanpassade åtgärder mot kränkande behandling har således bedömts vara större än nackdelen det innebär för vissa skolor att ”testa sig fram” till ett rättsligt godtagbart förebyggande arbete genom att upprepade gånger anmälas och utredas av Skolinspektionen samt i vissa fall behöva försvara sitt arbetssätt i domstol. Den vaga utformningen av SkolL 6 kap. 7–6 §§ bör inte anses ara en effektivitetsbrist.

När det gäller anmälningsplikten som stipuleras i SkolL 6 kap. 10 § framgår det inte på ett tydligt sätt i skollagen eller i propositionen till skollagen vad denna plikt har för syfte. En bokstavlig tolkning av SkolL 6 kap. 10 § leder till att det är huvudmannen som ska utreda och åtgärda den handling eller det beteende som kränkt en elev. Att t.ex. Stockholms stad med 1387 förskolor, grundskolor och gymnasieskolor,[1104] på central- eller ledningsnivå (dvs. kommunfullmäktige) skulle behöva utreda och åtgärda *alla* kränkande handlingar som inträffar i kommunens skolor varje dag verkar dock inte rimligt. Formuleringen av SkolL 6 kap. 10 § och skollagens förarbeten föreskriver dock detta. Det är enbart personer med juridisk och eventuellt specifika, kommunalrättsliga kunskaper som är medvetna om KomL 7 kap. 5–7 §§ existens samt paragrafernas eventuella tillämplighet när en kränkning av ett barn eller en elev inträffar.

Det är möjligt att lagstiftaren tänkt sig att utrednings- och åtgärdandeansvaret ska delegeras i enlighet med KomL 7 kap. 5–7 §§ och att detta löser de orimliga konsekvenser som en bokstavlig tolkning av SkolL 6 kap. 10 § för med sig, men i sådana fall har denna avsikt inte kommunicerats på ett framgångsrikt sätt till de yrkesgrupper som i första hand tolkar och tillämpar skollagens 6 kapitel då vare sig rektorerna eller Skolinspektionens personal tycks ha övervägt kommunallagens tillämplighet i sammanhanget. Detta måste betraktas som en brist i utformningen av SkolL 6 kap. 10 § som leder till ineffektivitet.

När det gäller bedömningen av skollagens effektivitet i fråga om utformningen av SkolL 6 kap. 10 § och den faktiska vidden för skolornas ansvar, är den direkta lydelsen av *lagtexten* relativt klar och borde inte leda till någon effektivitetsbrist. Skolan har ansvar att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar som sker i samband med verksamheten, dvs. i samband med undervisningen eller utbildningen i enlighet med SkolL 1 kap. 3 §. Eftersom förarbeten tillmäts stor tyngd i den svenska rättsordningen blir dock den utvidgning av skolornas ansvar som lagstiftaren gör i propositionen till barn- och elevskyddslagen problematisk ur effektivitetssynpunkt. Introduktionen av ett ansvar som bygger på ett ”nära samband” utan att specificera hur ett sådant nära samband uppstår gör det svårt att

[1104] Stockholms stad, *Förskola och skola*, 2021, www.stockholm.se, hämtad 2021-04-09.

bedöma vidden av skolornas ansvar enligt SkolL 6 kap. 10 §. Med en traditionell rättsdogmatisk metod som utgår ifrån ett normativt system där olika rättskällor har olika tyngd *borde* Högsta förvaltningsdomstolens definition av ”nära samband” ges företräde framför Skolinspektionens dito, men eftersom den rättsliga praktiken styrs av Skolinspektionen som fattar beslut om föreläggande, anmärkningar och skadestånd, kanske det ligger närmare till hands för skolorna att utgå ifrån att de har ett ansvar för *alla kränkningar* som på något sätt får återverkningar i skolans verksamhet.[1105] Intervjuerna med rektorerna indikerar att de tolkar vidden av sitt rättsliga ansvar för kränkningar i enlighet med Skolinspektionens definition av SkolL 6 kap. 10 § räckvidd (dvs. tämligen vidsträckt). Intervjuerna tyder dock även på att rektorerna upplever Skolinspektionens tolkning av SkolL 6 kap. 10 § som alldeles för vidsträckt. Eftersom bestämningen av vidden för skolornas ansvar visat sig problematisk finns det anledning att ifrågasätta lagrummets eller propositionens utformning ur effektivitetssynpunkt.

7.2.4 Sammanfattning

Syftet med avhandlingen är att undersöka skollagens bestämmelser om kränkande behandling samt att slå fast vad som är gällande rätt i fråga om skolornas ansvar att skydda elever mot kränkningar. I syftet ingår att granska och problematisera om skollagens kränkningsbestämmelser kan betraktas som effektiva utifrån en teori om effektiv lagstiftning. Denna granskning genomförs med stöd av empiriskt material och kvalitativa forskningsmetoder. I syftet ingår även att reflektera över faktorer som potentiellt sett skulle kunna öka kränkningsbestämmelsernas effektivitet, denna reflektion baseras på effektivitetskriterierna syfte, innehåll och kontext samt empiriska data som samlats in genom en kvalitativ aktstudie samt en kvalitativ intervjustudie vars närmare utformning beskrivs i avsnitt 1.5.3. I de ovanstående avsnitten 7.2.1–7.2.3 har den första delen av syftet utretts, dvs. frågan om bestämmelserna i SkolL 6 kap. 1–16 §§ är att betrakta som effektiva eller inte. Resultaten från de rättsdogmatiska, deskriptiva och fenomenologiska studierna indikerar att det finns effektivitetsbrister som skulle behöva adresseras för att uppnå en mer effektiv lag mot kränkande behandling i skolan.

I fråga om syftet med skollagens bestämmelser om kränkande behandling har det i avsnitt 7.2.1 konstaterats att målsättningen om en kränkningsfri skola inte främjar effektivitet och att denna brist skulle behöva justeras för att motverka b.la. juridifieringen och rättighetifieringen av skolan. Ett mindre högtflygande

[1105] Se b.la. BEO:s beslut, dnr. 2011:5566, 2012-09-19; BEO:s beslut, dnr. 3.8-SI 2019:2384, 2019-07-16 och Skolinspektionens beslut, dnr. 41-2018:4946, 2018-10-25. Se även SKOLFS 2012:10, s. 34. Jfr resultaten i avsnitt 6.2.2.

mål skulle sannolikt även dämpa lärare och rektorers känsla av att behöva prestera ett resultat de inte har tid eller resurser nog för att åstadkomma.[1106] De syften som går att utläsa ur SkolL 1 kap. 4–5 §§ och SkolL 6 kap. 1 § tycks svara upp mot kraven på effektiva lagbestämmelser. De ställer inte upp orimliga mål,[1107] är inte symboliska i negativ bemärkelse[1108] och är dessutom i första hand inriktade mot skolans förebyggande arbete. Inriktningen mot förebyggande åtgärder är positiv eftersom studier visar att det är skolors återkommande arbete med förebyggande åtgärder som faktiskt minskar andelen elever som utsätts för kränkande behandling i skolan.[1109]

När det gäller kränkningsbestämmelsernas rättsliga kontext finns det brister i relationen mellan skollagens 5 och 6 kapitel. Det är även oklart om SkolL 5 kap. 6 § eller tillsynsplikten utgör ett godtagbart undantag från RF 2 kap. 6 och 20 §§ eller inte. Detta påverkar i sin tur bedömningen av i vilken utsträckning lärare och annan skolpersonals ordningsupprätthållande åtgärder (t.ex. lyft, fasthållningar, grepp om armar m.m.) bör anses vara kränkande behandling enligt SkolL 6 kap. 9 § eller om åtgärderna är godtagbara med stöd av SkolL 5 kap. 6 §. Det kontextuella förhållandet mellan skollagen och barnkonventionen tycks inte leda till några uppenbara effektivitetsförluster, åtminstone inga som kan påverkas genom en justering av skollagens bestämmelser (se avsnitt 4.2.4 om folkrätten i svensk utbildningsrätt). När det gäller skollagens relation till diskrimineringslagen finns det en hel del problem som blir tydliga i akt- och intervjustudien och som även uppmärksammats i flera statliga utredningar genom åren.[1110]

Utformningsmässigt finns det utmaningar i fråga om skollagens på många sätt bärande kränkningsbegrepp. Begreppet är brett, vagt och används frekvent i en icke-juridisk diskurs vilket kan bidra till att det urvattnas på ett sätt som inte är

---

[1106] Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 70–71. Se även Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82 samt Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 452.
[1107] Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018, s. 452.
[1108] Siehr, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, 2016, s. 316–317; Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 103, Dwyer, *The Pathology of Symbolic Legislation*, 1990, s. 233; Selmi, *Is Something Better than Nothing?*, 2004, s. 81; Tushnet och Yackle, *Symbolic Statutes and Real Laws*, 1997, s. 2–3 och Klink, *Symbolic Legislation*, 2016, s. 21–22.
[1109] Se b.la. resultaten i studierna som pressenteras i Richard, m.fl., *Revisiting the whole-school approach to bullying*, 2011, s. 276–ff.; Salmivalli, m.fl., *From peer putdowns to peer support*, 2010, s. 443–445; Flygare, m.fl., *Lessons From a Concurrent Evaluation of Eight Antibullying Programs Used in Sweden*, 2013, s. 184; Hall, *The Effectiveness of Policy Interventions for School Bullying*, 2017, s. 56–f.; Ttofi, m.fl. *Effectiveness of programmes to reduce school bullying*, BRÅ, 2008 och Evans, m.fl., *The effectiveness of school-based bullying prevention programs*, 2014.
[1110] Se b.la. SOU 2010:99; SOU 2016:87 och SOU 2020:79. Se även Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan*, 2013; Refors-Legge, *Tillsynen över skolan och barnen som kommer i kläm*, 2016, s. 386 ff. och SOU 2004:50.

önskvärt ur ett effektivitetsperspektiv.[1111] Skolornas skyldighet att bedriva ett förebyggande arbete mot kränkande behandling i SkolL 6 kap. 6–7 §§ är också vagt formulerat. Eftersom denna vaghet varit avsiktlig och ett resultat av en avvägning mellan positiva och negativa följder är detta dock inte att betrakta som en effektivitetsbrist.[1112] Anmälningsplikten är tydligt utformad men leder vid en bokstavstrogen tolkning till orimliga resultat.[1113] Om lagstiftaren avsett att delegation av ansvaret för utredning och åtgärdande ska vara möjligt hade detta antagligen behövt kommuniceras på ett tydligare sätt för att inte den typ av effektivitetsförluster som blir synliga i akt- och intervjustudien ska uppstå.

Det finns utformningsmässiga effektivitetsbrister som beror på formuleringen av skolornas ansvar. En bokstavlig tolkning av SkolL 6 kap. 10 § och SkolL 1 kap. 3 § ger för handen att skolornas ansvar att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar enbart gäller händelser som inträffar inom ramen för utbildningen och undervisningen. Detta är inte problematiskt ur effektivitetssynpunkt. I förarbetena menar dock lagstiftaren att skolornas ansvar kan utvidgas såtillvida att ett *samband* föreligger även i situationer som sker utanför den ordinarie undervisningen och utbildningen.[1114] Hur vidsträckt detta samband är eller virka kriterier som konstitutionerar ett samband framgår dock inte i propositionen till SkolL 6 kap. 10 § vilket har lett till ett antal olika tolkningar av ordalydelsen ”i samband” med skolans verksamhet. Högsta förvaltningsdomstolen menar att ett samband kräver en geografisk, organisatorisk och pedagogisk anknytning medan Skolinspektionen menar att ett tillräckligt samband föreligger så länge eleverna som utfört och drabbats av en kränkning går i samma skola.[1115]

Avslutningsvis kan det konstateras att skollagens bestämmelser om kränkande behandling har effektivitetsbrister som knyter an till samtliga effektivitetskriterier som diskuteras i avsnitt 1.4.2. Svaren som presenteras i det här avsnittet och som är ett resultat av den rättsdogmatiska och de kvalitativa studierna bör dock ses i ljuset av att lagstiftning *inte är en enkel praktik* och att lagstiftaren i sitt arbete med lagtext och förarbeten behöver beakta många aspekter och infallsvinklar som inte undertecknad har behövt ta hänsyn till vid författandet av den här avhandlingen.

[1111] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42 och Fuller, *The Morality of Law*, 1964, s. 63–65. Se även Schultz, *Kritik mot kränkningsbegreppet*, SvJT, 2008, s. 39–40; DS 2007:10, s. 41–43 och Bengtson, *Om kränkning och diskriminering*, 2007, s. 299–305.
[1112] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 49. Jfr. prop. 2005/06:38, s. 139–142.
[1113] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 50 och Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*, 2008, s. 9–10.
[1114] Prop. 2005/06:38, s. 142.
[1115] HFD 2014 ref. 47, SKOLFS 2012:10, s. 34; BEO:s beslut, dnr. 2011:5566, 2012-09-19; BEO:s beslut, dnr. 3.8-SI 2019:2384, 2019-07-16 och Skolinspektionens beslut, dnr. 41-2018:4946, 2018-10-25.

Utifrån ett teoretiskt lagstiftningsperspektiv är det enklare att prioritera effektivitet framför diverse andra faktorer men i lagstiftningspraktiken spelar ekonomiska, politiska, ideologiska och moraliska faktorer in som oundvikligen kommer att påverka en lags effektivitet.[1116]

I avsnitt 7.3 nedan kommer de konstaterade effektivitetsbristerna som nämns i detta avsnitt användas i ett försök att konstruera ny lagtext och därmed även nya förarbetskommentarer, som skulle kunna leda till en effektivare skollagstiftning mot kränkande behandling av barn och elever.

7.3 Reflektion över åtgärder som skulle kunna öka bestämmelsernas effektivitet

7.3.1 Ett realistiskt *syfte*

I avsnitt 7.2.2 konstateras att de syften som kommer till uttryck i SkolL 1 kap. 4–5 §§ samt i SkolL 6 kap. 1 § är tämligen klart formulerade och lättlokaliserade.[1117] Syftet som beskrivs i SkolL 1 kap. 4–5 §§ samt i SkolL 6 kap. 1 § verkar heller inte ge uttryck för en orealistisk målsättning vad gäller lagstiftningens resultat.[1118] Ur effektivitetssynpunkt är dock målsättningen om en kränkningsfri skola som kommer till uttryck i förarbetena till skollagen och i diverse beslut och rapporter från Skolinspektionen och Skolverket problematisk.[1119]

Som nämns i avsnitt 7.2.2 ovan är syftet med skollagen (som en garant för en skola utan kränkningar) bekymmersam av två anledningar: dels på grund av att målsättningen är *svårlokaliserad*[1120] då den inte finns uttryckt i skollagen, eller ens i den nuvarande skollagens förarbeten, dels på grund av att målsättningen verkar vara ett uttryck för *negativ symbolisk lagstiftning*.[1121]

För att åstadkomma en effektivare reglering av skolornas ansvar att skydda barn och elever mot kränkningar vore det bäst om den symboliska strävan mot

---

[1116] Jfr. resonemanget i Gustafsson, *Rättens polyvalens*, 2002, s. 283.
[1117] Jfr. resonemanget i Fuller, *Anatomy of the Law*, 1968, s. 40–41.
[1118] Jfr. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 25.
[1119] Prop. 2005/06:38, s. 22–23; Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010, s. 15; BEO, dnr. 2016:5553, 2016, s. 6–7 och 18; Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 5, 16, 19, 23 och 25; Skolinspektionen, *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, 2012, s. 36; Skolinspektionen, *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*, 2016, s. 14; Skolinspektionen, *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*, 2014, s. 2 och Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011, s. 14–15.
[1120] Jfr. resonemanget i Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 35–39.
[1121] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23; Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 71 och Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82. Se följande författare om symbolisk lagstiftning: Dwyer, *The Pathology of Symbolic Legislation*, 1990, s. 233; Siehr, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, 2016, s. 316–317; Selmi, *Is Something Better than Nothing?*, 2004, s. 81 samt Tushnet och Yackle, *Symbolic Statutes and Real Laws*, 1997, s. 2–3.

en kränkningsfri skola kunde lämnas därhän. Problemet är dock att målsättningen om en skola utan kränkningar, paradoxalt nog, inte på ett enkelt sätt kan separeras från skollagen eftersom den inte kommer till uttryck i själva lagtexten. Som framkommer i denna avhandling är ambitionen om att skollagens 6 kapitel ska leda till en skola utan kränkningar, en målsättning som bygger på vaga formuleringar i barn- och elevskyddslagens förarbeten[1122] samt på uttalanden, beslut och rapporter som publicerats av svenska skolmyndigheter.[1123]

Att försöka ta bort eller modifiera något som *inte existerar* i någon tydlig form är svårare än att ta bort eller modifiera något som har en fast form och som därför är lätt att ändra. Målsättningen om den kränkningsfria skolan ligger närmare en moralisk konstruktion som bygger på föreställningar om rätt och fel än den ligger normativa rättsregler.[1124] Att ändra på människors moraliska uppfattning om att skolan har en skyldighet att under alla omständigheter skydda barn mot kränkningar (stora som små) låter sig inte med enkelhet göras genom lagstiftning eftersom målsättningen inte enbart befinner sig på ett rättsligt plan.[1125]

Om en person får frågan om barn borde utsättas för kränkningar i skolan vore det antagligen oförenligt med konventionella moraliska uppfattningar i dagens svenska samhälle att svara ”ja” på den frågan, å andra sidan vore det antagligen även oförenligt med konventionella moraliska uppfattningar att svara ”ja” på frågan om enskilda borde straffas för att de inte lyckas förverkliga en i grund och botten omöjlig målsättning.[1126] Sedan är det såklart möjligt för enskilda att ha en pragmatisk inställning till problemet och således landa i en slutsats om att ändamålen helgar medlen, dvs. att det är mer moraliskt korrekt att skydda barn än att skydda skolhuvudmän och skolpersonal, eftersom barn har ett större behov av att skyddas[1127] än vuxna människor och juridiska personer. Alternativt att de skador och lidande som barn kan drabbas av till följd av allvarliga kränkningar (se

---

1122 Prop. 2005/06:38, s. 22–23.

1123 Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010, s. 15; BEO, dnr. 2016:5553, s. 6–7 och 18; Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 5, 16, 19, 23 och 25; Skolinspektionen, *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, 2012, s. 36; Skolinspektionen, *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*, 2016, s. 14; Skolinspektionen, *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*, 2014, s. 2 och Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011, s. 14–15.

1124 Jfr. resonemanget i Hägerström, Axel, *Rätten och staten*, Dejavu, 1963, s. 2–3.

1125 Jfr. resonemanget i motion 1984/85:1050 om förbudet att gå mot rött ljus. Se även Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 47.

1126 Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 71.

1127 Se b.la. följande författare om rättigheter som skydd: Hunt Federle, Katherine, *Children's Rights and the Need for Protection*, Family Law Quarterly, 2020, s. 421; Fineman, Martha, *The Autonomy Myth: A Theory of Dependency*, New Press, 2004; MacCormick, Neil, *Rights in Legislation*, Hacker, Peter och Raz, Joseph (red.), Law, morality, and society: essays in honour of H. L. A. Hart, Clarendon Press, 1977 och Schiratzki, *Barnrättens grunder*, 2019, s. 31.

avsnitt 2.3.2) motiverar att enskilda lärare, rektorer och skolhuvudmän drabbas negativt av att tvingas försöka uppnå en utopisk målsättning. Som framgår i avsnitt 1.2, 1.3 och 1.4 handlar dock inte effektivitet i denna avhandling om att uppnå en moraliskt god lagstiftning, utan om att uppnå en effektiv sådan, b.la. genom att prioritera tydliga och konkreta syften. Med detta som utgångspunkt bör omöjliga och negativt symboliska lagstiftningsprodukter undvikas.[1128]

Med en grundläggande förståelse för svårigheterna med att ändra ett syfte utan någon fastslagen form, är frågan hur målsättningen om en kränkningsfri skola kan modifieras för att bidra till en effektivisering av skollagens bestämmelser mot kränkande behandling. Ett sätt att lösa lagtekniska problem på är att producera nya lagar eller ny lagtext,[1129] av de anledningar som redan diskuterats ovan är denna typ av åtgärd svårtillämpad i det här specifika fallet eftersom syftet som behöver ändras inte framgår i lagtexten. Ett alternativ som står lagstiftaren till buds är att förhålla sig passiv och låta rättskipningen korrigera effektivitetsbristen.[1130] Som den ovanstående akt- och intervjustudien indikerar tycks det dock inte som att rättsväsendet förmått korrigera syftet med skollagens kränkningsbestämmelser som framgår i förarbetena till barn- och elevskyddslagen.[1131] I stället har skolmyndigheterna på ett mer definitivt sätt understrukit att skolorna *har* ett rättsligt ansvar att försöka uppnå en nollvision eller nolltolerans mot kränkningar av barn och elever i samband med skolverksamheten.[1132]

Ett tredje sätt för lagstiftaren att korrigera effektivitetsbristen som beror på målsättningen om den kränkningsfria skolan, är att i nya förarbeten, till framtida lagändringar på området, understryka att det inte finns något rättsligt krav på en nollvision vad gäller kränkningar i skolan utan att syftet med skollagens bestämmelser i stället är att motverka och förebygga kränkande behandling. Lagstiftaren borde i framtida förarbeten undvika skrivelser som går ut på att skolorna ska vara ”fria från alla former av trakasserier och annan kränkande behandling”[1133] samt att ”[i]nga barn, ungdomar eller vuxna ska behöva utsättas för någon form av

---

[1128] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23 och 35–39; Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 71 och Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82.
[1129] Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 121.
[1130] Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 125–f.
[1131] Prop. 2005/06:38, s. 22–23.
[1132] Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010, s. 15; BEO, dnr. 2016:5553, s. 6–7 och 18; Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010, s. 5, 16, 19, 23 och 25; Skolinspektionen, *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, 2012, s. 36; Skolinspektionen, *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*, 2016, s. 14; Skolinspektionen, *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*, 2014, s. 2 och Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011, s. 14–15.
[1133] Prop. 2005/06:38, s. 22.

trakasserier eller annan kränkande behandling"[1134] inom ramen för skolornas verksamhet. Anledningen till att värdeladdade och symboliska meningar som de nyss nämnda bör undvikas är att denna typ av uttryck riskerar att leda till missuppfattningen att skolorna har en *lagstadgad skyldighet* att garantera alla barn en miljö där de aldrig någonsin kommer behöva känna sig kränkta av vare sig andra elever eller av skolpersonal.[1135]

Det kan tyckas hjärtlöst och cyniskt att sänka ambitionsnivån från en absolut nollvision till en mer realistiskt grundad skyldighet att motverka kränkningar, men eftersom rätten inte är moralisk[1136] och eftersom utgångspunkten i den här avhandlingen är effektiv lagstiftning (i bemärkelsen att syften och målsättningar ska vara möjliga att realisera) anser jag att realism är att föredra framför idealism. Trots att symbolisk lagstiftning av vissa anses fylla en viktig funktion i lagar och andra typer av rättskällor,[1137] menar jag att dessa, snarast pedagogiska strävansmål, inte bör användas i överkant av en lagstiftare som önskar "göra gott" eller som vill tillfredsställa olika politiska intressen, antingen i folkopinionen eller i det egna, eller andra politiska partier.[1138]

7.3.2 Koherens i kränkningsbestämmelsernas *kontext*

7.3.2.1 Skollagen, regeringsformen och tillsynsplikten

Som konstateras i avsnitt 7.2.2.2 är skollagens 6 kapitel och kränkningsbestämmelsernas relation till skollagens 5 kapitel, regeringsformens 2 kapitel och till tillsynsplikten, komplicerad. Som nämns ovan är skollagens 6 kapitel en naturlig förlängning av förbudet mot påtvingade kroppsliga ingrepp som kommer till uttryck i RF 2 kap. 6 §. När skollagens 6 kapitel och RF 2 kap. 6 och 20–21 §§ ska tillämpas parallellt med SkolL 5 kap. 6 § och tillsynsplikten framgår det dock att det finns konflikter i systemet, vilket innebär att kränkningsbestämmelsernas utformning i kontextuell bemärkelse får betraktas som bristfällig.

I avsnitt 7.2.2.2 konstateras det att skolpersonal inte får utsätta elever för kränkande behandling, samtidigt som vuxna i skolmiljön har en skyldighet att ingripa mot ordningsstörande beteenden, se SkolL 5 kap. 6 § och SkolL 6 kap. 9 §. Regeringsformen förbjuder påtvingade kroppsliga ingrepp mot enskilda samtidigt

---

1134 Prop. 2005/06:38, s. 23.
1135 Jfr. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23; Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 71 och Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82.
1136 Hägerström, *Rätten och staten*, 1963, s. 2–3. Se även Peterson, *Uppsalaskolan och politiseringen av rättsvetenskapen*, 2003 samt Lyles, Max, *A call for scientific purity: Axel Hägerström's critique of legal science*, Institutet för rättshistorisk forskning, 2006, s. 280–ff.
1137 Siehr, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, 2016, s. 316–317.
1138 Jfr. Dwyer, *The Pathology of Symbolic Legislation*, 1990, s. 233.

som Högsta domstolen i flera prejudicerande domar understrukit att lärare har en tillsynsplikt som ger dem rätt att ingripa fysiskt mot elever om ordningen på en skola är allvarligt störd.[1139] Propositionen till skollagen anger att lärare ska kunna ingripa i stökiga situationer samtidigt som disciplinära åtgärder som genomförs med stöd av skollagens 5 kapitel inte får inskränka barns- och elevers grundläggande fri- och rättigheter.[1140]

För att åstadkomma en effektivare reglering av skolornas ansvar att skydda barn och elever mot kränkande behandling vore det önskvärt om lagstiftaren förtydligar skolpersonalens mandat att ingripa med fysisk makt mot elever. Detta förtydligande skulle kunna ske i två riktningar; antingen genom att lagstiftaren tydliggör att vuxna i skolmiljön *aldrig* får ingripa mot elever med fysiska maktmedel, utom i situationer när detta sker inom ramen för nöd- och nödvärnsrätten, se BrB 24 kap. 1 och 4 §§. Alternativt behöver lagstiftaren tydliggöra att lärare *får ingripa* mot elever med fysiska maktmedel och i sådana fall måste lagstiftaren även klargöra vilka dessa maktmedel kan bestå av samt under vilka omständigheter de får användas, jfr PolisL 10 §.

Det finns goda argument som talar för att lagstiftaren på ett tydligt sätt borde förbjuda all våldsanvändning mot barn i skolan.[1141] Frågan är dock om ett sådant förbud skulle vara realistiskt genomförbart om skolornas och skolpersonalens förmåga att efterleva förbudet ska tas med i beräkningen.[1142] På ett rättsligt plan har Sverige haft ett mer eller mindre lagstadgat förbud mot att vuxna använder våld mot barn sedan år 1958, se folkskolestadgan 6 kap. 54 § som sedan utvidgades till hemmen år 1979.[1143] Efter att den nuvarande regeringsformen trädde i kraft år 1974 har förbudet (teoretiskt sett) även sträckt sig till att inkludera mildare former av våld och tvång (dvs. påtvingade kroppsliga ingrepp).[1144] Som Högsta domstolen konstaterat vid fyra separata tillfällen är det dock av praktiska skäl svårt att ha ett totalt förbud mot att lärare ingriper mot elever med fysisk makt, även i situationer då det inte är fråga om en nöd- eller nödvärnssituation.[1145]

Det är möjligt att flera ordningsproblem i skolans verksamhet skulle kunna lösas med lågaffektivt bemötande, mindre elevgrupper eller någon annan peda-

---

1139 NJA 1988 s. 586, NJA 2009 s. 776, NJA 2016 s. 596 samt NJA 2020 s. 578.
1140 Prop. 2009/10:165, s. 323.
1141 Se b.la. BO, *#Välkommen till verkligheten*, 2015, s. 57–ff.; FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 8*, 2006, punkt 28 och Swärd, Susann, *Barnkonventionen i praktisk tillämpning inom förskolan och skolan*, u.2, Norstedts Juridik, 2020, s. 91–94. Se även Riksåklagarens argumentation i NJA 1988 s. 586.
1142 Jfr. diskussionen om ekonomiska resurser i Gustafsson, *Rättens polyvalens*, 2002, s. 283.
1143 Agaförbudet.
1144 SOU 1975:75, s. 358–362.
1145 NJA 1988 s. 586. Se även NJA 2009 s. 776, NJA 2016 s. 596 samt NJA 2020 s. 578.

gogisk metod som kan deskalera en stökig situation utan att lärare tvingas använda fysiska maktmedel mot elever. Dessa omständigheter och förhållanden kräver dock att skolorna har tillgång till personal med rätt typ av utbildning och en arbetsmiljö som gör det möjligt för dem att agera på ett korrekt sätt i förhållande till elever som stör ordningen i skolan. Det finns således ekonomiska, praktiska och kompetensrelaterade hinder som står i vägen för ett *realiserbart* totalförbud mot vuxnas fysiska maktutövning över barn och elever i skolan. Med detta i åtanke skulle ett förtydligande i skollagen om att ”all fysisk maktutövning mot barn ska vara otillåten utom i nöd- och nödvärnssituationer” inte lösa den konflikt som finns mellan skollagens 5 och 6 kapitel, regeringsformen och tillsynsplikten under de rådande förhållandena.

Eftersom den praktiska verkligheten, dvs. att skolans personal ibland behöver ingripa fysiskt mot elever,[1146] kräver en lösning som inte tillgodosetts av lagstiftaren, måste situationer som den i Högsta domstolens avgöranden *Soffan i rasthallen*[1147] och *Äppelkastningen*[1148] ständigt hanteras ad hoc av Skolinspektionen eller av det svenska domstolsväsendet. Som en följd av detta tycks rättsväsendet vid upprepade tillfällen ha nått slutsatsen att den gällande rätten inte på ett ändamålsenligt sätt går att tillämpa i praktiken.[1149] Högsta domstolen har b.la. uttalat att:

> ”Det får förutsättas att en lärare vid utövning av sin tillsynsplikt inte kan vara avskuren från varje möjlighet till kroppsligt ingrepp mot en elev även då det inte är fråga om en nödvärns- eller nödsituation. Var gränsen för det tillåtna i så fall skall dras är osäkert och måste ytterst bli föremål för en bedömning med hänsyn till samtliga närmare omständigheter i det enskilda fallet. Det synes emellertid inte uteslutet att vissa lindrigare förfaringssätt, som i och för sig kan betecknas som "våld" enligt bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap 4 § BrB eller "handgripligen antastar" enligt bestämmelsen om ofredande i 7 § samma kapitel, därvid ibland kan finnas ha varit befogade.”[1150]

Domstolarna och Skolinspektionen tycks ha tänjt på normhierarkins principer, eller så har beslutsfattarna inte lyckats förmedla på vilket sätt skollagens 5 kapitel eller tillsynsplikten uppfyller lagformskravet i regeringsformen. Med beaktande av Högsta domstolens resonemang i NJA 1988 s. 586 (som citeras ovan) verkar

---

1146 NJA 1988 s. 586. Se även NJA 2009 s. 776, NJA 2016 s. 596 samt NJA 2020 s. 578.
1147 NJA 2020 s. 578.
1148 NJA 1988 s. 586.
1149 NJA 1988 s. 586, NJA 2009 s. 776, NJA 2016 s. 596 samt NJA 2020 s. 578. Se även ID 3–1819 och diskussionen i avsnitt 5.3.4.
1150 NJA 1988 s. 586.

det som att Högsta domstolen menar att en strikt tolkning av RF 2 kap. 20–21 §§ skulle skapa praktiska svårigheter i skolans värld, vilket skulle motivera en snäv tolkning av RF 2 kap. 6 § (dvs. av vad som är ett kroppsligt ingrepp i lagens mening) alternativt ett förbiseende av RF 2 kap. 20 § och kravet på lagform.

Eftersom myndigheter och domstolar inte kan avstå från att fatta beslut i ett ärende eller döma i ett mål och heller inte lyckats reda ut konflikten mellan regeringsformen och skollagens 5 kapitel, blir resultatet att det inte finns något rakt svar på frågan om vuxna i skolmiljön får använda sig av fysisk makt mot elever i ordningsupprätthållande syfte, eller inte. Prejudicerande domar från Högsta domstolen kan såklart i enlighet med den rättsdogmatiska metoden användas för att förklara otydligheter i lagar samt lagars förhållande till varandra, men Högsta domstolens domar har inte ett högre rättskällevärde än lagtext. Dessutom har Högsta domstolen understrukit att avgöranden som NJA 1988 s. 586 *inte är menade att generera generaliserbara resultat* som kan erbjuda skolans personal några klara direktiv om vilka handlingar som är tillåtna och vilka handlingar som inte är det.[1151] Om lagstiftaren således skulle understryka förbudet mot fysisk maktutövning ytterligare, trots att det av praktiska skäl finns behov av sådana åtgärder i skolan, kommer bristerna i den rättsliga kontexten sannolikt kvarstå. Problemet beror således inte på *förbudets otydlighet* utan tycks i stället bero på att nödvändiga undantag från förbudet mot våld *inte preciserats* i tillräcklig grad.

Om ett uttryckligt förbud mot fysisk maktutövning över barn och elever i skolan inte kan anses gångbart kvarstår alternativet att lagstifta om lärares befogenhet att ingripa med fysiskt våld mot barn och elever som stör ordningen i skolan. En tydlig lagstiftningsåtgärd i denna riktning är fördelaktig ur effektivitetssynpunkt eftersom oklarheten i relationen mellan skollagens 5 kapitel och regeringsformen skulle redas ut, något som i sin tur skulle innebära att ingripanden som genomförs med stöd av SkolL 5 kap. 6 § inte längre skulle vara att betrakta som kränkande behandling enligt SkolL 6 kap. 9 §. Ett förslag i linje med detta har nyligen lagts fram av regeringen i ett betänkande om en nationell plan för trygghet och studiero. I betänkandet föreslås att skolpersonalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero ska förtydligas. I detta förtydligande ingår, enligt betänkandet, ett klargörande om att lärare och annan skolpersonal ska få använda sig av fysiska maktmedel i syfte att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar.[1152]

[1151] Jfr. Högsta domstolens resonemang i NJA 1988 s. 586. Observera dock att Högsta domstolen i NJA 2018 s. 1051 menar att just NJA 1988 s. 586 samt NJA 2009 s. 776 kan användas som grund för att inskränka grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen utan lagstöd. Detta resonemang bygger domstolen på ett resonemang om s.k. social adekvans.
[1152] DS 2021:13, s. 219–ff.

7.3.2.2 Skollagen och diskrimineringslagen

Som konstateras i avsnitt 7.2.2.3 är en tydlig effektivitetsbrist i skollagens rättsliga kontext överlappningen av skollagens och diskrimineringslagens bestämmelser om kränkande behandling och trakasserier samt de koherensdefekter de båda lagarnas förhållande till varandra skapar.[1153] Både akt- och intervjustudien indikerar att det finns effektivitetsbrister som beror på skollagen och diskrimineringslagens otydliga förhållande till varandra. Tidigare statliga utredningar har dessutom visat att diskrepansen mellan Skolinspektionens och DO:s hantering av kränkande beteenden leder till att vissa barn får *mer* myndighetsassistens än andra eftersom myndigheterna tycks tolka skollagens och diskrimineringslagens gemensamma förarbeten på olika sätt.[1154]

Eftersom diskrimineringslagens och skollagens förhållande till varandra i fråga om diskriminering och kränkande behandling har varit föremål för flera statliga utredningar,[1155] avhandlats i en tänkt lagrådsremiss[1156] samt diskuterats i flera myndighetsrapporter[1157] finns det flera olika förslag på hur koherensdefekterna mellan skollagens bestämmelser om kränkande behandling och diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering skulle kunna lösas. I det ursprungliga betänkandet som låg till grund för barn- och elevskyddslagen framhölls det att det var olämpligt att separera bestämmelserna om kränkande behandling från bestämmelserna om diskriminering.[1158] I betänkandet *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan* som publicerades år 2010 föreslås det att:

> ”reglerna rörande diskriminering och trakasserier av barn och elever som deltar i eller söker till sådan verksamhet som bedrivs med stöd av skollagen *ska föras över från diskrimineringslagen till skollagen* [min kursivering]. För tydlighetens skull ska det framhållas att detta enbart rör skyddet för barn och elever. I den mån anställda eller andra vuxna som arbetar i skolan utsätts

---

[1153] Se diskussionen som förs i b.la. SOU 2020:79; SOU 2004:50, s. 149 ff.; SOU 2016:87; SOU 2010:99 och Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan*, 2013. Se även Refors-Legge, Maria, *Tillsynen över skolan och barnen som kommer i kläm*, 2016, s. 386 ff.

[1154] SOU 2020:79; SOU 2004:50, s. 149 ff.; SOU 2016:87; SOU 2010:99 och Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan*, 2013.

[1155] SOU 2004:50, s. 106–ff.; SOU 2010:99, s. 143–ff.; SOU 2016:87, s. 542–ff.; SOU 2020:79, s. 225–ff.

[1156] Ku2018/01543/RS.

[1157] Se b.la. Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan*, 2013; BO, *#Välkommen till verkligheten*, 2015 samt BO, *Respekt – Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd*, 2016.

[1158] SOU 2004:50, s. 106–ff.

för diskriminering eller trakasserier ska detta bedömas enligt diskrimineringslagens regler även i fortsättningen."[1159]

I samma anda föreslås det i betänkandet *Bättre skydd mot diskriminering* från år 2016 att de problem som finns med dagens reglering av kränkande behandling och diskriminering i skollagen och diskrimineringslagen inte kan lösas på något annat sätt än genom att diskrimineringslagens regler som rör skollagsreglerad verksamhet förs över till skollagen och där samordnas med reglerna om åtgärder mot kränkande behandling.[1160] I ett utkast till lagrådsremiss, *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*, föreslår regeringen att Skolinspektionen ska ges rätt att som part föra talan om diskrimineringsersättning för den elev som medger det i mål om diskriminering i skollagsreglerad verksamhet. Skolinspektionen ska enligt remissen också kunna utreda anmälningar om diskriminering. Vidare föreslås det att tillsynen över diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder mot diskriminering flyttas från DO till Skolinspektionen samt att skollagens bestämmelser om tillsyn ska tillämpas i dessa fall.[1161]

Som nämns i avsnitt 4.5 kritiserades regeringens utkast på lagrådsremiss av både Skolinspektionen och DO i myndigheternas respektive remisser[1162] och utkastet skickades aldrig till Lagrådet. Frågan om den skollagsreglerade verksamheten i diskrimineringslagen utreddes i stället vidare inom ramen för utredningen om *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen* som presenterade sitt delbetänkande om aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området i december 2020. I utredningen om *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen* föreslås det att:

"[t]illsynsansvaret för det skollagsreglerade området i diskrimineringslagen [ska] överför[as] från [DO] till Statens skolinspektion. Skollagens administrativa sanktioner i 26 kap. ska gälla vid Skolinspektionens tillsyn av diskrimineringslagen. Talerätten i mål om diskrimineringsersättning för barn och elever inom det skollagsreglerade området [ska] överför[as] från [DO] till Skolinspektionen. [BEO] vid Skolinspektionen ska utföra uppgifterna avseende skydd mot diskriminering och diskrimineringsersättning på motsvarande sätt som i dag sker för kränkande behandling enligt Skolinspektionens instruktion."[1163]

[1159] SOU 2010:99, s. 143.
[1160] SOU 2016:87, s. 542.
[1161] Ku2018/01543/RS.
[1162] Skolinspektionen, *Yttrande över utkast till lagrådsremiss: Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*, Dnr 2018:6200 och DO, LED 2018/340.
[1163] SOU 2020:79, s. 226.

Som framgår ovan har ett antal mer eller mindre omfattande ändringar föreslagits inom ramen för flera olika statliga utredningar som berör kränknings- och diskrimineringsrelaterade frågor i skolan. Vad som förenar de olika förslagen är slutsatsen att Skolinspektionen på ett eller annat sätt borde göras till ansvarig tillsynsmyndighet över skolornas hantering av den diskriminering som äger rum på det skollagsreglerade området.[1164] Argumenten för att flytta bestämmelserna och/eller tillsynsansvaret till Skolinspektionen och inte vice versa, bygger i huvudsak på att myndigheterna har en ojämlik resurstilldelning,[1165] samt på att bestämmelserna om kränkande behandling enligt lagstiftaren inte hör hemma i diskrimineringslagen då kränkningar som beror på diskriminering är mer allvarliga än kränkningar som inte gör det, på grund av deras strukturella karaktär.[1166]

Ur ett effektivitetsperspektiv med fokus på kontext och koherens vore en sammanslagning av skollagens och diskrimineringslagens kränkningsbestämmelser att föredra. Frågan är dock om hela eller delar av diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering bör flyttas till skollagen eller om bestämmelserna i stället bör samlas i diskrimineringslagen. Ett annat alternativ som inte utretts ordentligt sedan år 2004 är om inte en separat lag i stil med barn- och elevskyddslagen skulle kunna vara en ändamålsenlig lösning på problemet.[1167] Vilket som helst av dessa alternativ vore dock fördelaktigare ur effektivitetsperspektiv än att behålla den nuvarande ordningen som leder till inkonsekventa gränsdragningar och orättvisor när en form av kränkning kan vara ”bättre” än en annan sedd ur synvinkeln att DO och Skolinspektionen erbjuder stöd i olika grad.

7.3.2.3 Skollagen och arbetsmiljölagen

Som diskuteras i avsnitt 7.2.2.4 överlappar skollagens bestämmelser om kränkande behandling med arbetsmiljölagens bestämmelser om att arbetsgivaren (dvs. skolhuvudmannen) måste vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare (inklusive elever från årskurs 1 och uppåt) utsätts för ohälsa eller olycksfall, se AML 1 kap. 3 § och 3 kap. 2 §.

Till skillnad från de effektivitetsbrister som kan noteras i strukturen mellan skollagen och diskrimineringslagen verkar effektivitetsbristerna i förhållandet mellan skollagen och arbetsmiljölagen vara färre. Vad detta beror på går inte att utläsa ur den data som samlats in som empiriskt underlag till den här avhandlingen. En förklaring till att relationen mellan arbetsmiljölagen och skollagen

---

1164 SOU 2010:99, s. 143–ff.; SOU 2016:87, s. 542–ff.; SOU 2020:79, s. 225–ff.
1165 SOU 2020:79, s. 20, 208, 209.
1166 Prop. 2007/08:95, s. 86–ff. Se dock resonemanget i SOU 2004:50, s. 149.
1167 SOU 2004:50, s. 106–ff.

tycks mindre komplicerad än förhållandet mellan skollagen och diskrimineringslagen kan dock vara att överenskommelsen mellan Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen ser annorlunda ut än överenskommelsen mellan Skolinspektionen och DO.[1168] Som nämns i avsnitt 4.9 innebär Skolinspektionen och Arbetsmiljöverkets överenskommelse att Arbetsmiljöverket inte ska utreda kränkningar av barn och elever över huvud taget, utom i anmälningsärenden där kränkningarna utförts av någon som är utomstående.[1169] Dessutom undantas elever uttryckligen från Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) som styr arbetsgivares skyldigheter att förebygga och åtgärda kränkande särbehandling.[1170]

Trots att effektivitetsbristerna inte är lika framträdande i relationen mellan skollagen och arbetsmiljölagen som i relationen mellan diskrimineringslagen och skollagen vore det ändå önskvärt om regelverken samordnas av lagstiftaren i stället för att effektivitetsbrister måste förhindras på myndighetsnivå genom överenskommelser som inte är tydliga eller transparanta för allmänheten. Eftersom flera av de skollagsreglerade verksamheterna är undantagna från skyddet som föreskrivs i arbetsmiljölagens bestämmelser om en god arbetsmiljö och det redan finns arbetsmiljöbestämmelser i skollagen som är tänkta att skydda dessa elevgrupper (se SkolL 8 kap. 8 §), vore det inte otänkbart att föra över relevanta delar av arbetsmiljölagens bestämmelser till skollagen och samordna ansvarsbestämmelser som styr barn och elevers arbetsmiljö i en och samma lag.

7.3.3 En tydlig *utformning*

7.3.3.1 Kränkningsbegreppet

Ordet kränkning har en central betydelse för skollagens 6 kapitel och bestämmelserna om kränkande behandling. Som framförs i avsnitt 7.2.3.1 har särskilt SkolL 6 kap. 3 § en mycket betydelsefull funktion i skollagens 6 kapitel eftersom paragrafens definition av det bärande begreppet ”kränkande behandling” i princip styr tolkningen av alla de andra paragraferna i kapitlet. Som diskuterats i flera avsnitt ovan bestäms lagars innehåll i första hand genom språk, dvs. de ord och meningar som (bokstavligt talat) framgår av lagtexten.[1171] Om språket som används i en lag är otydligt, tvetydligt eller på andra sätt bristfälligt påverkar det

[1168] Skolinspektionen och DO, dnr. 2016:1725 och LED 2013/104 69 samt Skolinspektion och Arbetsmiljöverket, dnr. 2016/045165 och dnr. 2016:7909.
[1169] Skolinspektion och Arbetsmiljöverket, dnr. 2016/045165 och dnr. 2016:7909. Se även Norman och Hamberg, *Skyddsombud stänger skola efter våld och hot*, 2015.
[1170] Arbetsmiljöverket, *Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön*, 2016, s. 19.
[1171] Se Wahlgren om terminologi och språk som problem i lagstiftningsprocessen i Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 83.

lagens effektivitet. En effektivitetsförlust kan exempelvis uppstå om utformningen av en lag inte i tillräcklig mån anpassats till lagens målgrupp.[1172]

I avsnitt 7.2.3.1 framförs att kränkningsbegreppet är problematiskt eftersom lagstiftaren i förarbetena till barn- och elevskyddslagen skickar dubbla budskap till tillämparen. Exempelvis står det i propositionen till barn- och elevskyddslagen att kränkande behandling *inte* är en subjektiv upplevelse,[1173] samtidigt som det endast den drabbade eleven själv som kan avgöra om en kränkning ägt rum eller inte.[1174] Kränkande behandling i skollagens mening kommer med ett krav på insikt[1175] men inte om den handling som utförts är *uppenbart kränkande* för den person som utför handlingen.[1176]

Innan några konkreta förslag på åtgärder (som skulle kunna bidra till en ökad effektivitet) diskuteras bör det poängteras att det inte är *enkelt* att åstadkomma en klar och tydlig legaldefinition av ett begrepp som ”kränkning” eller ”kränkande behandling”. Oavsett lagstiftarens terminologiska val i SkolL 6 kap. 3 § kommer det antagligen att uppstå gränsdragningsproblem och etiska dilemman som riskerar att drabba enskilda barn och elever. Den nuvarande definitionen av skollagens skyddssfär och tillämplighet är dock onödigt problematisk ur effektivitetssynpunkt.[1177] Om en kränkning enligt SkolL 6 kap. 3 § *inte* ska vara subjektiv behöver det i skollagen eller skollagens förarbeten finnas kriterier för när en kränkning ägt rum. Ett tänkbart sätt att åstadkomma detta vore att lägga till ett rekvisit som innebär att en påstådd kränkande handling måste ha lett till någon form av påvisbar skada.[1178] Detta kan dock leda till att barn och elever skulle behöva presentera bevis på att en kränkande handling som de utsatts för lett till fysiska och psykiska skador. När det gäller fysiska kränkningar vore det antagligen lättare att påvisa att en skada skett, t.ex. i form av blåmärken, rodnader, benbrott eller bulor, men psykiska skador vore antagligen svårare att föra i bevis. En dylik ordning skulle innebära en återgång till förhållandena som rådde innan barn- och elevskyddslagen infördes år 2006 och skulle kunna leda till fler domslut som det i Grumsfallet.[1179] Enligt min mening vore en lösning som denna inte önskvärd.

Ett annat tänkbart sätt som eventuellt skulle begränsa och förtydliga kränkningsbegreppet i skollagen vore att utforma SkolL 6 kap. 3 § med SkL 2 kap. 3 §

1172 Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 48–49.
1173 Prop. 2005/06:38, s. 103.
1174 Prop. 2005/06:38, s. 136.
1175 Prop. 2005/06:38, s. 136–137.
1176 Prop. 2005/06:38, s. 137.
1177 Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020, s. 23–38.
1178 Jfr. prop. 2000/01:68, s. 24 och SOU 1995:33, *Ersättning för ideell skada vid personskada*, s. 81.
1179 NJA 2001 s. 755.

som förlaga. Som nämns i avsnitt 5.2 är definitionen av vad som utgör en kränkning i skadeståndsrättslig mening, en handling som inneburit ett brottsligt angrepp på någons person, frihet, frid eller ära. Enligt motiven till paragrafen behöver de brottsliga gärningarna ha innefattat ett angrepp på den skadelidandes *personliga integritet*, det vill säga dennes *privatliv* eller *människovärde*.[1180] En kränkning i skadeståndslagens mening måste vara allvarlig. En viss nivå för allvarlighetsgraden kan utrönas i SkL 5 kap. 6 §, men där nämns enbart vissa försvårande förhållanden vid bestämmandet av skadeståndet, t.ex. att det särskilt ska beaktas om den kränkande handlingen haft förnedrande eller skändliga inslag.[1181] Gränsen för de intrång som ger rätt till ersättning för kränkning enligt skadeståndslagen framgår även av straffbestämmelserna eftersom kränkningsersättning enligt skadeståndslagen enbart kan erhållas om kränkningen varit brottslig, t.ex. på grund av att den varit att klassificera olaga hot (BrB 4 kap. 5 §), förtal (BrB 5 kap. 1 §) eller ofredande (BrB 4 kap. 7 §).

Trots att kränkningsbegreppet kritiserats inom ramen för skadeståndsrätten för att vara innehållslöst och otydligt[1182] är det genom praxis och en delvis tydligare legaldefinition något mindre diffust än skollagens kränkningsbegrepp. En tänkbar omformulering av SkolL 6 kap. 3 § skulle därför kunna utformas med skadeståndslagen som utgångspunkt. Kränkande behandling enligt skollagens 6 kapitel skulle således kunna definieras som ett uppträdande, genom vilket en person kränker en annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära. I likhet med skadeståndslagen skulle denna formulering inte behöva innebära ett krav på att den person som utfört kränkningen måste ha åtalats och dömts i domstol för den brottsliga gärningen.[1183] Det skulle således förutsättas att en brottslig handling begåtts men däremot inte att den kränkande parten faktiskt fällts till ansvar på grund av brott. En kränkning kan således ha ägt rum även om den person som utfört kränkningen inte kan dömas till påföljd på grund av sin ålder eller bristande mognad.[1184]

7.3.3.2 Anmälningsplikten

Enligt SkolL 6 kap. 10 § måste skolans personal anmäla förekomsten av kränkande behandling via rektor till skolans huvudman. I denna del är skollagen tydlig i fråga om vilken aktör det är som förväntas utföra en viss handling. I nästa steg

---

1180 Prop. 2000/01:68, s. 51. Jfr. DS 2007:10, s. 31.
1181 DS 2007:10, s. 32.
1182 Schultz, *Kritik mot kränkningsbegreppet*, SvJT, 2008, s. 39–40; DS 2007:10, s. 41–43 och Bengtson, *Om kränkning och diskriminering*, 2007, s. 299–305.
1183 DS 2007:10, s. 22.
1184 DS 2007:10, s. 22.

är det skolans huvudman som förväntas utreda och åtgärda eventuella kränkningar. Även denna del av SkolL 6 kap. 10 § är tydlig.

I SkolL 6 kap. 10 § framgår det att en anmälan ska ske så fort en elev *anser* sig vara kränkt. Anmälningsplikten i SkolL 6 kap. 10 § bygger således på en subjektiv upplevelse av kränkthet från den drabbade elevens sida vilket innebär att antalet anmälningar en lärare måste göra riskerar att bli väldigt högt. Som diskuteras i avsnitt 6.1.3 lämnar skollagen inget uppenbart utrymme för en lärare att anmäla, utreda och åtgärda en kränkning personligen, i samma stund som kränkningen inträffar, t.ex. genom ett delegerat ansvar enligt KomL 7 kap. 5–7 §§.

Som framgår i avsnitt 7.2.3.3 finns det två huvudsakliga brister med utformningen av SkolL 6 kap. 10 §. Den ena bristen är att det inte är tydligt om ansvaret att utreda och åtgärda kränkningar får delegeras till skolornas personal eller inte. Den andra bristen är att anmälningsplikten, i sin nuvarande form, är allt för omfattande och svår att leva upp till för lärare och rektorer. Av dessa två brister är den första enklast att åtgärda genom att t.ex. förtydliga den redan existerande möjligheten att delegera ansvar från huvudmannen till skolans personal. Förtydligandet skulle kunna göras i ett eget stycke av den redan existerande SkolL 6 kap. 10 § med innebörden att utredning och åtgärdande enligt den aktuella bestämmelsen får överlåtas till en person som är anställd av skolans huvudman, t.ex. en rektor eller en lärare. Den andra effektivitetsbristen är svårare att hitta en enkel lösning på då ett enkelt tillägg eller borttagande kan få stora konsekvenser.

Anmälningsplikten infördes i den nuvarande skollagen i syfte att säkerställa att bestämmelserna i SkolL 6 kap. 10 § om skolornas skyldighet att utreda uppgifter om kränkande behandling och att vidta åtgärder, blev tillräckligt effektiva. Lagstiftaren ansåg att skolors huvudmän behövde få kännedom om kränkningsincidenter på deras skolenheter för att de skulle kunna starta nödvändiga utredningar och vidta åtgärder.[1185] Eftersom många huvudmän tycks delegera sitt ansvar att utreda och åtgärda kränkningar (se avsnitt 6.1.3) och personalen i skolan inte hinner anmäla alla händelser där en elev anser sig vara kränkt till huvudmannen (se avsnitt 6.3.5), förlorar dock den extensiva anmälningsplikten sin funktion, samtidigt som den bidrar till en negativ juridifiering av skolan.[1186] Sina brister till trots fyller anmälningsplikten dock en funktion såtillvida att anmälningarna utgör signaler från skolenheterna, till skolhuvudmannen och indikerar på så sätt att huvudmannen behöver agera om en skola t.ex. har utbredda pro-

---

[1185] Prop. 2009/10:165, s. 332.

[1186] Jfr. diskussionen i Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018, s. 64–67. Se även Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020; Thornberg, *The juridification of school bullying in Sweden*, 2019 samt Novak och Gustafsson, *God utbildning i lagens namn*, 2020.

blem med kränkningar. Flera anmälningar om återkommande kränkningar kan med andra ord fungera som incitament för skolhuvudmän att fördela större resurser till de skolor som behöver det.[1187]

En potentiell lösning på problemet med den extensiva anmälningsplikten vore att begränsa dess omfattning till att gälla enbart allvarliga och/eller återkommande kränkningar. Denna typ av formulering skulle bättre korrespondera med hur skolans personal i dagsläget tolkar och tillämpar anmälningsplikten baserat på de resultat som framkommit i akt- och intervjustudien som presenteras i avsnitt 6.2.1 och 6.3.5. Den typ av kränkningar som rektorerna refererar till som ”vardagskonflikter” skulle med en begränsad anmälningsplikt inte behöva anmälas till skolans huvudman utan skulle kunna utredas och åtgärdas på delegation av skolans huvudman i enlighet med den förtydligade delegationsmöjligheten som föreslås ovan i detta avsnitt.

7.3.3.3 Skolans verksamhet

Som diskuteras i det ovanstående finns skolornas ansvar att anmäla, utreda och åtgärda fall av kränkande behandling fastslagen i SkolL 6 kap. 10 §. Enligt SkolL 6 kap. 10 § ska kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i *samband med en skolas verksamhet,* anmälas från lärare eller annan skolpersonal, till rektor och sedan till skolans huvudman. Som nämns i flera ovanstående avsnitt utgör ordföljden ”i samband med skolans verksamhet” ramen för SkolL 6 kap. 10 § tillämplighet. Enligt skollagen innefattar ”skolans verksamhet” sådana aktiviteter som ingår i elevernas *utbildning* och *undervisning*, dvs. i skolan, under skoltid, eller i samband med aktiviteter som organiseras av skolan (t.ex. klassresor, utflykter m.m.), jfr. SkolL 1 kap. 3 § pt. 10–11.

Vad som i skollagens mening kan klassificeras som ”inträffat i samband med skolans verksamhet” har dock utvidgats genom förarbetsuttalanden och genom domstolspraxis. Enligt propositionen till skollagen anses skolans ansvar att anmäla, utreda och åtgärda kränkande behandling, sträcka sig till händelser som inträffar när en elev är *på väg till* och *ifrån skolan*, exempelvis vid färd i en skolbuss. Skolan ska dessutom vara skyldiga att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar som skett *i nära samband* med vad som förekommit i verksamheten.[1188] Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att ett ”nära samband med skolans verksamhet” föreligger om det finns ett *geografiskt*, *organisatoriskt* och *pedagogiskt* sam-

[1187] Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018, s. 67.
[1188] Prop. 2005/06:38, s. 142.

band mellan det tillfälle eller den plats där en kränkande handling ägt rum och skolans ordinarie verksamhet (dvs. undervisning och utbildning).[1189]

Som konstateras i avsnitt 7.2.3.4 tycks inte Skolinspektionen eller BEO ha tagit intryck av Högsta förvaltningsdomstolens dom i det s.k. *Lundsbergsfallet* och kravet på ett *geografiskt*, *organisatoriskt* och *pedagogiskt* samband. I stället anser myndigheten att ett tillräckligt nära samband mellan en skolas verksamhet och en inträffad kränkning föreligger om en kränkande och en kränkt part går på samma skolenhet (se avsnitt 6.3.4). Detta innebär att skolans personal och/eller huvudman enligt Skolinspektionen ansvarar för att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar som sker mellan klasskamrater på kvällstid, via nätet och/eller under sommarlov och jullov. Som rektorerna noterar i avsnitt 6.3.4 har de dock väldigt svårt att i praktiken utreda kränkningar som inte sker inom ramen för verksamheten.

För att göra skolornas skyldighet att anmäla, utreda och åtgärda kränkningar tydligare skulle en referens till SkolL 1 kap. 3 § kunna göras i SkolL 6 kap. 10 §. I förarbetena skulle lagstiftaren även kunna utveckla resonemanget om vad ett ”nära samband” med en skolas verksamhet är för något. Eventuellt skulle lagstiftaren kunna inspireras av Högsta förvaltningsdomstolens resonemang om att ett ”nära samband” innebär att en skola har ett *geografiskt*, *organisatoriskt* och *pedagogiskt* samband med den plats eller den kränkning som ägt rum.[1190]

7.3.4 Sammanfattning

Syftet med avhandlingen är att undersöka skollagens bestämmelser om kränkande behandling samt att slå fast vad som är gällande rätt i fråga om skolornas ansvar att skydda elever mot denna typ av kränkningar. I syftet ingår att granska och problematisera om skollagens kränkningsbestämmelser kan betraktas som effektiva utifrån en teori om effektiv lagstiftning. Denna granskning genomförs med stöd av empiriskt material och kvalitativa forskningsmetoder.

I syftet ingår även att reflektera över faktorer som potentiellt sett skulle kunna öka kränkningsbestämmelsernas effektivitet. De överväganden som görs inom ramen för denna reflektion baseras på effektivitetskriterierna *syfte*, *innehåll* och *kontext* samt empiriska data som samlats in genom kvalitativa studier. I avsnitten 7.3.1–7.3.3 har den andra delen av syftet diskuterats, dvs. frågan om vilken typ av åtgärder som skulle kunna öka skollagens effektivitet när det gäller bestämmelserna i SkolL 6 kap. 1–16 §§ om kränkande behandling av barn och elever.

I avsnitt 7.3.1 diskuteras problematiken med att justera en syftesformulering som inte framgår direkt i lagtext. Slutsatsen som nås i det aktuella avsnittet är att

---

[1189] HFD 2014 ref. 47.
[1190] HFD 2014 ref. 47.

en uppdatering av lagtexten eller ett passivt förhållningssätt från lagstiftarens sida antagligen inte skulle avhjälpa problematiken på ett önskvärt sätt. I stället föreslås en lösning genom vilken lagstiftaren korrigerar effektivitetsbristen genom att, i samband med genomförandet av de föreslagna lagändringarna, ändra förarbetena till SkolL 6 kap. 1–16 §§ och på detta sätt förtydliga att syftet med skollagens kränkningsbestämmelser är att motverka kränkande behandling och inte att sträva efter en kränkningsfri skola, samt understryka att de äldre förarbetena till barn- och elevskyddslagen är överspelade. Nya förarbeten framförs inte bara som en lösning på problematiken med ett ouppnåeligt syfte utan skulle även kunna göra beskrivningen av bärande begrepp som ”kränkning” och ”kränkande behandling” mer lättillgängliga vilket vore positivt med tanke på kriteriet om ett tydligt utformat innehåll.

I fråga om kränkningsbestämmelsernas rättsliga kontext finns det brister i relationen mellan skollagens 5 och 6 kapitel. Det är även oklart om SkolL 5 kap. 6 § eller tillsynsplikten utgör ett godtagbart undantag från RF 2 kap. 6 och 20 §§ eller inte. I avsnitt 7.3.2.1 nås slutsatsen att ett uttryckligt förbud mot fysisk maktutövning över barn och elever i skolan som lösning på den bristande kontextuella effektiviteten kring skollagens 6 kapitel antagligen inte är en realistisk lösning på problematiken, även om det finns moraliska argument som talar för ett sådant förbud. För att avhjälpa den kontextuella effektivitetsbristen dras slutsatsen i avsnitt 7.3.2.1 således att lagstiftaren borde lagstifta om skolpersonalens befogenhet att ingripa med fysiskt våld mot barn och elever när det förekommer ordningsstörningar i skolan. En tydlig lagstiftningsåtgärd i denna riktning skulle vara fördelaktig ur effektivitetssynpunkt eftersom oklarheten i relationen mellan skollagens 5 kapitel och regeringsformen skulle redas ut, något som i sin tur skulle innebära att ingripanden som genomförs med stöd av SkolL 5 kap. 6 § inte längre skulle vara att betrakta som kränkande behandling enligt SkolL 6 kap. 9 §.[1191]

När det gäller skollagens relation till diskrimineringslagen finns det en del problem som blir tydliga i akt- och intervjustudien och som även uppmärksammats i flera statliga utredningar genom åren.[1192] I avsnitt 7.3.2.2 konstateras det att en sammanslagning av skollagens och diskrimineringslagens kränkningsbestämmelser vore att föredra ur effektivitetssynpunkt. Tre olika alternativ för sammanslagning presenteras (flytt till skollagen, flytt till diskrimineringslagen eller flytt till en ny lag i stil med barn- och elevskyddslagen) men slutsatsen i avsnitt 7.3.2.2 är att

[1191] Jfr. resonemanget i DS 2021:13.
[1192] Se b.la. SOU 2010:99; SOU 2016:87 och SOU 2020:79. Se även Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan*, 2013; Refors-Legge, *Tillsynen över skolan och barnen som kommer i kläm*, 2016, s. 386 ff. och SOU 2004:50.

vilket som helst av dessa alternativ antagligen vore mer fördelaktigt än att behålla den nuvarande ordningen som leder till inkonsekventa gränsdragningar och orättvisor när en form av kränkning kan vara ”bättre” än en annan.

Utformningsmässigt finns det utmaningar i fråga om skollagens på många sätt bärande kränkningsbegrepp. Begreppet är brett, vagt och används frekvent i en icke-juridisk diskurs vilket kan bidra till att det urvattnas på ett sätt som inte är önskvärt ur ett effektivitetsperspektiv.[1193] I avsnitt 7.3.3.1 erkänns att det inte är *enkelt* att åstadkomma en klar och tydlig legaldefinition av ett begrepp som kränkning eller kränkande behandling. Oavsett lagstiftarens terminologiska val kommer det säkerligen uppstå gränsdragningsproblem och etiska dilemman som riskerar att drabba enskilda barn och elever på ett negativt sätt. Med dessa svårigheter i åtanke föreslås det dock att en tänkbar omformulering av SkolL 6 kap. 3 § skulle kunna utformas med skadeståndslagen som utgångspunkt. Kränkande behandling enligt skollagens 6 kapitel skulle således definieras som ett uppträdande, genom vilket en person kränker en annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära.

I avsnitt 7.3.3.2 diskuteras två huvudsakliga brister med utformningen av SkolL 6 kap. 10 §. Den ena bristen är att det inte är tydligt om ansvaret att utreda och åtgärda kränkningar får delegeras till skolornas personal eller inte. Den andra bristen är att anmälningsplikten, i sin nuvarande form, tycks vara allt för omfattande och svår att leva upp till för lärare och rektorer. En lösning som presenteras på dessa problem är att uttryckligen tillåta delegation genom att göra ett tillägg om detta i SkolL 6 kap. 10 § samt att begränsa anmälningsplikten till att enbart omfatta allvarliga och/eller återkommande kränkningar.

Avslutningsvis framhålls det i avsnitt 7.3.3.3 att den bristande tydligheten i fråga om skolornas ansvar att agera mot kränkningar som sker utanför skoltid skulle kunna lösas genom att införa en referens till SkolL 1 kap. 3 § i SkolL 6 kap. 10 § för att förklara vad begreppet ”verksamhet” innebär i ett skollagsreglerat sammanhang. Det föreslås även att lagstiftaren skulle kunna utveckla resonemanget om vad ett ”nära samband” med en skolas verksamhet är för något i förarbetena till SkolL 6 kap. 10 §. Eventuellt skulle lagstiftaren i förarbetena kunna stödja sig på Högsta förvaltningsdomstolens resonemang om att ett ”nära samband” innebär att en skola har ett *geografisk*t, *organisatoriskt* och *pedagogiskt* samband med den plats eller den kränkning som ägt rum.[1194]

[1193] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 41–42 och Fuller, *The Morality of Law*, 1964, s. 63–65. Se även Schultz, *Kritik mot kränkningsbegreppet*, 2008, s. 39–40; DS 2007:10, s. 41–43 och Bengtson, *Om kränkning och diskriminering*, 2007, s. 299–305.
[1194] HFD 2014 ref. 47.

7.4 Epilog

7.4.1 Bristande effektivitet och den juridifierade skolan

Det här är en avhandling som handlar om skolans skyldighet att förhindra kränkande behandling av elever. Det är även en avhandling om effektiv lagstiftning och rättens möte med skolans praktiska verklighet. Avhandlingen är en illustration av skolans juridifiering och rättighetifiering i den meningen att ineffektiva bestämmelser riskerar att ge bilden av skollagens kränkningsbestämmelser som en ovälkommen ”kolonisatör”[1195] i den pedagogiska verkligheten som stjälper skolpersonalens arbete mer än den hjälper densamma.[1196]

Som nämns i 2.4.2 beskrivs juridifiering ofta som ett problem[1197] för samhället och för individen, men det bör poängteras att juridifiering också kan vara ett uttryck för något positivt.[1198] Som exempel kan det konstateras att regleringen på skolans område visserligen har ökat under det sena 1900-talet och att skolhuvudmännen onekligen tvingas lösa många konflikter mellan elever och den egna organisationen i domstol, men den ökande rättsliga tvistelösningen har skett på grund av att lagstiftaren velat lyfta fram barn som egna rättighetsbärare och självständiga aktörer som inte får kuvas av ett auktoritativt vuxenstyre som upprätthålls med inslag av godtyckligt våld, systematisk pennalism och kränkningar.[1199]

Ur effektivitetssynpunkt är mängden rättsregler inte nödvändigtvis negativt men en expansion eller juridifiering av ett samhällsområde ökar risken för normkollisioner, intressekonflikter och otydliga budskap som kan leda till brister i såväl den rättsliga kontexten som i utformningen av det rättsliga innehållet. Den typ av symbolisk lagstiftning som skapas i syfte att peka ut högre värden eller mål för samhället är också en del i berättelsen om skolans juridifiering. Symbolisk lagstiftning kan vara bekymmersam såtillvida att denna typ av lagar eller lagbestämmelser ofta understödjer ett politiskt system som frekvent försöker adressera komplexa och svårreglerade sociala svårigheter (t.ex. kränkningar i skolan) på ett orealistiskt sätt.[1200] Ett problem som noteras i avsnitt 7.3.1 och som knyter an till skollagens delvis bristande syfte är att lagstiftaren ger uttryck för en strävan mot

---

1195 Habermas, *The Theory of Communicative Action*, 1987, s. 356 ff.
1196 Se b.la. Mörk, *Juridifiering är inte fake news*, 2019 och Colnerud, *Lärares yrkesetiska dilemman och den ökande juridifieringen i Sverige*, 2014, s. 22–30.
1197 Honneth, *Freedom's Right*, 2014, s. 90–ff. Se även Habermas, *The Theory of Communicative Action*, 1987, s. 356 ff.
1198 Blichner och Molander, *Mapping juridification*, 2008, s. 36–37. Se även Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020, s. 133.
1199 Loick, *Juridification and politics*, 2014, s. 768 ff.
1200 Dwyer, *The Pathology of Symbolic Legislation*, 1990, s. 234.

ett mål som skolorna skulle behöva ett tillskott av stora resurser för att uppfylla. Dessa resurser kan inte garanteras av lagstiftaren eftersom utbildning och undervisning i svenska skolor finansieras av kommunerna, som kan ha egna ekonomiska och politiska prioriteringar som trumfar frågan om barns utsatthet för kränkningar i skolan.[1201] Detta bör inte nödvändigtvis förstås som att det är *dåligt* att t.ex. slå fast ett ovillkorligt förbud mot kränkningar i lagtext men det finns en risk att lagstiftaren, genom att enbart uttrycka dessa rättigheter i en enkel paragraf (som ett målstadgande) skjuter den underliggande problematiken framför och *ifrån sig* och därigenom överlåter ”lösningen” till andra samhällsaktörer som myndigheter, företag och enskilda.[1202]

7.4.2 Lagstiftning i en fortgående feedback-loop

Syftet med avhandlingen är att undersöka skollagens bestämmelser om kränkande behandling samt att slå fast vad som är gällande rätt i fråga om skolornas ansvar att skydda elever mot denna typ av kränkningar. I syftet ingår att granska och problematisera om skollagens kränkningsbestämmelser kan betraktas som effektiva utifrån en teori om effektiv lagstiftning. Denna granskning genomförs med stöd av empiriskt material och kvalitativa forskningsmetoder.

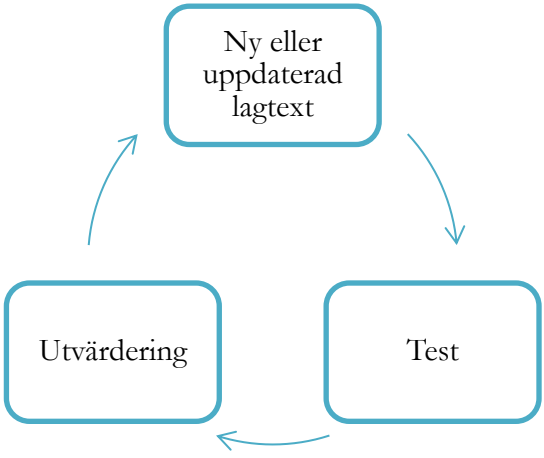
I syftet ingår även att reflektera över faktorer som potentiellt sett skulle kunna öka kränkningsbestämmelsernas effektivitet. De överväganden som görs inom ramen för denna reflektion baseras på effektivitetskriterierna *syfte*, *innehåll* och *kontext* samt empiriska data som samlats in genom kvalitativa studier.

Eftersom det här är en avhandling inom ämnet offentlig rätt, med en rättsvetenskaplig utgångspunkt, har den grundläggande metoden för arbetet varit rättsdogmatisk. De empiriska tillskotten i form av fenomenologisk och deskriptiv metod har dock gjort det möjligt att reflektera över den faktiskt gällande rätten på ett sätt som annars inte hade varit möjligt.

I avhandlingen prövas en omarbetning och omstrukturering av effektivitetsteorin. Detta blir en form av teoretiskt test av kränkningsbestämmelsernas effektivitet. Den ursprungliga effektivitetsteorin beskrivs översiktligt i avsnitt 1.3.4 med fokus på Mousmoutis fyra effektivitetselement.[1203] Utvecklingen av Mousmoutis teori görs i avsnitt 1.4 och det främsta bidraget till teorin som görs i denna avhandling är beskrivningen av den feedback-loop som förs fram i avsnitt 1.4.1.

[1201] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. 23–ff. och Siehr, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, 2016, s. 316–ff. Se även Fuller, *The Morality of Law*, 1969, s. 71 och Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014, s. 48–53 och 78–82.
[1202] Feldman, *Legislation Which Bears No Law*, 2016, s. 214.
[1203] Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, s. xiv.

Feedback-loopen utgör grunden för avhandlingens disposition (se avsnitt 1.7) och skulle kunna användas av lagstiftaren för att kontinuerligt utvärdera och omarbeta lagar för att uppnå så effektiva lagar som möjligt. Som poängteras i avsnitt 1.4.1 är feedback-loopen inte begränsad till att enbart kontrollera *effektivitet* (dvs. kontext, syfte och utformning) utan den skulle lika väl kunna användas för att undersöka andra, eller kompletterande kriterier (t.ex. rättssäkerhet).



Figur 13: Feedback-loop

Slutsatsen som kan dras av det effektivitetstest som gjorts i denna avhandling är att teorin är möjlig att använda och att den med större empiriska studier skulle kunna bli ännu mer precis och generera ännu mer effektiva lagförslag.

Resultatet av effektivitetstestet som gjorts i den här avhandlingen och vars fokus varit skollagens bestämmelser om skolornas skyldighet att förhindra kränkande behandling av elever, indikerar att det finns brister i den nuvarande skollagen 6 kapitel. Vissa av dessa brister skulle kunna avhjälpas med direkta lagstiftningsåtgärder och förtydliganden i skollagens kränkningsbestämmelser. Detta gäller framför allt skildringen av kränkningsbegreppet, anmälningsplikten och beskrivningen av de yttre gränserna för skolornas ansvar.

Det är viktigt att lagar undersöks och revideras på andra grunder än de rent politiska. I den här strävan har rättsvetenskapen, i kombination med empiriska vetenskaper, en stor och viktig roll.

Källförteckning

Litteratur

Adestam, Johan, *Begreppet rättighet*, Dahlman, Christian och Whalberg (red.), Juridiska grundbegrepp - en vänbok till David Reidhav, Studentlitteratur, 2019. (Cit. Adestam, *Begreppet rättighet*, 2019)

Agge, Ivar, *Huvudpunkter av den allmänna rättsläran*, Juridiska föreningen, 1969. (Cit. Agge, *Huvudpunkter av den allmänna rättsläran*, 1969)

Ahlbäck Öberg, Shirin och Widmalm, Sten, *Att göra rätt – även när ingen ser på*, Statsvetenskaplig tidskrift, 2016. (Cit. Ahlbäck Öberg och Widmalm, *Att göra rätt - även när ingen ser på*, 2016)

Ahrne, Göran, *Den irriterade medborgaren: en undersökning om erfarenheter och upplevelser av byråkrati*, Sociologiska institutionen, Stockholms universitet, 1985. (Cit. Ahrne, *Den irriterade medborgaren*, 1985)

Aikenhead, Michael, Widdison, Robin och Allen, Tom, *Exploring Law through Computer Simulation*, International Journal of Law and Information Technology, 1999. (Cit. Aikenhead, *Exploring Law through Computer Simulation*, 1999)

Alexius, Katarina, *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, 2018. (Cit. Alexius, *Abuse, degradation and conflicts in school*, 2018)

Alexius, Katarina, *Strategier mot kränkningar i skolan? En kvalitativ undersökning av ärenden vid Skolinspektionen*, NST, 2019. (Cit. Alexius, *Strategier mot kränkningar i skolan?*, 2019)

Alexius, Katarina, *The exposed child in a qualitative study of cases at the Swedish Schools Inspectorate. An ideal or not-so-ideal victim?*, Pedagogy, Culture and Society, 2019. (Cit. Alexius, *The exposed child in a qualitative study of cases at the Swedish Schools Inspectorate*, 2019)

Alexy, Robert och Peczenik, Aleksander, *The Concept of Coherence and Its Significance for Discursive Rationality*, Ratio Juris, 1990. (Cit. Alexy och Peczenik, *The Concept of Coherence and Its Significance for Discursive Rationality*, 1990)

Andersson, Peter, *Vidta alla åtgärder som behövs*, Göteborgs universitet, 2013. (Cit. Andersson, *Vidta alla åtgärder som behövs*, 2013)

Allott, Antony, *The Limits of Law*, Butterworths, 1980. (Cit. Allott, *The Limits of Law*, 1980)

Alvesson, Mats och Strannegård, Maria, *Check, Check, Check: Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, Studentlitteratur, 2021. (Cit. Alvesson och Strannegård, *Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, 2021)

Arrhenius, Lars och Schultz, Mårten, *En förstärkt Barnombudsman*, Cederborg, Ann-Christin och Warnling-Nerep, Wiweka (red.), Barnrätt – en antologi, Norstedts Juridik, 2014. (Cit. Arrhenius och Schultz, *En förstärkt Barnombudsman*, 2014)

Arthurs, Harry och Kreklewich, Robert, *Law, Legal Institutions, and the Legal Profession in the New Economy*, Osgoode Hall Law Journal, 1996. (Cit. Arthurs och Kreklewich, *Law, Legal Institutions, and the Legal Profession in the New Economy*, 1996)

Asp, Petter, Ulväng, Magnus och Jareborg, Nils, *Kriminalrättens grunder*, u. 2, iUSTUS, 2013. (Cit. Asp, m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2013)

Augdahl, Per, *Rettskilder*, u.2, Trondheim, 1961. (Cit. Augdahl, *Rettskilder*, 1961)

Axberger, Hans-Gunnar, *Rättigheter (del I av II) – Sverige, EKMR och EU:s rättighetsstadga*, SvJT, 2018. (Cit. Axberger, *Rättigheter (del I av II)*, 2018)

Axberger, Hans-Gunnar, *Rättigheter (del II av II) - Sverige och MR*, SvJT, 2018, s. 850. (Cit. Axberger, *Rättigheter (del II av II)*, SvJT)

Banakar, Reza och Travers, Max, *Classical sociology of law,* Banakar, Reza och Travers, Max (red.), Law and social theory, u. 2, Hart Publishing, 2013. (Cit. Banakar och Travers, *Classical sociology of law,* 2013)

Baxi, Upendra, *The Future of Human Rights*, Oxford University Press, 2008. (Cit. Baxi, *The future of human rights*, 2008)

Bardach, Eugene, *The Implementation Game: What Happens after a Bill becomes a Law?*, MIT Press, 1977. (Cit. Bardach, *The Implementation Game*, 1977)

Bengtson, Bertil, *Om kränkning och diskriminering*, Nordisk försäkringstidskrift (NFT), 2007. (Cit. Bengtson, *Om kränkning och diskriminering*, 2007)

Bengtsson, Hans och Svensson, Krister, *Ansvar och sekretess i förskola, skola och fritidshem*, u. 7, Liber, 2011. (Cit. Bengtsson och Svensson, *Ansvar och sekretess i förskola, skola och fritidshem*, 2011)

Bergkvist, Markus, Davidsson, Paul, Persson, Jan och Ramstedt, Linda, *A Hybrid Micro-Simulator for Determining the Effects of Governmental Control Policies on Transport Chains*, Davidsson, Paul, Logan, Brian och Takadama, Keiki (red.), Multi-Agent and Multi-Agent-Based Simulation, 2004. (Cit. Bergkvist, m.fl., *A Hybrid Micro-Simulator for Determining the Effects of Governmental Control Policies on Transport Chains*, 2004)

Bernitz, Hedvig, *Dispens från den svenska skolplikten av religiösa skäl*, Cederborg, Ann-Christin och Warnling-Nerep, Wiweka (red.), Barnrätt - en antologi, Norstedts Juridik, 2014. (Cit. Bernitz, *Dispens från den svenska skolplikten av religiösa skäl*, 2014)

Bernitz, Ulf, *Introduktion*, Bernitz, Ulf, Carlsson, Mia, Heuman, Lars, Leijonhufvud, Madeleine, Magnusson Sjöberg, Cecilia, Seipel, Peter, Warnling Conradson, Wiweka och Vogel, Hans-Heinrich (red.), Finna Rätt, u. 15, Norstedts Juridik, 2020. (Cit. Bernitz, *Introduktion*, 2020)

Bexhed, Jan-Mikael och Thorstensson, Anders, *Näringsfrihet och vinstbegränsning*, SvJT, 2018. (Cit. Bexhed och Thorstensson, *Näringsfrihet och vinstbegränsning*, 2018)

Beyleveld, Deryck och Brownsword, Roger, *Human Dignity, Human Rights, and Human Genetics*, Modern Law Review, 1998. (Cit. Beyleveld och Brownsword, *Human Dignity, Human Rights, and Human Genetics*, 1998)

Billquist, Leila och Johnsson, Lisbeth, *Sociala akter som empiri*, Socialvetenskaplig tidskrift, 2007. (Cit. Billquist och Johnsson, *Sociala akter som empiri,* 2007)

Bitensky, Susan, *Spare the Rod, Embrace Our Humanity: Toward a New Legal Regime Prohibiting Corporal Punishment of Children*, Universtiy of Michigan Journal of Law Reform, 1998. (Cit. Bitensky, *Spare the Rod, Embrace Our Humanity*, 1998)

Blichner, Lars och Molander, Anders, *Mapping juridification*, European Law Journal, 2008. (Cit. Blichner och Molander, *Mapping juridification*, 2008)

Boström, Viola, *Arbetsmiljön i skolan*, Boström, Viola och Lundmark, Kjell (red.), Skoljuridik, Liber, u.5, 2019. (Cit. Boström, *Arbetsmiljön i skolan*, 2019)

Brante, Thomas, *Den professionella logiken: hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*, Liber, 2014. (Cit. Brante, *Den professionella logiken*, 2014)

Brown, Jonathon och Marshall, Margaret, *Self-esteem and emotion: some thoughts about feelings*, Personality and Social Psychology Bulletin, 2001. (Cit. Brown och Marshall, Self-esteem and emotion: some thoughts about feelings, 2001)

Brown, Sarah och Taylor, Karl, *Bullying, education and earnings: Evidence from the National Child Development Study*, Economics of Education Review, 2008. (Cit. Brown och Taylor, *Bullying, education and earnings*, 2008)

Brännström, Leila, *Förrättsligande: en studie av rättens risker och möjligheter med fokus på patientens ställning*, Bokbox, 2009. (Cit. Brännström, *Förrättsligande*, 2009)

Buck, Trevor, *International Child Law*, u. 3, Routledge, 2014. (Cit. Buck, *International Child Law*, 2014)

Bull, Thomas och Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen – en kommentar*, u.4, Studentlitteratur, 2020. (Cit. Bull och Sterzel, *Regeringsformen - en kommentar*, 2020)

Calabresi, Guido, *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*, Yale Law Journal, 1961. (Cit. Calabresi, *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*, 1961)

Cane, Peter, *Responsibility In Law And Morality*, Hart Publishing, 2002. (Cit. Cane, *Responsibility In Law And Morality*, 2002)

Canty, Justin, Stubbe, Maria, Steers, Denise och Collings, Sunny, *The trouble with bullying: Deconstructing the conventional definition of bullying for a child-centred investigation into children's use of social media*, Children & Society, 2016. (Cit. Canty, m.fl., *The trouble with bullying*, 2016)

Carr, Nanci, *How Can We End #Cancel Culture – Tort Liability or Thumper's Rule?*, Catholic University Journal of Law and Technology, 2020. (Carr, *How Can We End #Cancel Culture*)

Cederborg, Ann-Christin, Ringmar Sylwander, Kim och Blom, Karen Ann, *Research Expanding Current Understandings of Bullying in Sweden*, Pensamiento Psicológico, 2016. (Cit. Cederborg, m.fl., *Research Expanding Current Understandings of Bullying in Sweden*, 2016)

Coase, Ronald, *The Problem of Social Cost*, Journal of Law and Economics, 1960. (Cit. Coase, *The Problem of Social Cost*, 1960)

Colnerud, Gunnel, *Lärares yrkesetiska dilemman och den ökande juridifieringen i Sverige*, Etikk i praksis, 2014. (Cit. Colnerud, *Lärares yrkesetiska dilemman och den ökande juridifieringen i Sverige*, 2014)

Copeland, William, Wolke, Dieter, Angold, Adrian och Costello, Jane, *Adult Psychiatric and Suicide Outcomes of Bullying and Being Bullied by Peers in Childhood and Adolescence*, JAMA Psychiatry, 2013. (Cit. Copeland, m.fl., *Adult Psychiatric and Suicide Outcomes of Bullying and Being Bullied by Peers in Childhood and Adolescence*, 2013)

Creswell, John, *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*, u.3, Sage, 2013. (Creswell, *Qualitative Inquiry & Research Design*, 2013)

Croon, Adam, *Jura Novit Curia: En rättsgenetisk undersökning av den juridiska metodlärans utveckling under 1800-talet*, Jure, 2017. (Cit. Croon, *Jura Novit Curia*, 2017)

Cserne, Péter, *Introduction: Legislation, Legal Episteme, and Empirical Knowledge*, The Theory and Practice of Legislation, 2013. (Cit. Cserne, *Legislation, Legal Episteme, and Empirical Knowledge*, 2013)

Dale, William, *Principles, Purposes, and Rules*, Statute Law Review, 1988. (Cit. Dale, *Principles, Purposes, and Rules*, 1988)

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Norstedts juridik, 2015. (Cit. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2015)

Dahlstrand, Karl, *Kränkning och upprättelse: En rättssociologisk studie av kränkningsersättning till brottsoffer*, Lund Studies in Sociology of Law, 2012. (Cit. Dahlstrand, *Kränkning och upprättelse*, 2012)

Delgado, Richard och Stefancic, Jean, *Critical Race Theory – An Introduction*, u.3, New York University Press, 2017. (Cit. Delgado och Stefancic, *Critical Race Theory*, 2017)

Dembour, Marie-Bénédicte, *What are human rights – four schools of thought*, Human Rights Quarterly, 2010. (Cit. Dembour, *What are human rights?*, 2010)

Derrida, Jacques, *On Cosmopolitanism and Forgiveness – Thinking in Action*, Critchley, Simon och Kearney, Richard (övers.), Routledge, 2001. (Cit. Derrida, *On Cosmopolitanism and Forgiveness*, 2001)

Djurfeldt, Göran, Larsson, Rolf och Stjärnhagen, Ola, *Statistisk verktygslåda – samhällsvetenskaplig orsaksanalys med kvantitativa metoder*, Studentlitteratur, 2003. (Cit. Djurfeldt, m.fl. *Statistisk verktygslåda*, 2003)

Donnelly, Jack, *Universal human rights in theory and practice*, Cornell University Press, 2013. (Cit. Donnelly, *Universal human rights in theory and practice*, 2013)

Durrant, Joan och Stewart-Tufescu, Ashley, *What is "Discipline" in the Age of Children's Rights?*, The International Journal of Children's Rights, 2017. (Cit. Durrant och Stewart-Tufescu, *What is "Discipline" in the Age of Children's Rights?*, 2017)

Dowty, Terri, *Pixie-dust and Privacy – What's Happening to Children's Rights in England?*, Children and Society, 2008. (Cit. Dowty, *Pixie-dust and Privacy*, 2008)

Dworkin, Ronald, *Justice for Hedgehogs*, Harvard University Press, 2011. (Cit. Dworkin, *Justice for Hedgehogs*, 2011)

Dwyer, John, *The Pathology of Symbolic Legislation*, Ecology Law Quarterly, 1990. (Cit. Dwyer, *The Pathology of Symbolic Legislation*, 1990)

Eatough, Virginia och Smith, Jonathan, *Interpretative Phenomenological Analysis*, The SAGE Handbook of Qualitative Research in Psychology, 2007. (Cit. Eatough och Smith, *Interpretative Phenomenological Analysis*, 2007)

Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, u.3, Tano, 1993. (Cit. Eckhoff, *Rettskildelære*, 1993)

Eberhard, David, *Ingen tar skit i de lättkränktas land*, Prisma, 2009. (Cit. Eberhard, *Ingen tar skit i de lättkränktas land*, 2009)

Eggeby, Eva och Söderberg, Johan, *Kvantitativa metoder: för samhällsvetare och humanister*, Studentlitteratur, 1999. (Cit. Eggeby och Söderberg, *Kvantitativa metoder*, 1999)

Ek Österberg, Emma, *De granskade: om hur offentliga verksamheter görs gransknings-bara,* Göteborgs universitet, 2012. (Cit. Ek Östberg, *De granskade*, 2012)

Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik och Svahn Starrsjö, Kristina, *Regeringsformen – med kommentarer*, Karnov, 2012. (Cit. Eka, m.fl., *Regeringsformen – med kommentarer*, 2012)

Engström, Fredrik och Hellman, Peter, *Internatverksamheten på Lundsbergs skola – inom ramen för Skolinspektionens tillsyn eller inte?*, JP, 2014. (Cit. Engström och Hellman, *Internatverksamheten på Lundsbergs skola*, 2014)

Enkvist, Victoria och Gustafsson, Anna, *På rättighetsfronten intet nytt? – Påtvingat kroppsligt ingrepp i skolan*, ERT, 2020 (Cit. Enkvist och Gustafsson, *På rättighetsfronten intet nytt?*, 2020)

Evans, Caroline, Fraser, Mark och Cotter, Katie, *The effectiveness of school-based bullying prevention programs: A systematic review*, Aggression and Violent Behavior, 2014. (Cit. Evans, m.fl., *The effectiveness of school-based bullying prevention programs*, 2014)

Fahlbeck, Reinhold, *Kan forskning ske de lege ferenda? Några ord om vetenskap och den lag som bör införas*, JT, 2016. (Cit. Fahlbeck, *Kan forskning ske de lege ferenda?*, 2016)

Farrington, David, *The Development of Offending and Antisocial Behavior from Childhood: Key Findings from the Cambridge Study in Delinquent Development*, Journal of Child Psychology and Psychiatry, 1995. (Farrington, *The Development of Offending and Antisocial Behavior from Childhood*, 1995)

Farrington, David, Lösel, Friedrich, Ttofi, Maria och Theodorakis, Nikos, *School Bullying, Depression and Offendning Behaviour Later in Life*, BRÅ, 2012. (Cit. Farrington, m.fl., *School Bullying, Depression and Offendning Behaviour Later in Life*, 2012)

Feldman, David, *Legislation Which Bears No Law*, Statute Law Review, 2016. (Cit. Feldman, *Legislation Which Bears No Law*, 2016)

Fineman, Martha, *The Autonomy Myth: A Theory of Dependency*, New Press, 2004. (Cit. Fineman, *The Autonomy Myth*, 2004)

Flückiger, Alexandre, *Effectiveness: a new Constitutional Principle*, Legislação: cadernos de ciência de legislação, 2009. (Cit. Flückiger, *Effectiveness: a new Constitutional Principle*, 2009)

Flygare, Erik, Frånberg, Gun-Marie, Gill, Peter, Johansson, Björn, Lindberg, Odd, Osbeck, Christina och Söderström, Åsa, *Utvärdering av metoder mot mobbning*, Skolverket, Fritzes, 2011. (Cit. Flygare, m.fl., *Utvärdering av metoder mot mobbning*, 2011)

Flygare, Erik, Gill, Peter och Johansson, Björn, *Lessons From a Concurrent Evaluation of Eight Antibullying Programs Used in Sweden*, American Journal of

Evaluation, 2013. (Cit. Flygare, m.fl., *Lessons From a Concurrent Evaluation of Eight Antibullying Programs Used in Sweden*, 2013)

Fox, Claire, *I Find That Offensive*, Biteback Publishing, 2016. (Cit. Fox, *I Find That Offensive*, 2016)

Fransson, Susanne, *Juridifieringens konsekvenser på skolans område – En översikt av begrepp och principer*, Utbildning & Demokrati, 2016. (Cit. Fransson, *Juridifieringens konsekvenser på skolans område*, 2016)

Freeman, Michael och Saunders, Bernadette, *Can we Conquer Child Abuse if we don't Outlaw Physical Chastisement of Children?*, International Journal of Children's Rights, 2019. (Cit. Freeman och Saunders, *Can we Conquer Child Abuse if we don't Outlaw Physical Chastisement of Children?*, 2019)

Friedman, Lawrence, *The Legal System*, Russell Sage Foundation, 1975. (Cit. Friedman, *The Legal System*, 1975)

Friedman, Lawrence, *Impact: How Law Affects Behaviour*, Harvard University Press, 2016. (Cit. Friedman, *Impact*, 2016)

Fridström Montoya, Theresé, *Leva som andra genom ställföreträdare: en rättslig och faktisk paradox*, Iustus, 2015. (Cit. Fridström Montoya, *Leva som andra genom ställföreträdare*, 2015)

Frånberg, Gun-Marie och Wrethander, Marie, *Om det som görs mot mobbning – analys av åtta program*, Skolverket (red.), På tal om mobbning – och det som görs, Fritzes, 2009. (Cit. Frånberg och Wrethander, *Om det som görs mot mobbning*, 2009)

Frändberg, Åke, *Några synpunkter på den rättsfilosofiska analysen av juridisk argumentation*, Tidsskrift for Rettsvitenskap, 1989. (Cit. Frändberg, *Några synpunkter på den rättsfilosofiska analysen av juridisk argumentation*, 1989)

Fuller, Lon, *Anatomy of the Law*, Penguin, 1968. (Cit. Fuller, *Anatomy of the Law*, 1968)

Fuller, Lon, *The Morality of Law*, Yale University Press, 1969. (Cit. Fuller, *The Morality of Law*, 1969)

Gewirth, Alan, *Reason and morality*, University of Chicago Press, 1978. (Gewirth, *Reason and morality*, 1978)

Gewirth, Alan, *The community of rights*, The University of Chicago Press, 1996. (Cit. Gewirth, *The community of rights*, 1996)

Gini, Gianluca och Pozzoli, Tiziana, *Bullied children and psychosomatic problems: A meta-analysis*, Pediatrics, 2013. (Cit. Gini och Pozzoli, *Bullied children and psychosomatic problems*, 2013)

Giorgi, Amedeo, *Phenomenological psychology*, Smith, Jonathan, Harré, Rom och Van Langenhove, Luk (red.), Rethinking psychology, Sage, 1995. (Cit. Giorgi, *Phenomenological psychology*, 1995)

Gladia, Marcus, *Legal Linguistics*, PETER LANG, 2009. (Cit. Gladia, *Legal Linguistics*, 2009)

Gladia, Marcus, *Lectures on Legal Linguistics*, PETER LANG, 2017. (Cit. Gladia, *Lectures on Legal Linguistics*, 2017)

Goodin, Robert och Gibson, Diane*, Rights, Young and Old*, Oxford Journal of Legal Studies, 1997. (Cit. Goodin och Gibson, *Rights, Young and Old*, 1997)

Grantham, Ross och Jensen, Darryn, *Coherence in the Age of Statutes*, Monash University Law Review, 2016. (Cit. Grantham och Jensen, *Coherence in the Age of Statutes*, 2016)

Grahn-Farley, Maria, *Critical Race Theory sett genom tre rättsfall*, Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, u.2, Studentlitteratur, 2018. (Cit. Grahn-Farley, *Critical Race Theory sett genom tre rättsfall*, 2018)

Grahn-Farley, Maria, *Barnkonventionen – En kommentar*, Studentlitteratur, 2019. (Cit. Grahn-Farley, *Barnkonventionen*, 2019)

Griffiths, John, *Do laws have symbolic effects?*, Zeegers, Nicolle; Witteveen, Willem och Klink, Bart van (red.), Social and symbolic effects of legislation under the rule of law, Edwin Mellen Press, 2005. (Cit. Griffiths, *Do laws have symbolic effects?*, 2005)

Gräns, Minna, *Allmänt om användningen av andra vetenskaper i juridiken*, Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, u.2, Studentlitteratur, 2018. (Cit. Gräns, *Användningen av andra vetenskaper*, 2018)

Griffin, James, *On Human Rights*, Oxford University Press, 2008. (Cit. Griffin, *On Human Rights*, 2008)

Gustafsson, Anna, *Kränkande behandling i skolan – den rättsliga regleringen av kommunens ansvar*, iUSTUS, 2013. (Cit. Gustafsson, *Kränkande behandling i skolan*, 2013)

Gustafsson, Anna, *Kränkande behandling och trakasserier – begreppsbildning och ersättningsnivåer*, Scheutz, Sverker (red.), Skola för kunskap, valfrihet och trygghet?, iUSTUS, 2016. (Cit. Gustafsson, *Kränkande behandling och trakasserier*, 2016)

Gustafsson, Håkan, *Rättens Polyvalens – En rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet*, Lund studies in sociology of law, 2002. (Gustafsson, *Rättens Polyvalens*, 2002)

Gustafsson, Håkan, *Taking social rights seriously (I): Om sociala rättigheters status*, Tidsskrift for Rettsvitenskap, 2005. (Cit. Gustafsson, *Taking social rights seriously*, Tidsskrift for Rettsvitenskap, 2005)

Gustafsson, Håkan, *Taking social rights seriously (II): Den handikappade lagen*, Retfærd, 2007. (Cit. Gustafsson, *Taking social rights seriously (II)*, 2007)

Gustafsson, Håkan, *Rättighetifiering – om rättigheternas tragedi*, Erhag, Thomas, Leviner, Pernilla och Lind, Anna-Sara (red.), Socialrätt under omvandling – om solidaritetens och välfärdsstatens gränser, Liber, 2018. (Cit. Gustafsson, *Rättighetifiering*, 2018)

Habermas, Jürgen, *The Theory of Communicative Action*, Polity, 1987. (Cit. Habermas, *The Theory of Communicative Action*, 1987)

Habermas, Jürgen, *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, William Rehg (övers.), Polity, 1996. (Cit. Habermas, *Between facts and norms*, 1996)

Habermas, Jürgen, *The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights*, Metaphilosophy, 2010. (Cit. Habermas, *The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights*, 2010)

Hall, Rudolf, *Sveriges allmänna läroverksstadgar 1561-1905*, 1921. (Cit. Hall, *Sveriges allmänna läroverksstadgar 1561-1905*, 1921)

Hall, William, *The Effectiveness of Policy Interventions for School Bullying: A Systematic Review, Journal of the Society for Social Work and Research*, 2017. (Cit. Hall, *The Effectiveness of Policy Interventions for School Bullying*, 2017)

Harari, Yuval Noah, *Sapiens – en kort historik över mänskligheten*, Retzlaff, Joachim (övers.), Natur och kultur, 2019. (Cit. Harari, *Sapiens*, 2019)

Hart, Herbert, *Legal rights – Essays on Bentham*, Clarendon Press, 1982. (Cit. Hart, *Legal rights*, 1982)

Hart, Herbert, *Punishment and Responsibility*, u. 2, Oxford University Press, 2008. (Cit. Hart, *Punishment and Responsibility*, 2008)

Hedlund, Daniel, *Drawing the limits – unaccompanied minors in Swedish asylum ploicy and procedure*, Stockholms universitet, 2016. (Hedlund, *Drawing the limits*, 2016)

Heinemann, Peter Paul, *Apartheid – studier i svensk diskriminering*, Liberal debatt, 1969. (Cit. Heinemann, *Apartheid*, 1969)

Heuman, Lars, *Metodutvecklingen inom doktrinen*, JT, 2020. (Cit. Heuman, *Metodutvecklingen inom doktrinen*, 2020)

Hitchcock, Hugh, *Clean code*, Prentice Hall, 2008. (Cit. Hitchcock, *Clean code*, 2008)

Hjertstedt, Mattias, *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod: om innehållet i metodavsnitt vid användning av ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt*, Mannelqvist, Ruth, Ingmanson, Staffan och Ulander-Wänman, Carin (red.), Festskrift till Örjan Edström, Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå universitet, 2019. (Cit. Hjertstedt, *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod*, 2019)

Hohfeld, Wesley Newcomb, *Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning*, The Yale Law Journal, 1917. (Hohfeld, *Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning*, 1917)

Honneth, Axel, *Freedom's Right: The Social Foundations of Democratic Life*, Ganahl, Joseph (övers.), Polity, 2014. (Cit. Honneth, *Freedom's Right*, 2014)

Hood, Christopher, *Exploring Variations in Public Management of the 1980:s*, Bekke, Hans, Perry, James och Toonen, Teo (red.), Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana University Press, 1999. (Cit. Hood, *Exploring Variations in Public Management of the 1980:s*, 1999)

Hunt Federle, Katherine, *Children's Rights and the Need for Protection*, Family Law Quarterly, 2000. (Cit. Hunt Federle, *Children's Rights and the Need for Protection*, 2000)

Hutter, Bridget, *The reasonable arm of the Law? The Law enforcement procedures of Environmental Health Officers*, Clarendon Press, 1988. (Cit. Hutter, *The reasonable arm of the Law?*, 1988)

Hydén, Håkan, *Rättssociologi som rättsvetenskap*, Studentlitteratur, 2002. (Cit. Hydén, *Rättssociologi som rättsvetenskap*, 2002)

Hägerström, Axel, *Rätten och staten*, Dejavu, 1963. (Cit. Hägerström, *Rätten och staten*, 1963)

Ignatieff, Michael, *Human Rights as Politics and Idolatry*, Gutmann, Amy (red.), Human Rights as Politics and Idolatry, Princeton University Press, 2001. (Cit. Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry*, 2001)

Ivarsson Westerberg, Anders och Svensson, Jenny, *Skärpt Skolinspektion i ett expanderande granskningslandskap*, Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon och Sundström, Göran (red.), Granskningssamhället: Offentliga verksamheter under lupp, Studentlitteratur, 2021. (Cit. Ivarsson Westerberg och Svensson, *Skärpt Skolinspektion i ett expanderande granskningslandskap*, 2021)

Jamieson, Nigel, *The Pathology of Legislation*, Statute Law Review, 1984. (Cit. Jamieson, *The Pathology of Legislation*, 1984)

Jareborg, Nils, *Rättsdogmatik som rättsvetenskap*, SvJT, 2004. (Cit. Jareborg, *Rättsdogmatik som rättsvetenskap*, 2004)

Jareborg, Nils, Friberg, Sandra, Asp, Petter och Ulväng, Magnus, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, u. 2, iUSTUS, 2015. (Cit. Jareborg, m.fl., *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2015)

Jarl, Maria och Rönnberg, Linda, *Skolpolitik: Från Riksdagshus till klassrum*, u. 2, Liber, 2015. (Cit. Jarl och Rönnberg, *Skolpolitik*, 2015)

Jiggings Coloraf, Karen och Evans, Bronwynne, *Qualitative Descriptive Methods in Health Science Research*, Health Enviornments Research & Design Journal, 2016, s. 17. (Cit. Jiggings Coloraf och Evans, *Qualitative Descriptive Methods in Health Science Research*, 2016)

Johansson, Stig, *Ha en bra dag: det är hela grejen liksom*, Carlssons, 2015. (Cit. Johansson, *Ha en bra dag*, 2015)

Jolita, Vveinhardt, Vilija, Fominiene och Jeseviciute-Ufartiene, Laima, *Bullying and Harassment as Antisocial Behaviours: Socio-Economic Aspects of Their Impact Assessment*, Engineering Economics, 2018. (Cit. Jolita, m.fl., *Bullying and Harassment as Antisocial Behaviours*, 2018)

Jones, Harry, *The Efficacy of Law*, Rosenthal lectures, Northwestern University Press, 1968. (Cit. Jones, *The Efficacy of Law*, 1968)

Kant, Immanuel, *The Metaphysics of Morals*, Gregor, Mary (övers.), Cambridge University Press, 1996. (Cit. Kant, *The Metaphysics of Morals*, 1996)

Karpen, Ulrich, *Efficacy, Effectiveness, Efficiency: From Judicial to Managerial Rationality*, Meßerschmidt, Klaus och Oliver-Lalana, Daniel (red.), Rational Lawmaking under Review: Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court, Springer, 2016. (Cit. Karpen, *Efficacy, Effectiveness, Efficiency*, 2016)

Kelsen, Hans, *Law as a Specific Social Technique*, University of Chicago Law Review, 1941. (Cit. Kelsen, *Law as a Specific Social Technique*, 1941)

Kelsen, Hans, *The Pure Theory of Law and Analytical Jurisprudence*, Harvard Law Review, 1941. (Cit. Kelsen, *The Pure Theory of Law and Analytical Jurisprudence*, 1941)

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State,* Harvard University Press, 1949. (Cit. Kelsen, *General Theory of Law and State*, 1949)

Kelsen, Hans, *General Theory of Norms*, Hartney, Michael (övers.), Clarendon, 1991. (Cit. Kelsen, *General Theory of Norms*, 1991)

Khaitan, Tarunabh, *A Theory of Discrimination Law*, Oxford University Press, 2015. (Cit. Khaitan, *A Theory of Discrimination Law*, 2015)

Kindermann, Harald, *Symbolische Gesetzgebung*, Grimm, Dieter och Maihofer, Werner (red.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, VS Verlag fur Sozialwissenschaften, 1988. (Cit. Kindermann, *Symbolische Gesetzgebung*, 1988)

Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod*, Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, u.2, Studentlitteratur, 2018. (Cit. Kleineman, *Rättsdogmatisk metod*, 2018)

Klink, Bart van, *De wet als symbool: Over wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid*, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998. (Cit. Klink, *De wet als symbool*, 1998)

Klink, Bart van, *Symbolic Legislation: An Essentially Political Concept*, Klink, Bart van; van Beers, Britta och Poort, Lonneke (red.), Symbolic Legislation Theory and Developments in Biolaw, Springer, 2016. (Cit. Klink, *Symbolic Legislation*, 2016)

Kress, Ken, *Coherence*, Patterson, Dennis (red.), A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory, u. 2, Blackwell Publishing, 2010. (Cit. Kress, *Coherence*, 2010)

Kumar Gupta, Rajeev, *Myth as the Primordial Language of the Primordial Man: A Reflective Account*, Language in India, 2019. (Cit. Kumar Gupta, *Myth as the Primordial Language of the Primordial Man*, 2019)

Lainpelto, Katrin, *Stödbevisning i brottsmål*, Jure förlag, 2012. (Cit. Lainpelto, *Stödbevisning i brottsmål*, 2012)

Landahl, Jan, Nyyssölä Linde, Carita, Weinholt, Anna och Antelius, Jesper, *Kränkt eller diskriminerad i skolan - är det någon skillnad?*, Riksrevisionen, 2013. (Cit. Landahl, m.fl., *Kränkt eller diskriminerad i skolan*, 2013)

Landelius, Ann-Charlotte, *Kommunala och fristående skolor - en rättslig jämförelse*, FT, 2006. (Cit. Landelius, *Kommunala och fristående skolor*, 2006)

Landelius, Ann-Charlotte, *Vård och omsorg i privat eller offentlig regi - en rättsvetenskaplig studie*, Jure Förlag AB, 2006. (Cit. Landelius, *Vård och omsorg i privat eller offentlig regi*, 2006)

Larsson, Anna, *Mobbningsbegreppets uppkomst och förhistoria - En begreppshistorisk analys*, Pedagogisk Forskning i Sverige, 2008. (Cit. Larsson, *Mobbningsbegreppets uppkomst och förhistoria*, 2008)

Larsson, Frida, *Styvföräldrars garantansvar*, JT, 2013. (Cit. Larsson, Styvföräldrars garantansvar, 2013)

Lavin, Rune, *Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1989. (Cit. Lavin, *Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?*, 1989)

Lavin, Rune, *Om förvaltningsrättslig forskning. En replik*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1970. (Cit. Lavin, *Om förvaltningsrättslig forskning. En replik*, 1970)

Leary, Mary, *Reasonable Expectations of Privacy for Youth in a Digital Age*, Mississippi Law Journal, 2010-11. (Cit. Leary, *Reasonable Expectations of Privacy for Youth in a Digital Age*, 2010-11)

Lebeck, Carl, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, Studentlitteratur, 2013. (Cit. Lebeck, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, 2013)

Lembcke, Oliver, *Symbolic Legislation and Authority*, van Klink, Bart, van Beers, Britta och Poort, Lonneke (red.), Symbolic Legislation Theory and Developments in Biolaw, Springer International Publishing, 2016. (Cit. Lembcke, *Symbolic Legislation and Authority*, 2016)

Lerwall, Lotta, *Fristående skolor och regeringsformen*, FT, 2013. (Cit. Lerwall, *Fristående skolor och regeringsformen*, 2013)

Lerwall, Lotta, *Skolan och världen utanför - "same, same but different"?*, Bull, Thomas, Lundin, Olle och Rynning, Elisabeth (red.), Allmänt och enskilt - festskrift till Lena Marcusson, iUSTUS, 2013. (Cit. Lerwall, *Skolan och världen utanför*, 2013)

Lerwall, Lotta, *Överklagande av rätten till utbildning*, FT, 2017. (Cit. Lerwall, *Överklagande av rätten till utbildning*, 2017)

Lerwall, Lotta, *Förbud mot konfessionella skolor?*, SvJT, 2018. (Cit. Lerwall, *Förbud mot konfessionella skolor?*, 2018)

Lessig, Lawrence, *Code: And Other Laws of Cyberspace*, Version 2.0, Basic Books, 2006. (Cit. Lessig, *Code*, 2006)

Leviner, Pernilla, *Rättsliga dilemman i socialtjänstens barnskyddsarbete*, Jure förlag, 2011. (Cit. Leviner, *Rättsliga dilemman i socialtjänstens barnskyddsarbete*, Jure förlag, 2011)

Leviner, Pernilla, *Förbudet mot barnaga i Sverige ur ett jämförande perspektiv – effekter och utmaningar*, JT, 2013/14. (Cit. Leviner, *Förbudet mot barnaga i Sverige ur ett jämförande perspektiv*, 2013/14)

Leviner, Pernilla, *Barnkonventionen som svensk lag - en diskussion om utmaningar och möjligheter för att förverkliga barns rättigheter*, FT, 2018. (Cit. Leviner, *Barnkonventionen som svensk lag*, 2018)

Levit, Nancy och Verchick, Robert, *Feminist legal theory: a primer*, New York University Press, 2016. (Cit. Levit och Verchick, *Feminist legal theory: a primer*, 2016)

Lind, Anna-Sara, *Sociala rättigheter i förändring: en konstitutionellrättslig studie*, Uppsala universitet, 2009. (Cit. Lind, *Sociala rättigheter i förändring*, 2009)

Lindgren, Joakim, Carlbaum, Sara, Hult, Agneta och Segerholm, Christina, *Skolans arbete mot kränkningar - Juridifieringens konsekvenser*, Gleerups, 2020. (Cit. Lindgren, m.fl., *Skolans arbete mot kränkningar*, 2020)

Lodge, Martin, *The Wrong Type of Regulation? Regulatory Failure and the Railways*, Britain and Germany Journal of Public Policy, 2002. (Cit. Lodge, *The Wrong Type of Regulation?*, 2002)

Loick, Daniel, *Juridification and politics: From the dilemma of juridification to the paradoxes of rights*, Philosophy and Social Criticism, 2014. (Cit. Loick, *Juridification and politics*, 2014)

Lotzmann, Ulf, Möhring, Michael och Troitzsch, Klaus, *Simulating the emergence of norms in different scenarios*, Artificial Intelligence and Law, 2013. (Cit. Lotzmann, m.fl., Simulating the emergence of norms in different scenarios, 2013)

Lund, Anna och Lundström, Lina, *'You were imported with kebabs': 'Pisstaking' as culture in interaction*, European Journal of Cultural Studies, 2020. (Cit. Lund och Lundström, *'You were imported withkebabs'*, 2020)

Luukkonen, Anu-Helmi, Riala, Kaisa, Hakko, Helinä och Räsänen, Pirkko, *Bullying behaviour and criminality: A population-based follow-up study of adolescent psychiatric inpatients in Northern Finland,* Forensic Science International, 2011. (Cit. Luukkonen, m.fl. *Bullying behavior and criminality*, 2011)

Lorenz, Konrad, *Aggression: Dess bakgrund och natur*, Sjölander, Sverre (övers.), Das sogenannte Böse, Norstedts, 1967. (Cit. Lorenz, *Aggression*, 1967)

Lyles, Max, *A call for scientific purity: Axel Hägerström's critique of legal science*, Institutet för rättshistorisk forskning, 2006. (Cit. Lyles, *A call for scientific purity*, 2006)

McAllister, Lesley, *Dimensions of Enforcement Style: Factoring in Regulatory Autonomy and Capacity*, Law and Policy, 2010. (Cit. McAllister, *Dimensions of Enforcement Style*, 2010)

MacCormick, Neil, *Rights in Legislation*, Hacker, Peter och Raz, Joseph (red.), Law, morality, and society: essays in honour of H. L. A. Hart, Clarendon Press, 1977. (Cit. MacCormick, *Rights in Legislation*, 1977)

MacCormick, Neil, *Children's Rights: A Test-Case for Theories of Right*, Legal right and social democracy - Essays in legal and political philosophy, Oxford University Press, 1984. (Cit. MacCormick, *Children's Rights*, 1984)

McCrudden, Christopher, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, The European Journal of International Law, 2008. (Cit. McCrudden, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, 2008)

MacIntyre, Alasdair, *After Virtue: A Study in Moral Theory*, University of Notre Dame Press, 1981. (Cit. MacIntyre, *After Virtue*, 1981)

Macklin, Ruth, *Dignity is a useless concept*, British Medical Journal, 2003. (Cit. Macklin, *Dignity is a useless concept*, 2003)

Malby, Steven, *Human Dignity and Human Reproductive Cloning*, Health and Human Rights, 2002. (Cit. Malby, *Human Dignity and Human Reproductive Cloning*, 2002)

Marcusson, Lena, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, Iustus förlag, 1989. (Cit. Marcusson, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, 1989)

Marks, Stephen, *Human Rights Assumptions of Restrictive and Permissive Approaches to Human Reproductive Cloning*, Health and Human Rights, 2002. (Cit. Marks, *Human Rights Assumptions of Restrictive and Permissive Approaches to Human Reproductive Cloning*, 2002)

Masterman, Roger, *Labour's 'juridification' of the constitution,* Parliamentary Affairs, 2009. (Cit. Masterman, *Labour's 'juridification' of the constitution,* 2009)

Mattsson, Titti, *Barnet i rättsprocessen*, Juristförlaget, 2002. (Cit. Mattsson, *Barnet i rättsprocessen*, 2002)

Melander, Jan, *Trygghet och studiero - en skola fri från kränkningar*, Wolters Kluwer, 2015. (Cit. Melander, *Trygghet och studiero*, 2015)

Merton, Robert, *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*, American Sociological Review, 1936. (Merton, *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*, 1936)

Mickwitz, Larissa, *En reformerad lärare: Konstruktionen av en professionell och betygssättande lärare i skolpolitik och skolpraktik*, Stockholms universitet, 2015. (Cit. Mickwitz, *En reformerad lärare*, 2015)

Moore, Brian och Woodcock, Stuart, *Resilience to bullying: Toward an alternative to the anti-bullying approach*, Educational Psychology in Practice, 2017. (Cit. Moore och Woodcock, *Resilience to bullying*, 2017)

Mouffe, Chantal, *On the Political*, Routledge, 2005. (Cit. Mouffe, *On the Political*, 2005)

Mousmouti, Maria, *Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test*, Legisprudence, 2012. (Cit. Mousmouti, *Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test*, 2012)

Mousmouti, Maria, *Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: Is it Feasible?*, The Theory and Practice of Legislation, 2014. (Cit. Mousmouti, *Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation*, 2014)

Mousmouti, Maria, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectivness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking*, European Journal of Risk Regulation, 2018. (Cit. Mousmouti, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept*, 2018)

Mousmouti, Maria, *Introduction to the Symposium on Effective Law and Regulation*, European Journal of Risk Regulation, 2018. (Cit. Mousmouti, *Introduction to the Symposium on Effective Law and Regulation*, 2018)

Mousmouti, Maria, *Designing Effective Legislation*, Edward Elgar Publishing, 2019. (Cit. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019)

Mukerjee, Swati, *Childhood Bullying and Labor Market Outcomes in The United States*, Atlantic Economic Journal, 2018. (Cit. Mukerjee, *Childhood Bullying and Labor Market Outcomes in The United States*, 2018)

Munck, Johan, *Den nya regeringsformen och polisens befogenheter*, SVjT, 1981. (Cit. Munck, *Den nya regeringsformen och polisens befogenheter*, 1981)

Mutua, Makau, *Human Rights: A Political and Cultural Critique*, University of Pennsylvania Press, 2008. (Cit. Mutua, *Human Rights*, 2008)

Nelson, Leslee, Honrath, Maggie, Lacci, Laura, Menzano, Kelley, *Corporal Punishment of Children in Thailand: An International Illustration on the Challenges of Confronting the Final Frontier*, Children's Legal Rights Journal, 2009. (Nelson, m.fl., *Corporal Punishment of Children in Thailand*, 2009)

Nergelius, Joakim, *Några synpunkter på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen*, FT, 1997. (Cit. Nergelius, *Några synpunkter på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen*, 1997)

Nilsson, Nina, *Skolans styrning, huvudmän och ansvarsledning*, Boström, Viola och Lundmark, Kjell (red.), Skoljuridik, u. 5, Liber, 2019. (Cit. Nilsson, *Skolans styrning, huvudmän och ansvarsledning*, 2019)

Norman, Filip och Hamberg, Thomas, *Skyddsombud stänger skola efter våld och hot*, Läraren, 2015. (Cit. Norman och Hamberg, *Skyddsombud stänger skola efter våld och hot*, 2015)

Novak, Judit, *Juridification of Educational Spheres: The Case of Swedish School Inspection*, Acta Universitatis Upsaliensis, 2018. (Cit. Novak, *Juridification of Educational Spheres*, 2018)

Novak, Judit och Gustafsson, Håkan, *God utbildning i lagens namn?*, Fejes, Andreas och Dahlstedt, Magnus (red.), Perspektiv på skolans problem – vad säger forskningen?, Studentlitteratur, 2020. (Cit. Novak och Gustafsson, *God utbildning i lagens namn?*, 2020)

Olweus, Dan, *Hackkycklingar och översittare: Forskning om skolmobbning*, Almqvist & Wiksell, 1973. (Cit. Olweus, *Hackkycklingar och översittare*, 1973)

Olweus, Dan, *Aggression in the schools: Bullies and whipping boys,* Halsted Press, 1978. (Cit. Olweus, *Aggression in the schools*, 1978)

Peczenik, Aleksander, *Juridikens metodproblem – rättskällelära och lagtolkning*, AWE/GEBERS, u. 2, 1980. (Cit. Peczenik, *Juridikens metodproblem*, 1980)

Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt? – om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1 u., Fritze, 1995. (Cit. Peczenik, *Vad är rätt?*, 1995)

Peczenik, Aleksander, *Juridikens allmänna läror*, SvJT, 2005. (Cit. Peczenik, *Juridikens allmänna läror*, 2005)

Pezcenik, Aleksander, *Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1990. (Cit. Pezcenik, *Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken*, 1990)

Perry, Michael, *The idea of human rights*, Oxford University Press, 1998. (Cit. Perry, *The idea of human rights*, 1998)

Peterson, Claes, *Uppsalaskolan och politiseringen av rättsvetenskapen*, JT, 2003. (Cit. Peterson, *Uppsalaskolan och politiseringen av rättsvetenskapen*, 2003)

Poggi, Isabella och D'Errico, Francesca, *Feeling Offended: A Blow to Our Image and Our Social Relationships*, Frontiers in Psychology, 2018. (Cit. Poggi och D'Errico, *Feeling Offended*, 2018)

Posner, Richard, *Economic analysis of law*, Aspen Publishers, u. 9, 2014. (Cit. Posner, *Economic analysis of law*, 2014)

Pound, Roscoe, *Law in books, law in action*, American Law Review, 1910. (Cit. Pound, *Law in books, law in action*, 1910)

Power, Michael, *The audit society rituals of verification*, Oxford University Press, 1997. (Cit. Power, *The audit society rituals of verification*, 1997)

Quennerstedt, Ann, *Children's Rights Research Moving into the Future – Challenges on the Way Forward*, International Journal of Children's Rights, 2013. (Cit. Quennerstedt, *Children's Rights Research Moving into the Future*, 2013)

Qvarsebo, Jonas, *Skolbarnets fostran – Enhetsskolan, agan och politiken om barnet 1946-1962*, Linköpings universitet, 2006. (Cit. Qvarsebo, *Skolbarnets fostran*, 2006)

Rachlinski, Jeffrey, *Evidence-Based Law*, Cornell Law Review, 2011. (Cit. Rachlinski, *Evidence-Based Law*, 2011)

Ramsjö, Peter, *Skolans arbetsmiljö – något om normkonflikter inom Skolinspektionens tillsynsområde*, FT, 2018. (Cit. Ramsjö, *Skolans arbetsmiljö*, 2018)

Rangone, Nicoletta, *Making Law Effective: Behavioural Insights into Compliance*, European Journal of Risk Regulation, 2018. (Cit. Rangone, *Making Law Effective*, 2018)

Ranchordas, Sofia, *Consultation, Citizen Narratives and Evidence-Based Regulation*, European Journal of Law Reform Special Issue on Better Regulation, 2017. (Cit. Ranchordas, *Consultation, Citizen Narratives and Evidence-Based Regulation*, 2017)

Rapp, Stephan och Skoglund, Peter, *Skolans juridifiering – Ett skolchefsperspektiv*, Nomen Förlag, 2017. (Cit. Rapp och Skoglund, *Skolans juridifiering*, 2017)

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971. (Cit. Rawls, *A Theory of Justice*, 1971)

Raz, Joseph, *From Normativity to Responsibility*, Oxford University Press, 2011. (Cit. Raz, *From Normativity to Responsibility*, 2011)

Refors-Legge, Maria, *Tillsynen över skolan och barnen som kommer i kläm*, FT, 2016. (Cit. Refors-Legge, *Tillsynen över skolan och barnen som kommer i kläm*, 2016)

Refors-Legge, Maria, *Ordning i klassen*, JP, 2020. (Cit. Refors-Legge, *Ordning i klassen*, 2020)

Refors-Legge, Maria, *Lärares tillsynsplikt, bagatellartade kränkningar och otillåtna kroppsliga ingrepp*, NST, 2016. (Cit. Refors-Legge, *Lärares tillsynsplikt*, 2016)

Reynaert, Didier, Bouverne-De Bieb, Maria och Vandeveldec, Stijn, *Between 'believers' and 'opponents': Critical discussions on children's rights*, International Journal of Children's Rights, 2012. (Cit. Reynaerta, m.fl., *Between 'believers' and 'opponents'*, 2021)

Riberdahl, Curt, *Rättighetslagar och kommunal självstyrelse*, FT, 1993. (Cit. Riberdahl, *Rättighetslagar och kommunal självstyrelse*, 1993)

Richard, Jacques, Schneider, Barry och Mallet, Pascal, *Revisiting the whole-school approach to bullying: Really looking at the whole school*, School Psychology International, 2011. (Cit. Richard, m.fl., *Revisiting the whole-school approach to bullying*, 2011)

Richards, David, *Rights and autonomy*, Ethics, 1981. (Cit. Richards, *Rights and autonomy*, 1981)

Richardson, Gunnar, *Svensk utbildningshistoria – skola och samhälle förr och nu*, u. 8, Studentlitteratur, 2010. (Cit. Richardson, *Svensk utbildningshistoria*, 2010)

Riemer, Nick, *Introducing Semantics*, Cambridge University Press, 2010. (Cit. Reimer, *Introducing Semantics*, 2010)

Rimsten, Olle, *Diskriminering och kränkande behandling i skola och förskola,* u. 2, Norstedts Juridik, 2010. (Cit. Rimsten, *Diskriminering och kränkande behandling i skola och förskola*, 2010)

Ronald, Niezen, *Public Justice and the Anthropology of Law*, Cambridge University Press, 2010. (Cit. Ronald, *Public Justice and the Anthropology of Law*, 2010)

Rosén, Maria, Arneback, Emma och Bergh, Andreas, *A conceptual framework for understanding juridification of and in education*, Journal of Education Policy, 2020. (Cit. Rosén, m.fl., *A conceptual framework for understanding juridification of and in education*, 2020)

Rubin, Edward, *Legislative Methodology: Some Lessons from the Truth in Lending Act*, Georgetown Law Journal, 1991. (Cit. Edward, *Legislative Methodology*, 1991)

Ryffé, David, *Omöjligt uppdrag*, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, 2019. (Cit. Ryffé, *Omöjligt uppdrag*, 2019)

Rytterbro, Lise-Lotte; Rönneling, Anita och Tham, Henrik, *Brottsskadeersättning ur brottsofferperspektiv – En komparativ studie av Danmark och Sverige*, Rapport 2009:4, Kriminologiska institutionens rapportserie, 2009. (Cit. Rytterbro, m.fl., *Brottsskadeersättning ur brottsofferperspektiv*, 2009)

Saunders, Bernadette, *Problematising "Childism" and Related Language in the English-Speaking World - the Power of Words to Either Thwart or Progress the Attainment of Children's Human Rights to Freedom from Corporal Punishment and Other Degrading Treatment*, Saunders, Bernadette, Leviner, Pernilla, Naylor, Bronwyn (red.), Corporal Punishment of Children - Comparative Legal and Social Developments towards Prohibition and Beyond, Brill | Nijhoff, 2018. (Cit. Saunders, *Problematising "Childism" and Related Language in the English-Speaking World*, 2018)

Salmivalli, Christina, Kärnä, Antti och Poskiparta, Elisa, *From peer putdowns to peer support: A theoretical model and how it translated into a national anti-bullying program*, Jimerson, Shane, Swearer, Susan och Espelage, Dorothy (red.), Routledge, 2010. (Cit. Salmivalli, m.fl., *From peer putdowns to peer support*, 2010)

Sandgren, Claes, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?* Tidsskrift for Rettsvitenskap, 2005. (Cit. Sandgren, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?*, 2005)

Sandgren, Claes, *Juridikavhandlingar vid Stockholms universitet 1957–2006*, Claes Peterson (red.), Juridiskafakulteten 1907–2007, Juridiska fakulteten, Stockholms universitet, 2007. (Cit. Sandgren, *Juridikavhandlingar vid Stockholms universitet 1957–2006*, 2007)

Sandgren, Claes, *Om empiri och rättsvetenskap*, Sandgren, Claes (red.), Vad är rättsvetenskap?, Jure, 2009. (Cit. Sandgren, *Om empiri och rättsvetenskap*, 2009)

Sandelowski, Margarete, *Whatever Happened to Qualitative Description?*, Research in Nursing & Health, 2000. (Cit. Sandelowski, *Whatever Happened to Qualitative Description?*, 2000)

Sandström, Marie och Peterson, Claes, *Lex lata – lex ferenda. Fakta eller fiktion*, Rosén, Jan (red.), Lex ferenda: rättsvetenskapliga studier av forskare vid Stockholms universitet, Norstedts juridik, 1996. (Cit. Sandström och Peterson, *Lex lata – lex ferenda*, 1996)

Sandström, Marie, *Rätt eller vetenskap? Till frågan om rättsvetenskapens nytta*, SvJT, 2002. (Cit. Sandström, *Rätt eller vetenskap?*, 2002)

Schabas, William, *The European Convention on Human Rights – a commentary*, Oxford University Press, 2015. (Cit. Schabas, *The European Convention on Human Rights*, 2015)

Schiratzki, Johanna, *Mer val än man tror – skolgång och mobbning i Danmark och Sverige*, Jørgensen, Stine och Troels Poulsen, Sune (red.), Frit Valg: Velfærd i Den Europæiske Union, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011. (Cit. Schiratzki, *Mer val än man tror*, 2011)

Schiratzki, Johanna, *Föräldraansvar i välfärdsrätten: om vårdnad, vårdnadstvister och barnskydd*, Norstedts juridik, 2013. (Cit. Schiratzki, *Föräldraansvar i välfärdsrätten*, 2013)

Schiratzki, Johanna, *Barnrättens grunder*, Studentlitteratur, u. 7, 2019. (Cit. Schiratzki, *Barnrättens grunder*, 2019)

Schultz, Mårten, *Om skadestånd vid mobbning*, JT, 2001. (Cit. Schultz, *Om skadestånd vid mobbning*, 2001)

Schultz, Mårten, *Kritik mot kränkningsbegreppet*, SvJT, 2008. (Cit. Schultz, *Kritik mot kränkningsbegreppet*, 2008)

Schulze-Fielitz, Helmuth, *Paths Towards Better Legislation, Detours and Dead-Ends. An Appraisal of Consultation and Independent Experts, Justifications for Legislation, Impact Assessments and Controls of Efficacy*, Meßerschmidt, Klaus och Oliver-Lalana, Daniel (red.), Rational Lawmaking under Review: Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court, Springer, 2016. (Cit. Schulze-Fielitz, *Paths Towards Better Legislation, Detours and Dead-Ends*, 2016)

Selmi, Michael, *Is Something Better than Nothing?*, Washington University Journal of Law and Policy, 2004. (Cit. Selmi, *Is Something Better than Nothing?*, 2004)

Shinebourne, Pnina, *The Theoretical Underpinnings of Interpretative Phenomenological Analysis (IPA)*, Journal of the Society for Existential Analysis, 2011. (Cit. Shinebourne, *The Theoretical Underpinnings of Interpretative Phenomenological Analysis*, 2011)

Short, Susan, Linmao, Ma och Wentao, Yu, *Birth Planning and Sterilization in China*, Population Studies, 2000. (Cit. Short, m.fl., *Birth Planning and Sterilization in China*, 2000)

Siehr, Angelika, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, Meßerschmidt, Klaus och Oli-ver-Lalana, Daniel (red.), Rational Lawmaking under Review Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court, Springer International Publishing, 2016. (Cit. Siehr, *Symbolic Legislation Under Judicial Control*, 2016)

Sjögren, Anders, *Högsta domstolen prövar garantläran*, SVjT, 2014. (Cit. Sjögren, *Högsta domstolen prövar garantläran*, 2014)

Sjöholm, Erik, *Polisens oreglerade ingreppsbefogenheter och RF*, SVjT, 1980. (Cit. Sjöholm, *Polisens oreglerade ingreppsbefogenheter och RF*, 1980)

Smits, Jan, *What is Legal Doctrine? On the Aims and Methods of Legal-Dogmatic Research*, van Gestel, Rob, Micklitz, Hans-W och Rubin, Edward (red.), Rethinking Legal Scholarship: A Transatlantic Dialogue, Cambridge University Press, 2017. (Cit. Smits, *What is Legal Doctrine?*, 2017)

Smith, Jonathan, *Semi-Structured Interviewing and Qualitative Analysis*, Smith, Jonathan, Harré, Rom and Langenhove, Luk (red.), Rethinking Methods in Psychology, SAGE Publications, 1995. (Cit. Smith, *Semi-Structured Interviewing and Qualitative Analysis*, 1995)

Smith, Jonathan, Flowers, Paul och Larkin, Michael, *Interpretative phenomenological analysis: Theory, method and research*, Sage, 2009. (Cit. Smith, m.fl., *Interpretative phenomenological analysis*, 2009)

Smith, Peter och Thompson, David, *Practical Approaches to Bullying*, Taylor and Francis, 1991. (Cit. Smith och Thompson, *Practical Approaches to Bullying*, 1991)

Sourander, Andre, Jensen, Peter, Rönning, John, Niemelä, Solja, Helenius, Hans, Sillanmäki, Lauri, Kumpulainen, Kirsti, Phina, Jorma, Tamminen, Tuula, Moilanen, Irma och Almqvist, Fredrik, *What is the Early Adulthood Outcome of Boys Who Bully or Are Bullied in Childhood?*, Pediatrics, 2007. (Sourander, m.fl., *What is the Early Adulthood Outcome of Boys Who Bully or Are Bullied in Childhood?*, 2007)

Summers, Robert, *The Technique Element in Law*, California Law Review, 1971. (Cit. Summers, *The Technique Element in Law*, 1971)

Sund, Lars-Göran, *Tillsyn över barn*, iUSTUS Förlag, 1989. (Cit. Sund, *Tillsyn över barn*, 1989)

Sundberg, Jacob, *Fr. Eddan t. Ekelöf: repetitorium om rättskällor i Norden*, Juristförlaget, 1990. (Cit. Sundberg, *Fr. Eddan t. Ekelöf: repetitorium om rättskällor i Norden*, 1990)

Sunstein, Cass, *On Legal Theory and Legal Practice*, Nomos, 1995. (Cit. Sunstein, *On Legal Theory and Legal Practice*, 1995)

Spaak, Torben, *Guidance and Constraints: The Action-Guiding Capacity of Theories of Legal Reasoning*, iUSTUS, 2007. (Cit. Spaak, *Guidance and Constraints*, 2007)

Stammers, Neil, *Human rights and social movements*, Pluto Press, 2009. (Cit. Stammers, *Human rights and social movements*, 2009)

Strahl, Ivar, *Allmän straffrätt i vad angår brotten*, Norstedt, 1976. (Cit. Strahl, *Allmän straffrätt i vad angår brotten*, 1976)

Strömholm, Stig, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning: en lärobok i allmän rättslära*, u.5, Norstedts Juridik, 1996. (Cit. Strömholm, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, 1996)

Swearer, Susan, Espelage, Dorothy, Vaillancourt, Tracy och Hymel, Shelly, *What can be done about school bullying? Linking research to educational practice*, Educational Researcher, 2010. (Cit. Swearer, m.fl., *What can be done about school bullying?*, 2010)

Swärd, Susann, *Barnkonventionen i praktisk tillämpning inom förskolan och skolan*, u.2, Norstedts Juridik, 2020. (Cit. Swärd, *Barnkonventionen i praktisk tillämpning inom förskolan och skolan*, 2020)

Szebehely, Marta, *Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi*, Hartman, Laura (red.), Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd?, SNS förlag, 2011. (Cit. Szebehely, *Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi*, 2011)

Tala, Jyrki, *Better Regulation through Programs and Quality Standards – Are new Perspectives needed?*, Legisprudence, 2015. (Cit. Tala, *Better Regulation through Programs and Quality Standards*, 2015).

Tattum, Delwyn och Lane, David, *Bullying in Schools*, Trentham Books, 1989. (Cit. Tattum och Lane, *Bullying in Schools*, 1989)

Tesfahuney, Mekkonen och Dahlstedt, Magnus, *Inledning: Betraktelser över en postpolitisk samtid*, Mekkonen , Tesfahuney och Dahlstedt, Magnus (red.), Den bästa av världar? Betraktelser över en postpolitisk samtid, TankeKraft, 2008. (Cit. Mekkonen och Dahlstedt, *Betraktelser över en postpolitisk samtid*, 2008)

Thorburn Stern, Rebecca, *Implementing article 12 of the UN convention on the rights of the child - participation, power and attitudes*, Brill | Nijhoff, Leiden, 2017. (Cit. Thorburn Stern, *Implementing article 12 of the UN convention on the rights of the child*, 2017)

Thornberg, Robert, *The juridification of school bullying in Sweden: The emerging struggle between the scientific-based pedagogical discourse and the legal discourse*, Lunneblad, Johannes (red.), Policing school violence and the juridification of youth, Springer, 2019. (Cit. Thornberg, *The juridification of school bullying in Sweden*, 2019)

Thornton, Garth, *Legislative Drafting*, u. 4, Tottel, 1996. (Cit. Thornton, *Legislative Drafting*, 1996)

Tobin, John, *Justifying Children's Rights*, International Journal of Children's Rights, 2013. (Cit. Tobin, *Justifying Children's Rights*, 2013)

Tobin, John och Courtis, Christian, *Article 28 The Right to Education*, Tobin, John (red.), The UN convention on the rights of the child - a commentary,

Oxford university press, 2019. (Cit. Tobin och Courtis, *Article 28 The Right to Education*, 2019)

Tobin, John och Cashmore, Judy, *Article 19 The Right to Protection against All Forms of Violence*, Tobin, John (red.), The UN convention on the rights of the child – a commentary, 2019. (Cit. Tobin och Cashmore, *Article 19 The Right to Protection against All Forms of Violence*, 2019)

Tobin, John och Field, Sarah, *Article 16 The Right to Protection of Privacy, Family, Home, Correspondence, Honour, and Reputation*, Tobin, John (red.), The UN convention on the rights of the child – a commentary, Oxford University press, 2019. (Cit. Tobin och Field, Article 16 The Right to Protection of Privacy, 2019)

Tracy, Sarah, *Qualitative Research Methods: Collecting Evidence, Crafting Analysis, Communicating Impact*, Wiley-Blackwell, 2013. (Cit. Tracy, *Qualitative Research Methods*, 2013)

Trautmann, Stefan, *Empirical Knowledge in Legislation and Regulation: A Decision Making Perspective*, The Theory and Practice of Legislation, 2013. (Cit. Trautmann, *Empirical Knowledge in Legislation and Regulation*, 2013)

Trubek, David, *Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development*, The Yale Law Journal, 1972. (Cit. Trubek, *Toward a Social Theory of Law*, 1972)

Tushnet, Mark och Yackle, Larry, *Symbolic Statutes and Real Laws*, Duke Law Journal, 1997. (Cit. Tushnet och Yackle, *Symbolic Statutes and Real Laws*, 1997)

Ttofi, Maria, Farrington, David och Baldry, Anna, *Effectiveness of programmes to reduce school bullying*, BRÅ, 2008. (Cit. Ttofi, m.fl., *Effectiveness of programmes to reduce school bullying*, 2008)

Vahlne Westerhäll, Lotta, *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet*, Norstedts, 2002. (Cit. Vahlne Westerhäll, *Den starka statens fall?*, 2002)

Voermans, Wim, *Styles of Legislation and their Effects*, Statute Law Review, 2011. (Cit. Voermans, *Styles of Legislation and their Effects*, 2011)

Voermans, Wim, *To Measure is to Know: The Quantification of Regulation*, The Theory and Practice of Legislation, 2015. (Cit. Voermans, *To Measure is to Know*, 2015)

Volk, Anthony, Craig, Wendy, Boyce, William och King, Matthew, *Adolescent risk correlates of bullying and different types of victimization*, International Journal of Adolescent Medicine and Health, 2006. (Cit. Volk, m.fl., *Adolescent risk correlates of bullying and different types of victimization*, 2006)

Volk, Anthony, Camilleri, Joseph, Dane, Andrew och Marini, Zopito, *Is adolescent bullying an evolutionary adaptation?*, Aggressive Behaviour, 2012. (Cit. Volk, *Is adolescent bullying an evolutionary adaptation?*, 2012)

Volk, Anthony, Dane, Andrew och Marini, Zopito, *What is bullying? A theoretical redefinition,* Developmental Review, 2014, s. 327 – 353. (Cit. Volk, m.fl., *What is bullying? A theoretical redefinition*, 2014)

von Essen, Ulrik, *Kompetensfördelning mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol*, FT, 2021. (Cit. von Essen, *Kompetensfördelning mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol*, 2021)

Wahlgren, Paul, *The Legitimacy Sphere: Between Law, Culture, Politics and Enforceability*, Scandinavian Studies in Law, 2010. (Cit. Wahlgren, *The Legitimacy Sphere*, 2010)

Wahlgren, Peter, *Lagstiftning – rationalitet, teknik, möjligheter*, u. 2, Jure, 2014. (Cit. Wahlgren, *Lagstiftning*, 2014)

Walin, Gösta och Vängby, Staffan, *Föräldrabalken, kommentaren till 6 kap. 2 §*, Wolters Kluwer, 2016. (Cit. Walin och Vängby, *Föräldrabalken, kommentaren till 6 kap. 2 §*, 2016)

Ward, Ian, *Introduction to Critical Legal Theory*, u.2, Routledge · Cavendish, 2004. (Cit. Ward, *Introduction to Critical Legal Theory*, 2004)

Warnling-Nerep, Wiweka, *Kommuners lag- och domstolstrots: en undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar*, Juristförlaget, 1995 [se vidare Warnling Conradson]. (Warnling Conradson, *Kommuners lag- och domstolstrots*, 1995)

Warnling-Nerep, Wiweka, *"Påtvingat kroppsligt ingrepp" (RF 2:6) och JO:s rättsvägledande funktion*, FT, 2002 [se vidare Warnling Conradson]. (Cit. Warnling Conradson, *Påtvingat kroppsligt ingrepp*, 2002)

Warnling Nerep, Wiweka, *Skolan och tillsynen – vilka slutsatser bör dras av fallet Lundsberg?*, JP, 2014 [se vidare Warnling Conradson]. (Cit. Warnling Conradson, *Skolan och tillsynen*, 2014)

Warnling Conradson, Wiweka, *Vad är rätt?*, u. 3, Nordstedts Juridik, 2018. (Cit. Warnling Conradson, *Vad är rätt?*, 2018)

Warnling Conradson, Wiweka, Bernitz, Hedvig, Sandström, Lena och Åhman, Karin, *Statsrättens grunder*, 6 u., Norstedts Juridik, 2018. (Cit. Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018)

Warnling Conradson, Wiweka, *En introduktion till förvaltningsrätten*, u. 13, Norstedts Juridik, 2020. (Cit. Warnling Conradson, *En introduktion till förvaltningsrätten*, 2020)

Warnling Conradson, Wiweka, Sandström, Lena och Ahlenius, Henrik, *Lärare & elev*, u. 3, Norstedts juridik, 2020. (Cit. Warnling Conradson, *Lärare & elev*, 2020)

Warnling Conradson, Wiweka, *Rättsordningen*, Bernitz, Ulf, Carlsson, Mia, Heuman, Lars, Leijonhufvud, Madeleine, Magnusson Sjöberg, Cecilia, Seipel, Peter, Warnling Conradson, Wiweka och Vogel, Hans-Heinrich (red.), Finna Rätt, u. 15, Norstedts Juridik, 2020. (Cit. Warnling Conradson, *Rättsordningen*, 2020)

Warnling Conradson, Wiweka, *Rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut – en tämligen komplicerad historia. Reflektioner kring HFD 2019 ref. 43*, FT, 2020. (Cit. Warnling Conradson, *Rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut*, 2020)

Westerman, Pauline, *Some objections to an aspirational system of law*, Zeegers, Nicolle; Witteveen, Willem och Klink, Bart van (red.), Social and symbolic effects of legislation under the rule of law, Edwin Mellen Press, 2005. (Cit. Westerman, *Some objections to an aspirational system of law*, 2005)

Westerman, Pauline, *Breaking the Circle: Goal-legislation and the Need for Empirical Research,* The Theory and Practice of Legislation, 2013. (Cit. Westerman, *Breaking the Circle*, 2013)

Willig, Carla, *Introducing qualitative research in psychology: Adventures in theory and method*, u. 2, Open University Press, 2008. (Cit. Willig, *Introducing qualitative research in psychology,* 2008)

Wintgens, Luc, *Legisprudence as a New Theory of Legislation*, Wintgens, Luc (red.), The Theory and Practice of Legislation, Routledge, 2016. (Cit. Wintgens, *Legisprudence as a New Theory of Legislation*, 2016)

Zamboni, Mauro, *The Policy of Law: A Legal Theoretical Framework*, Hart Publishing, 2007. (Cit. Zamboni, *The Policy of Law*, 2007)

Zamboni, Mauro, *Legislative Policy and Effectiveness: A (Small) Contribution from Legal Theory*, European Journal of Risk Regulation, 2018. (Cit. Zamboni, *Legislative Policy and Effectiveness*, 2018)

Zetterström, Stefan, *Juridiken och dess arbetssätt – en introduktion,* u.3, iUSTUS, 2017. (Cit. Zetterström, *Juridiken och dess arbetssätt*, 2017)

Zumbansen, Peer, *Law's Knowledge and Law's Effectiveness: Reflections from Legal Sociology and Legal Theory*, Comparative Research in Law & Political Economy, 2009. (Cit. Zumbansen, *Law's Knowledge and Law's Effectiveness*, 2009)

Xanthaki, Helen, *On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test*, Stefanou, Constantin och Xanthaki, Helen (red.), Drafting Legislation: A Modern Approach, Routledge, 2008. (Cit. Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*, 2008)

Xanthaki, Helen, *Duncan Berry: A Visionary of Training Legislative Drafting*, The Loophole – Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel, 2011. (Cit. Xanthaki, *Duncan Berry: A Visionary of Training Legislative Drafting*, 2011)

Xanthaki, Helen, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, Hart Publishing, 2014. (Cit. Xanthaki, *Drafting Legislation*, 2014)

Ågren, Jack, *Gärningsculpa och social adekvans – några reflektioner*, JFT, 2017. (Cit. Ågren, *Gärningsculpa och social adekvans*, 2017)

Örnberg, Åsa, *Kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt*, Jure, 2014. (Cit. Örnberg, *Kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt*, 2014)

Örnberg, Åsa, *HFD 2019 ref. 43. Privatisering av offentliga förvaltningsuppgifter. Reflektioner med anledning av frågan om förutsättningarna för att ett privaträttsligt subjekts beslut ska kunna prövas av allmän förvaltningsdomstol*, FT, 2020. (Cit. Örnberg, *HFD 2019 ref. 43*, 2020)

Elektroniskt material

Arrhenius, Lars, *Min riktning är tydlig – DO är en myndighet som ska bedriva ett kraftfullt arbete mot diskriminering*, SvD, 2021, www.svd.se, hämtad 2021-03-15. (Cit. Arrhenius, *DO är en myndighet som ska bedriva ett kraftfullt arbete mot diskriminering*, 2021)

Asker, Anna, *Mattias blev bara 13 år gammal*, Expressen, 2002, www.svd.se, hämtad 2020-02-17. (Asker, *Mattias blev bara 13 år gammal*, 2002)

Bergling, Mikael, *Var femte lärare tvekar att ingripa vid bråk*, Skolvärlden, 2017, www.skolvarlden.se, hämtad 2020-04-01. (Cit. Bergling, *Var femte lärare tvekar att ingripa vid bråk*, 2017)

Canoilas, Viviana, *Liberalerna kräver att regeringen lägger ner Barn- och elevombudet*, DN, 2019, www.dn.se, hämtad 2020-01-14. (Cit. Canoilas, *Liberalerna kräver att regeringen lägger ner Barn- och elevombudet*, 2019)

Dousa, Benjamin, *Kvacksalveri styr skolan – inte hjärnforskning*, www.dn.se, 2018, hämtad 2020 -01-14. (Cit. Dousa, *Kvacksalveri styr skolan*, 2018)

Eberhard, David, *Den lättkränkta offerkulturen är mainstream idag*, Fokus, 2020, www.fokus.se, hämtad 2021-04-09. (Cit. Eberhard, *Den lättkränkta offerkulturen är mainstream idag*, 2020)

European Union or Organisation for Economic Co-operation and Development, *Recommendations and Guidelines on Regulatory Policy*, www.oecd.org, hämtad 2020-11-19. (Cit. OECD, *Recommendations and Guidelines on Regulatory Policy*)

EU-kommissionen, *Better regulation: guidelines and toolbox*, www.ec.europa.eu, hämtad 2020-11-19. (Cit. EU-kommissionen, *Better regulation*)

EU-kommissionen, *Better regulation guidelines: Impact assessment*, www.ec.europa.eu, hämtad 2020-11-19. (Cit. EU-kommissionen, *Better regulation guidelines: Impact assessment*)

Fors, Zelma och Englund, Göran, *Vi måste skilja mellan mobbning och kränkningar*, GP, 2019, www.gp.se, hämtad 2021-08-05. (Cit. Fors och Englund, *Vi måste skilja mellan mobbning och kränkningar*, 2019)

Garme, Cecilia, *Inte se, inte höra, inte säga*, Fokus, 2017, www.fokus.se, hämtad 2021-04-09. (Cit. Garme, *Inte se, inte höra, inte säga*, 2017)

Hedberg, Annika, *Mobbningsmålet i Grums: "Upprättelse viktigare än skadestånd"*, DN, 2000, www.dn.se, hämtad 2020-01-30. (Cit. Hedberg, *Mobbningsmålet i Grums*, 2000)

Hellberg, Magnus, *Mobbad till döds*, Expressen, 2006, www.expressen.se, hämtad 2020-02-17. (Cit. Hellberg, *Mobbad till döds*, 2006)

Helmerson, Erik, *Myndigheten mjölkar skadeståndspengar för "kränkningar"*, DN, 2019, www.dn.se, hämtad 2020-04-09. (Cit. Helmerson, *Myndigheten mjölkar skadeståndspengar för "kränkningar"*, 2019)

Helmerson, Erik, *Bara sluta att vara så lättkränkta*, DN, 2020, www.dn.se, hämtad 2021-04-09. (Cit. Helmerson, *Bara sluta att vara så lättkränkta*, 2020)

Jällhage, Lenita, *Nya BEO vill skapa dialog*, Läraren, 2020, www.läraren.se, hämtad 2021-03-15. (Cit. Jällhage, *Nya BEO vill skapa dialog*, 2020)

Jenninger, Claes, *Barn- och elevombudet behövs för att stoppa mobbningen*, GP, 2019, www.gp.se, hämtad 2020-10-29. (Cit. Jenninger, *Barn- och elevombudet behövs för att stoppa mobbningen*, 2019)

Kato, Brooke, *What is cancel culture?*, New York Post, 2021, www.nypost.com, hämtad 2021-04-09. (Cit. Kato, *What is cancel culture?*, 2021)

Klint, Lars, *Läraren lyfte ut stökig elev – eleven kan få skadestånd*, Expressen, 2019, www.expressen.se, hämtad 2020-04-09. (Cit. Klint, *Läraren lyfte ut stökig elev*, 2019)

Kock, Ebba, *Stoppa trakasserierna på yrkesprogrammen*, Svenska dagbladet, 2019, www.svd.se, hämtad 2019-11-07. (Cit. Kock, *Stoppa trakasserierna på yrkesprogrammen*, 2019)

Lagerström, Tina och Svedberg, Tomas, *Så plågades Måns till döds*, Expressen, 2005, www.expressen.se, hämtad 2020-02-17. (Cit. Lagerström och Svedberg, *Så plågades Måns till döds*, 2005)

Leander, Per, Loftsson, Magnus och Bergquist, Lisen, *Larmet – nu blir allt fler barn mobbade*, Aftonbladet, 2019, www.aftonbladet.se, hämtad 2019-11-07. (Cit. Leander, m.fl., *Larmet*, 2019)

Letmark, Peter, *BEO driver ärenden som gör att lärare inte vågar ingripa*, DN, 2019, www.dn.se, hämtad 2020-04-30. (Cit. Letmark, *BEO driver ärenden som gör att lärare inte vågar ingripa*, 2019)

Lindstrand, Niclas, *Kommun stäms för mobbning*, DN, 1999, www.dn.se, hämtad 2020-01-30. (Cit. Lindstrand, *Kommun stäms för mobbning*, 1999)

Liberalerna, *Skola – Framtiden börjar i klassrummet*, www.liberalerna.se, hämtad 2021-02-24. (Cit. Liberalerna, *Skola*, 2021)

Ljunggren, Stig-Björn, *Sluta vara så kränkta och skaffa er ett liv*, Expressen, 2016, www.expressen.se, hämtad 2021-04-09. (Cit. Ljunggren, *Sluta vara så kränkta och skaffa er ett liv*, 2016)

Loftsson, Magnus och von Seth, Didrik, *Mobbningen ökar – regeringen måste agera nu*, Göteborgsposten, 2019, www.gp.se, hämtad 2019-11-07. (Cit. Loftsson och von Seth, *Mobbningen ökar*, 2019)

Magnusson, Lisa, *Myndighetens daltande är ett svek mot barnen*, DN, 2019, www.dn.se, hämtad 2020-01-16. (Cit. Magnusson, *Myndighetens daltande är ett svek mot barnen*, 2019)

Marteus, Ann-Charlotte, *Kränkhetskulturen hotar hela skolan*, Expressen, 2016, www.expressen.se, hämtad 2020-04-09. (Cit. Marteus, *Kränkhetskulturen hotar hela skolan*, 2016)

Mörk, Nicklas, *Juridifiering är inte fake news*, Skolvärlden, 2019, www.skolvarlden.se, hämtad 2020-09-17. (Cit. Mörk, *Juridifiering är inte fake news*, 2019)

Nee, William, *China: Reform of one-child policy not enough*, Amnesty International, 2015, www.amnesty.org, hämtad 2020-11-12. (Cit. Nee, *Reform of one-child policy not enough*, 2015)

Olsson, Emma, *Lärarna som nätvandrar*, Skolvärlden, 2016, www.skolvarlden.se, hämtad 2020-01-13. (Cit. Olsson, *Lärarna som nätvandrar*, 2016)

Pihl, Karin, *Lättkränkta har inget på universitetet att göra*, GP, 2020, www.gp.se, hämtad 2021-04-09. (Cit. Pihl, *Lättkränkta har inget på universitetet att göra*, 2020)

Pletcher, Kenneth, *One-child policy*, Encyclopaedia Britannica, 2015, www.britannica.com, hämtad 2020-11-12. (Cit. Pletcher, *One-child policy*, 2015)

Refors-Legge, Maria, *Förhållandet mellan skollagen och diskrimineringslagen i fråga om kränkningar*, www.skoljuridik.com, 2021, hämtad 2021-04-01. (Cit. Refors-Legge, *Förhållandet mellan skollagen och diskrimineringslagen i fråga om kränkningar*, 2021)

Rehnberg, Ylva, *Varannan lärare utsätts för orimliga föräldrakrav*, Läraren, 2020, www.lararen.se, hämtad 2020-05-15. (Cit. Rehnberg, *Varannan lärare utsätts för orimliga föräldrakrav*, 2020)

Romano, Aja, *Why we can't stop fighting about cancel culture*, Vox, 2020, www.vox.com, hämtad 2021-04-09. (Cit. Romano, *Why we can't stop fighting about cancel culture*, 2020)

Salomonsson, Claes, *Inget skadestånd till mobbad elev*, Aftonbladet, 2000, www.aftonbladet.se, hämtad 2020-01-30. (Cit. Salomonsson, *Inget skadestånd till mobbad elev*, Aftonbladet, 2000)

Schultz, Mårten, *Får lärare lyfta bort elever? Rimligt att frågan drivs till HD*, SvD, 2019, www.svd.se, hämtad 2020-10-29. (Cit. Schultz, *Får lärare lyfta bort elever?*, 2019)

Skogstad, Isak och Zafar, Hamid, *Kränkthetskulturen i skolan urholkar lärarnas auktoritet*, DN, 2019, www.dn.se. (Cit. Skogstad och Hamid, *Kränkthetskulturen i skolan urholkar lärarnas auktoritet*, 2019)

Skolvärlden, *Så vill partierna lösa skolans största problem*, 2020, www.skolvarlden.se, hämtad 2021-02-24. (Cit. Skolvärlden, *Så vill partierna lösa skolans största problem*, 2020)

Socialdemokraterna, *Skola – En jämlik kunskapsskola med höga resultat*, www.socialdemokraterna.se, hämtad 2021-02-24. (Cit. Socialdemokraterna, *Skola*, 2021)

Svenska akademien, *Diskriminering*, Svenska akademiens ordlista över svenska språket, 2009, www.svenska.se, hämtad 2020-12-03. (Cit. Svenska akademien, *Diskriminering*, 2009

Svenska akademien, *Kränka*, Svenska akademiens ordlista över svenska språket, 2009, www.svenska.se, hämtad 2020-09-14. (Cit. Svenska akademien, *Kränka*, 2009)

Svenska akademien, *mål*, Svenska akademiens ordlista över svenska språket, 2009, www.svenska.se, hämtad 2020-11-19. (Cit. Svenska akademien, *mål*, 2009)

Svenska akademien, *målsättning*, Svenska akademiens ordlista över svenska språket, 2009, www.svenska.se, hämtad 2020-11-19. (Cit. Svenska akademien, *målsättning*, 2009)

Svenska akademien, *syfte*, Svenska akademiens ordlista över svenska språket, 2009, www.svenska.se, hämtad 2020-11-19. (Cit. Svenska akademien, *syfte*, 2009)

Svensson, Sten, Suhonen, Daniel och Wingborg, Mats, *Skolans djupa kris stavas Jan Björklund (L)*, GP, 2016, www.gp.se, hämtad 2020-12-03. (Cit. Svensson, *Skolans djupa kris stavas Jan Björklund (L)*, 2016)

Wanloo, Johan, *"Cancel culture" är här för att stanna*, GP, 2020, www.gp.se, hämtad 2021-04-09. (Cit. Wanloo, *"Cancel culture" är här för att stanna*, 2020)

Österlund, Gunilla, *Efter Lindas självmord startar familjen stiftelse mot mobbning*, Sveriges Radio, 2005, www.sverigesradio.se, hämtad 2020-02-17. (Cit. Österlund, *Efter Lindas självmord startar familjen stiftelse mot mobbning*, 2005)

Avgöranden från Högsta domstolen

NJA 1935, s. 486
NJA 1984 s. 764
NJA 1988 s. 586 ”Äppelkastningen”
NJA 2001 s. 755
NJA 2009 s. 776 ”Läraren och elevassistenten”
NJA 2013 s. 588 ”Styvpappan”
NJA 2014 s. 499 I ”Veolia”
NJA 2015 s. 482 ”Instagrammålet”
NJA 2016 s. 596 ”Örfilen”
NJA 2018 s. 1051 ”Fåtöljen”
NJA 2020 s. 578 ”Soffan i rasthallen”

Avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2013 ref. 49
HFD 2014 ref. 47 ”Lundsbergsfallet”

Avgöranden från hovrätterna

Hovrätten för Västra Sverige, mål nr. T 3724–10, 2011-07-06.
Svea Hovrätt, mål nr. B 9325–11, 2012-10-09.
Hovrätten för Västra Sverige, mål nr. FT 3705–14, 2015-03-27.
Göta hovrätt, mål nr FT 471–19, 2019-07-01.

Avgöranden från tingsrätterna

Solna tingsrätt, mål nr. B 931–09, 2011-10-14.
Borås tingsrätt, mål nr. B 2779–12, 2013-06-07.
Borås tingsrätt, mål nr. FT 3066–13, 2014-06-19.

Avgöranden från kammarrätterna

Kammarrätten i Sundsvall, mål nr. 375–16, 2018 -05-11.

Myndighetsbeslut

BEO:s beslut, dnr. 2011:5566.
BEO:s beslut, dnr 45–2010:75.
BEO:s beslut, dnr 45–2014:360.
BEO:s beslut, dnr 45–2015:1222.
BEO:s beslut, dnr. 3.8-SI 2019:2384.
EPN, dnr. 2016/948-31/5.
Skolinspektionens beslut, dnr. 41–2015:3054.
Skolinspektionens beslut, dnr. 41–2018:4946.
Skolverkets beslut, dnr. 51–2001:102.
Skolverkets beslut, dnr. 51–2002:2078.

Justitieombudsmannens beslut och ämbetsberättelser

JO:s beslut, dnr. 1133–1985, 1986-03-21.
JO:s beslut, dnr. 4647–1993, 1994-09-02.
JO:s beslut, dnr. 479–2010, 2010-04-26.
JO:s beslut, dnr. 6396–2011, 2013-05-30.
JO 2010/11 s. 509
JO 2004/05 s. 337

Europadomstolen

Cossey mot The United Kingdom (ansökan nr 10843/84, dom 27 September 1990).
Cyprus mot Turkey (ansökan nr 25781/94, dom 10 maj 2001).
Đurđević mot Croatia, (ansökan nr 52442/09, dom 19 juli 2011).
Fag og Arbejde mot Kommunernes Landsforening (mål nr. C-354/13).
Gillberg mot Sweden (GC), (ansökan nr 41723/06, dom 3 April 2012).
Hadri-Vionnet mot Switzerland, (ansökan nr 55525/00, dom 14 februari 2008).
Jehovah's Witnesses of Moscow mot Russia, (ansökan nr 302/02, dom 10 juni 2010).
Laskey m.fl. mot The United Kingdom (ansökan nr. 21627/93; 21628/93; 21974/93, dom 19 februari 1997).
Tammer mot Estonia (ansökan nr. 41205/98, dom 6 februari 2001).
Valašinas mot Lithuania (ansökan nr. 44558/98, dom 24 juli 2001).

Propositioner

Prop. 1962:10, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till brottsbalk.*
Prop. 1975/76:170, *Om ändring i föräldrabalken m.m.*
Prop. 1975/76:209, *Regeringens proposition om ändring i regeringsformen.*
Prop. 1981/82:168, *Om vårdnad och umgänge m. m.*
Prop. 1985/86:80, *En ny förvaltningslag.*
Prop. 1985/86:10, *Om ny skollag m.m.*
Prop. 1987/88:3, *Om en ny fartygssäkerhetslag.*
Prop. 1987/88:88, *Om ny strålskyddslag, m.m.*
Prop. 1988/89:4, *Om skolans utveckling och styrning.*
Prop. 1988/89:134, *Om ändring i körkortslagen (1977:477), m.m.*
Prop. 1989/90:61, *Om elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet.*
Prop. 1990/91:18, *Om ansvaret för skolan.*
Prop. 1991/92:95, *Om valfrihet och fristående skolor.*
Prop. 1992/92: 230, *Valfrihet i skolan.*
Prop. 1993/94:57, *Om vårdnadshavares skadeståndsansvar.*
Prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
Prop. 1997/98:6, *Förskoleklass och andra skollagsfrågor.*
Prop. 2000/01:68, *Ersättning för ideell skada.*
Prop. 2005/06:38, *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.*
Prop. 2007/08:50, *Nya skolmyndigheter.*
Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering.*
Prop. 2008/09:28, *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*
Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag.*
Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning.*
Prop. 2017/18 :17, *Politisk information i skolan.*
Prop. 2017/18:147, *Ny djurskyddslag.*
Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*
Prop. 2017/18:281, *Några frågor om tillämpning av offentlighetsprincipen.*

Statens Offentliga Utredningar (SOU)

SOU 1950:3, *Betänkande med förslag angående folkskolans disciplinmedel m.m.*
SOU 1953:14, *Förslag till brottsbalk.*
SOU 1981:34, *Fristående skolor för skolpliktiga elever.*
SOU 1975:75, *Skydd för kroppslig integritet.*

SOU 1995:33, *Ersättning för ideell skada vid personskada.*
SOU 1992:84, *Ersättning för kränkning genom brott.*
SOU 2002:121, *Skollag för kvalitet och likvärdighet.*
SOU 2004:50, *Skolans ansvar för kränkningar av elever.*
SOU 2007:79, *Tre nya skolmyndigheter.*
SOU 2007:101, *Tydlig och öppen – Förslag till en stärkt skolinspektion.*
SOU 2010:99, *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan.*
SOU 2011:16, *Allmän skyldighet att hjälpa nödställda?*
SOU 2016:4, *Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget.*
SOU 2016:87, *Bättre möjligheter att motverka diskriminering.*
SOU 2018:47, *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*
SOU 2020:63, *Barnkonventionen och svensk rätt.*
SOU 2020:79, *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen.*
SOU 2021:11, *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven.*

Departementsserien (DS) och Departementsserien kommundepartementet (DsU)

DsU 1981:4, *Skolförfattningsutredningen.*
DS 2007:10, *Skadeståndsfrågor vid kränkning.*
DS 2021:13, *Nationell plan för trygghet och studiero.*

Kommittédirektiv (Dir.)

Dir. 2014:10, *Bättre möjligheter att motverka diskriminering.*
Dir. 2015:129, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering.*
Dir. 2018:99, *En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen.*

Utskottsbetänkanden (Bet.)

Bet. 1993/94:LU9, *Vårdnadshavares skadeståndsansvar.*
Bet. 2005/06:UbU4, *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.*

Remisser och remissvar

BEO, *Yttrande över utkast till lagrådsremiss: Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*, dnr. 2018:6194, 2018. (Cit. BEO, dnr. 2018:6194, 2018)

DO, *Bättre skydd mot diskriminering*, LED 2017/265, 2017. (Cit. DO, LED 2017/265, 2017)
DO, *Yttrande över utkast till lagrådsremiss Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*, LED 2018/340, 2018. (Cit. DO, LED 2018/340, 2018)
Skolinspektionen, *Yttrande över utkast till lagrådsremiss: Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*, Dnr 2018:6200. (Cit. Skolinspektionen, Dnr 2018:6200)
Ku2018/01543/RS, *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*. (Cit. Ku2018/01543/RS)

Skriftliga frågor och svar (Sveriges Riksdag)

Tolgfors, Sten, *Till statsrådet Ingegerd Wärnersson om skolans ansvar vid mobbning*, Fråga 2000/01:760, 2001. (Cit. Tolgfors, *Till statsrådet Ingegerd Wärnersson om skolans ansvar vid mobbning*, 2001)
Wärnersson, Ingegerd, *Mörkertal om mobbning*, Svar på skriftlig fråga 2000/01:760, 2001. (Cit. Wärnersson, *Mörkertal om mobbning*, 2001)

Promemorior (regeringen)

PM U2019/00336/GV, *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag*. (Cit. PM U2019/00336/GV)

Motioner

Gunilla André och Rosa Östh, motion 1984/85:1050. (Cit. motion 1984/85:1050)

FN:s barnrättskommitté

FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 1*, 2001, Utbildningens mål. (Cit. FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 1*, 2001)
FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 8*, 2006, Barnets rätt till skydd mot kroppslig bestraffning och andra grymma eller förnedrande former av bestraffning. (Cit. FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 8*, 2006)
FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 13*, 2011, Barnets rätt till frihet från alla former av våld. (Cit. FN:s barnrättskommitté, *Allmän kommentar nr. 13*, 2011)

Rapporter, statistik och stödmaterial

Almqvist, Kerstin, *Sakkunnigutlåtande om sexuellt beteende hos barn upp till 12 år*, LED 2014/400. (Cit. Almqvist, LED 2014/400)

Arbetsmiljöverket, *Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön – viktiga pusselbitar i en god arbetsmiljö*, 2016. (Cit. Arbetsmiljöverket, *Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön*, 2016)

BEO, BEO, *10 år med BEO – 10 miljoner till utsatta elever: en sammanställning av Barn- och elevombudets tio första år*, dnr. 2016:5553, 2016. (Cit. BEO, dnr. 2016:5553)

BO, *Bryt tystnaden*, 2014. (Cit. BO, *Bryt tystnaden*, 2014)

BO, *#Välkommen till verkligheten*, 2015. (Cit. BO, *#Välkommen till verkligheten*, 2015)

BO, *Respekt – Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd*, 2016. (Cit. BO, *Respekt*, 2016)

Birgersson Thell, Anette, *Sakkunnigutlåtande*, LED 2014/400. (Cit. Birgersson Thell, LED 2014/400)

DO, *Stämningar och domar*, www.do.se, 2021, hämtad 2021-03-22. (Cit. DO, *Stämningar och domar*, 2021)

DO, *Årsredovisning*, 2020, LED 2020/395. (Cit. DO, LED 2020/395)

Folkhälsomyndigheten, *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2017/18*, 2018. (Cit. Folkhälsomyndigheten, *Skolbarns hälsovanor i Sverige*, 2018)

Friends, *Friendsrapporten*, 2020. (Cit. Friends, *Friendsrapporten*, 2020)

Friskolornas Riksförbund, *Fakta om friskolor*, Friskolornas Riksförbund, 2018. (Cit. Friskolornas Riksförbund, *Fakta om friskolor*, 2019)

Hasselrot, Andrea, Kyhlbäck, Sanna och Holmberg, Kajsa, *Klagomålshanteringen i skolan – Förslag till ett mer ändamålsenligt system*, Statskontoret, 2020. (Cit. Hasselrot, m.fl., *Klagomålshanteringen i skolan*, 2020)

Skolinspektionen, *Statistik om anmälningar*, www.skolinspektionen.se, 2019. (Cit. Skolinspektionen, *Statistik om anmälningar*, 2019)

Skolinspektionen, *Årsredovisning*, dnr. 2020:8618, 2020. (Cit. Skolinspektionen, dnr. 2020:8618)

Skolinspektionen, *Årsredovisning*, dnr. 2019:10074, 2019. (Cit. Skolinspektionen, dnr. 2019:10074)

Skolinspektionen, *Årsredovisning*, dnr. 2018:10925, 2018. (Cit. Skolinspektionen, dnr. 2018:10925)

Skolinspektionen, *Årsredovisning*, dnr. 10-2017:8394, 2017. (Cit. Skolinspektionen, dnr. 10-2017:8394)

Skolinspektionen, *Årsredovisning*, dnr. 10-2017:403, 2016. (Cit. Skolinspektionen, dnr. 10-2017:403)

Skolinspektionen, *Årsredovisning*, dnr. 10-2015:8723, 2015. (Cit. Skolinspektionen, dnr. 10-2015:8723)

Skolinspektionen, *Årsrapport: Ökat fokus på skolor med större utmaningar*, dnr. 2015:6905, 2016. (Cit. Skolinspektionen, dnr. 2015:6905)

Skolinspektionen, *Tio år av elevers röster – Skolenkäten 2010–2020*, Skolinspektionen, 2021. [Cit. Skolinspektionen, *Tio år av elevers röster*, 2021)

Statistiska Centralbyrån, *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige Statistisk lägesbild*, 2019. (Cit. SCB, *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige*, 2019)

Statistiska Centralbyrån, *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2018,* www.scb.se, hämtad 2021-03-04. (Cit. SCB, *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg*, 2018)

Skolverket, *Attityder till skolan*, 2019. (Cit. Skolverket, *Attityder till skolan*, 2019)

Skolverket, *Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda – Hur skolan kan arbeta mot diskriminering och kränkande behandling*, 2019. (Cit. Skolverket, *Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda*, 2019)

Skolverket, *IT-användning och IT-kompetens i skolan*, 2013. (Cit. Skolverket, *IT-användning och IT-kompetens i skolan*, 2013)

Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011. (Cit. Skolverket, *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, 2011)

Stockholms stad, *Förskola och skola*, 2021, www.stockholm.se, hämtad 2021-04-09. (Cit. Stockholms stad, *Förskola och skola*, 2021)

Övrigt

DO, *Beslut om riktlinjer avseende tillämpning av bestämmelserna om trakasserier och sexuella trakasserier mellan barn*, LED 2015/221, 2015. (Cit. DO, LED 2015/221)

DO, *Trakasserier och sexuella trakasserier yngre barn emellan*, 2015-04-22. (Cit. DO, *Trakasserier och sexuella trakasserier yngre barn emellan*, 2015)

DO, *Kompletterande rättsutredning om sexuella trakasserier mellan yngre barn*, 2015-06-01. (Cit. DO, *Kompletterande rättsutredning om sexuella trakasserier mellan yngre barn*, 2015)

Skolverket, *Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet*, 2019. (Cit. Lgr11)

Skolverket, *Ingen får mobba dig*, www.skolverket.se, 2020, hämtad 2020-09-15. (Cit. Skolverket, *Ingen får mobba dig*, 2020)

Skolverket, *Kränkande behandling, mobbning och diskriminering*, www.skolverket.se, 2020, hämtad 2020-09-15. (Cit. Skolverket, *Kränkande behandling, mobbning och diskriminering*, 2020)

Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010. (Cit. Skolinspektionen, *Olika elever – samma utbildning*, 2010)

Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010. (Cit. Skolinspektionen, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010)

Skolinspektionen, *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, 2012. (Cit. Skolinspektionen, *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, 2012.)

Skolinspektionen, *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*, 2014. (Cit. Skolinspektionen, *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*, 2014)

Skolinspektionen, *Från huvudmannen till klassrummet: tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*, 2014. (Cit. Skolinspektionen, *Från huvudmannen till klassrummet*, 2014)

Skolinspektionen, *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*, 2016. (Cit. Skolinspektionen, *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*, 2016)

Skolinspektion och Arbetsmiljöverket, *Överenskommelsen mellan Statens Skolinspektion och Arbetsmiljöverket*, dnr. 2016/045165 och dnr. 2016:7909, 2016. (Cit. Skolinspektion och Arbetsmiljöverket, dnr. 2016/045165 och dnr. 2016:7909)

Skolinspektionen och DO, *Överenskommelse om samverkan mellan Statens Skolinspektion och Diskrimineringsombudsmannen*, dnr. 2016:1725 och LED 2013/104 69, 2016. (Cit. Skolinspektionen och DO, dnr. 2016:1725 och LED 2013/104 69)

Skolinspektionen, *Förtydligande ställningstagande av rättschefen vid avdelningsjuristmöte*, 2017-04-28. (Cit. Skolinspektionen, *Förtydligande ställningstagande av rättschefen vid avdelningsjuristmöte,* 2017)

Socialdemokratiska partiet, *90-talsprogrammet – en debattbok om arbetarrörelsens viktigaste frågor under 90-talet*, Tidens förlag, 1989. (Cit. Socialdemokratiska partiet, *90-talsprogrammet*, 1989)

Utbildningsdepartementet, *Nationell plan för trygghet och studiero*, U2020/00707/S, 2020-02-26. (Cit. Utbildningsdepartementet, U2020/00707/S)

Vetenskapsrådet, *God forskningssed*, 2017. (Cit. Vetenskapsrådet, *God forskningssed*, 2017)

Sakregister

Agaförbud, 65, 132
Aktiva åtgärder, 88
Allmänna befogenheter, 123
Anmälningsplikt, 198, 218, 235, 242, 295
Ansvar, 7, 193
  Historiskt ansvar, 59, 194
  Proaktivt ansvar, 59, 193
Arbetsmiljö, 8
Bagatellartade kränkningar, 199
Barn- och elevskyddslagen, 68
Barnets bästa, 162
Bestraffning, 65
Delegation, 202
Diskriminering, 4, 53, 69, 139, 260
  Bristande tillgänglighet, 144
  Direkt diskriminering, 144
  Diskrimineringsformer, 143
  Diskrimineringsgrunder, 143
  Indirekt diskriminering, 144
  Instruktioner att diskriminera, 144
  Sexuella trakasserier, 85, 144, 157
  Trakasserier, 85, 144, 145, 155
Diskrimineringsersättning, 193
Effektivitet (*effectivness*), 5, 247
  Kontext, 6, 15, 27, 49, 102, 140, 258, 285
  Syfte, 6, 15, 21, 49, 87, 249, 282
  Utformning, 6, 15, 28, 49, 164, 190, 216, 241, 267, 294
Empiri, 38, 252
  Deskriptiv metod, 38, 94
  Fenomenologisk metod, 96
  Semistrukturerad intervju, 42
Etikprövningstillstånd, 44
Faktisk vårdnad, 129
Feedback-loop, 19, 50, 302
Friskolor, 79
Fysisk maktutövning, 131, 134, 137
Fysiska maktmedel, 118
Förebyggande arbete, 64, 196, 221, 226, 242, 278
Förrättsligande. *Se* Juridifiering
Grumsfallet, 67
Hela-skolan-ansats, 64
Insikt, 165
Insiktskrav, 144, 172, 180, 184, 187
Juridifiering, 3, 51, 70, 72, 77, 228, 236, 300
  Rättighetifiering, 73
  Rättighetsindividualisering, 74
  Rättighetstilldelning, 73
Koherens, 102, 265
Konflikter, 178, 185, 233
Kostnadseffektivitet (*efficiency*), 5
  Law and economics, 5
Kränkning, 52, 164, 167, 175
  Fritid, 214
  Sociala medier, 213, 229
Kvalitetsgranskning, 84
Lagformskrav, 135
Lagstiftaren, 18
Lättkränkthet, 3
Mobbning, 53, 60, 62, 66, 104, 179, 268
  Anti-mobbningsprogram, 64
  Konsekvenser, 62
New Public Management (NPM), 51, 71, 83, 197
  Decentralisering, 77
  Välfärdskonsumenter, 76
  Välfärdsproducenter, 76
Nolltolerans, 91, 92, 228, 252
Nollvision. *Se* Nolltolerans
Parallellskolesystem, 65
Postpolitik, 76
Privata skolor. *Se* friskolor
Privatisering, 76

Proportionalitetsprincipen, 183
Rasism, 66
Resursfördelning, 255
Rättigheter, 3, 72, 162
  Intresseteori, 57
  Naturrätt, 56
  Positiv rätt, 58
  Påtvingade kroppsliga ingrepp, 82, 119, 132, 136
  Religionsfrihet, 82
  Rätt till utbildning, 106, 114
  Skydd för privatliv och integritet, 108
  Skydd mot våld, 103
  Sociala rättigheter, 256
  Viljeteori, 57, 169
  Yttrandefrihet, 82
Rättsdogmatik, 33, 87, 247
  Gällande rätt, 49
  Normhierarki, 37
  Rättskällelära, 33
  Rättskällor, 249
Rättsligt operativsystem, 102
Skadestånd, 207, 217
Skoldisciplin, 106, 135
Skolpeng, 79
Skolplikt, 1, 115
  Legitim frånvaro, 116
Språk, 176
Statistik, 28, 60
Symbolisk lagstiftning, 22, 23, 73, 92, 251, 282, 300
Synergidefekter, 254, 255
Systemeffektivitet (*efficacy*), 13
Tillsyn
  Arbetsmiljöverket, 84, 265, 292
  Barn- och elevombudet (BEO), 84
  Diskrimineringsombudsmannen (DO), 84, 260, 290
  Justitieombudsmannen (JO), 84
  Skolinspektionen, 84, 260, 264, 290, 292
  Tillsynsmekanismer, 76
Tillsynsplikt, 123, 127, 129, 136, 152, 158, 258
  Skyddsgaranter, 126
  Vårdnadshavare, 124
  Övervakningsgaranter, 126
Tillsägelser, 188
Uppenbart kränkande handlingar, 173, 177
Utfrysning, 174
Utreda kränkningar, 199
Verksamhetsförbud, 205
Vite, 205
Våld, 5, 104, 106, 152, 178
Värdighet, 4, 143, 165, 167, 181
Ära, 165

Bilaga I: Informationsbrev

Information till deltagare i forskningsprojekt: *Elevers skydd mot kränkningar - skolans ansvar och myndigheternas kontroll*

Elever i svenska skolor ska skyddas mot kränkande behandling och trakasserier (mobbning). Enligt nu rådande skollagstiftning och enligt diskrimineringslagstiftningen har både lärare, rektorer och skolans huvudmän en skyldighet att förhindra att elever utsätts för kränkningar under skoltid. Trots detta finns det flera studier som tyder på att kränkningarna i skolan inte minskat under de senaste tjugo åren. Antalet anmälningar om kränkande behandling till ansvariga myndigheter har dock ökat. Syftet med det här forskningsprojektet är att klargöra hur skolornas ansvar för kränkningar ser ut samt hur ansvariga tillsynsmyndigheters (Skolinspektionens, BEO:s och DO:s) kontroll av skolorna ser ut.

För att kunna ge svar på frågan hur skolornas ansvar för kränkningar ser ut krävs en djupare förståelse för hur de som främst har att tillämpa lagen (dvs. rektorerna) tolkar den. En lag är endast så bra som dess tillämpning och om lagen är ineffektiv, svårförståelig eller svår att applicera på det sätt som lagstiftaren (dvs. politikerna) tänkt sig kan detta vara förklaringen till varför antalet elever som utsätts för kränkningar inte minskar trots en uttalad politisk vilja att uppnå det motsatta. För att få en uppfattning kring hur främst skollagens regler kring kränkningar i skolan fungerar i praktiken är jag angelägen om att få intervjua rektorer som vill dela med sig av sin syn på den rådande skollagstiftningen, skolornas ansvar och vad som från deras perspektiv skulle kunna förbättras för att komma till ordning med problematiken med elever som utsätts för kränkningar i skolorna.

Jag undrar om du, i egenskap av rektor eller skolledare, skulle vilja delta i detta forskningsprojekt och tala med mig som forskare. Du som väljer att delta och som vill låta dig intervjuas kring dina erfarenheter och åsikter kring skollagstiftningens kränkningsbestämmelser kan när som helst ångra dig och avbryta utan att behöva berätta varför. Om det är någon fråga du som deltagaren inte vill svara på måste du inte göra det.

Det du som rektor eller skolledare berättar kommer att beskrivas och presenteras i vetenskapliga artiklar och i formen av en avhandling men ditt namn eller andra uppgifter som gör att andra kan känna igen att det är du som pratat med mig, kommer inte att framgå. Det kommer alltså inte stå vilka rektorer eller skolledare

som deltagit. Jag kommer inte berätta vad just du har sagt för någon. Om du har frågor kan du kontakta mig på mail eller telefonnummer som står här nedanför.

Maria Refors Legge
Ansvarig forskare, doktorand i offentlig rätt
Juridiska institutionen, Stockholms universitet
Mail: maria.refors-legge@juridicum.su.se
Telefon: 08- XX XX XX
Mobiltelefon: 073- XXX XX XX

Bilaga II: Samtyckesformulär

Jag har tagit del av information om forskningsprojektet ***Elevers skydd mot kränkningar - skolans ansvar och myndigheternas kontroll*** och fått möjlighet att ställa frågor både om forskningsprojektet och vad deltagande innebär. Jag förstår att mitt deltagande är helt frivilligt och att jag när som helst, utan behöva förklara varför, kan avbryta min medverkan. Jag samtycker till att den information jag ger vid intervjutillfället får användas i forskningen.

Jag ger mitt samtycke till att delta i forskningsprojektet ***Elevers skydd mot kränkningar - skolans ansvar och myndigheternas kontroll***.

Ort: _____ Datum: _____

Underskrift: _____

Namnförtydligande: _____

Bilaga III: Intervjuguide

Tema 1 - Kränkande behandling och diskriminering

- Hur avgör man om ett barn eller en elev blivit utsatt för kränkande behandling eller trakasserier?
- Hur agerar skolan om ett barn eller en elev säger att han eller hon blivit utsatt för kränkande behandling eller trakasserier?
- Hur agerar skolan om någon i personalen misstänker att ett barn eller en elev blivit utsatt för kränkande behandling eller trakasserier?

Tema 2 - Lag och rätt

- Hur väl känner du till det regelverk som styr skolornas ansvar för kränkande behandling och trakasserier?
- Är regelverket (dvs. lagar, förordningar, läroplaner etc.) tydligt med vad som krävs av skolan?
- Känner du att du har någon att fråga om råd om du skulle ha en juridiskt inriktad fråga?
- Vem kan personalen på din skola vända sig till om de skulle ha en juridiskt inriktad fråga?

Tema 3 - Ansvar för kränkningar

- Hur ser du på ditt ansvar att förhindra kränkande behandling och trakasserier?
- Var anser du att skolans ansvar börjar och föräldrarnas ansvar slutar?
- Finns det något du anser att skolan inte borde ha ansvar för?

Tema 4 - Anmäla till huvudmannen

- Anmäls alla fall av kränkande behandling och trakasserier till huvudmannen?
- Hur ser du på skyldigheten att anmäla fall av kränkande behandling, trakasserier och diskriminering till huvudmannen?
- Om det finns fall som inte anmäls till huvudmannen, vad är det som avgör vilka som rapporteras uppåt och vilka som inte gör det?
- Vad händer när en anmälan gjorts till huvudmannen?

Tema 5 - Förebyggande arbete

- Hur ser du på skolans förebyggande arbete mot kränkande behandling och trakasserier?
- Vad har din skola för förebyggande och preventivt arbete för att förhindra kränkande behandling och trakasserier?

Tema 6 - Myndigheter

- Hur upplevs myndighetstillsynen när det gäller kränkande behandling och trakasserier?
- Polisanmäler skolan elever vid allvarligare händelser?

Bilaga IV: Mailkonversation med regionsjurist vid Skolinspektionen

Från: Maria Refors Legge [mailto:Maria.Refors-Legge@juridicum.su.se]
Skickat: den 8 december 2020 09:59
Till: RES-Skolinspektionen <Skolinspektionen@skolinspektionen.se>
Ämne: Fråga om SkolL 6 kap. 10 §

Hej,
Jag har under en ganska lång tid funderat över anmälningsplikten i SkolL 6 kap. 10 § och faktumet att Skolinspektionen (SI) ofta anmärker på att en anmälan om kränkande behandling inte gjorts i korrekt ordning om en lärare inte rapporterat förekomsten av en kränkning till sin rektor som i sin tur inte rapporterat kränkningen till skolans huvudman. Det brukar ofta se ut på det här sättet i besluten (utdrag från Skolinspektionens beslut 2018-10-25, dnr. 41-2018:4946):

”[Det] framgår att skolans personal fått kännedom om händelserna a-c i anslutning till att de inträffade. Händelserna har anmälts till rektorn men händelse b och c har inte anmälts vidare till huvudmannen. Detta är en brist. **Huvudmannen ska alltid informeras när rektorn får kännedom om att en elev känner sig utsatt för kränkande behandling. Det gäller alla kränkningar och misstänkta kränkningar.** Anmälningsskyldigheten är direkt kopplad till huvudmannens skyldighet att skyndsamt utreda omständigheterna och därför behöver även anmälan göras skyndsamt.”

Jag undrar dock om inte anmälnings- och utredningsskyldigheten kan delegeras med stöd av kommunallagen (2017:725) (KomL) 7 kap. 5 – 8 §§ och om lärare som får kännedom om kränkande behandling inte s.a.s. kan anmäla kränkningen till sig själv och sedermera omedelbart utreda detta? Jag ser inga hinder för en sådan delegation i skollagen och kan heller inte se att delegationsförbudet i SkolL 6 kap. 38 § sätter några begränsningar för möjligheten att delegera.

Hur tänker Skolinspektionen om detta?

Vänliga hälsningar

Maria Refors Legge
Doktorand i utbildningsrätt

Stockholms universitet
Juridiska fakulteten
106 91 Stockholm
Rum: C712

Från: A.G. <A.G@skolinspektionen.se>
Skickat: den 16 december 2020 16:56
Till: Maria Refors Legge <Maria.Refors-Legge@juridicum.su.se>
Ämne: Fråga om SkolL 6 kap. 10 §

Hej,

Tack för din fråga. Frågeställningen är intressant för Skolinspektionens verksamhet. Skolinspektionen har dock endast begränsade möjligheter att lämna ett konkret svar då myndighetens rättsliga ställningstaganden som huvudregel endast görs inom ramen för beslut i ärenden. Om den aktuella frågan tidigare varit föremål för prövning i ett konkret beslut hade du kunnat få del av det beslutet. Såvitt känt till har dock inte Skolinspektionen haft anledning att göra en prövning av de förhållanden du beskriver i ett konkret beslut.

Det kan dock vara av intresse att Skolinspektionen i ett visst sammanhang bedömt att anställda hos en kommunal nämnd kan ta emot anmälningar (om kränkande behandling) från rektorn och förskolechefen utan delegation, eftersom sådana anmälningar är att betrakta som verkställighetsåtgärder. I 2 kap. 10 § skollagen finns det också bestämmelser som berör en rektors möjligheter att delegera.

Skolverket har en annan möjlighet att lämna upplysningar, råd och vägledning än vad Skolinspektionen har. Det finns alltså en möjlighet att vända sig även till Skolverket med den här frågan.

Vänligen

A.G
Regionjurist
Skolinspektionen, Region Norr

Från: A.G <A.G@skolinspektionen.se>
Skickat: den 21 december 2020 13:50
Till: Maria Refors Legge <Maria.Refors-Legge@juridicum.su.se>
Ämne: SV: Fråga om SkolL 6 kap. 10 §

Hej igen,

Skolinspektionen arbetar aktivt med likvärdigheten i myndighetens ärendehantering och beslutsfattande. Myndigheten arbetar därför enligt gemensamma rutiner och mallar.

Myndigheten anser att det är viktigt att skolan arbetar aktivt så att eleverna känner sig trygga med att vända sig till vuxna för att få hjälp. En lärare eller annan personal som får kännedom om att en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är enligt skollagen skyldig att anmäla detta till rektorn. En rektor som får kännedom om att en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är i sin tur skyldig att anmäla detta till huvudmannen. 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. För att detta ska kunna uppfyllas krävs att all personal har kännedom om hur de ska agera och vad som förväntas av dem när de får kännedom om att en elev upplever sig utsatt för kränkande behandling, eller när de själva bevittnar en händelse som är att betrakta som kränkande för den som blir utsatt. Hur arbetsgången är i sådana situationer måste vara väl förankrat bland skolans personal, och även vara känt bland eleverna. Att huvudmannen ser till att utreda och vidta åtgärder efter att rektorn anmält kränkande behandling granskas inom ramen för vår tillsyn av huvudmannen. Det är dock viktigt att ställa frågor kring detta även på skolenhetsnivå för att vi ska få material till huvudmannaintervjun. Ofta har huvudmannen dessutom delegerat till rektorn att utreda och vidta åtgärder efter det att huvudmannen mottagit anmälan varför rektorn ofta har mycket information att lämna.

Till det här meddelandet är det bifogat ett avstämningsprotokoll rörande frågan om en kommunal nämnds möjligheter att låta en anställd ta emot anmälningar.

Hoppas därmed att du fått svar på någon av dina frågor.

Vänligen

A.G
Regionjurist
Skolinspektionen, Region Norr

Bilaga V: Mail som skickades till kommunerna den 20 januari 2017

Hej,

Mitt namn är Maria Refors Legge och jag är doktorand i offentlig rätt vid juridiska fakulteten vid Stockholms universitet. Jag är ansvarig för ett forskningsprojekt vars syfte är att undersöka skolornas ansvar för kränkande behandling av barn och elever (se bifogad fil med en närmare beskrivning av projektet).

Jag mailar till er eftersom kommunen i egenskap av huvudman för de kommunala skolorna är den som enligt skollagen och diskrimineringslagen har det yttersta ansvaret att förhindra kränkande behandling och diskriminering. Vad jag skulle vilja veta mer exat är vilka rutiner er kommun har vad gäller anmälan och utredning av kränkande behandling och diskriminering. Mer bestämt undrar jag över följande:

1. Vilka åtgärder vidtas när en rektor rapporterar att en elev blivit utsatt för kränkande behandling eller diskriminering?
2. Vidtas dessa åtgärder i alla fall som rapporteras eller enbart i vissa av dem och hur/på vilka premisser gör man denna uppdelning?
3. Delegeras något av ansvaret för utredningen till skolan/rektorn och i så fall, när sker detta?
4. Kommunicerar kommunen som huvudman till skolan/rektorn vad som händer efter att en anmälan om kränkande behandling skett? Sker det s.a.s. en återkoppling i fallet?

Jag uppskattar verkligen om ni tar er tid att svara på dessa frågor. Återkom gärna om ni har några funderingar om projektet i sig.

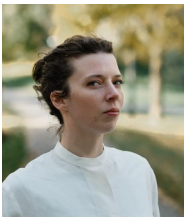
Vänliga hälsningar

Maria Refors Legge
Doktorand i utbildningsrätt
Stockholms universitet
Juridiska fakulteten
106 91 Stockholm
Rum: C712

Skolornas uppdrag, villkor och resultat är en av de mest diskuterade samhällsfrågorna i Sverige. Många av oss bryr oss om skolan och framför allt bryr vi oss om barn, hur barn blir utbildade, hanterade, disciplinerade och om de blir föremål för oförrätter. Skolan ska uppfostra och utbilda barn men skolan ska även skydda barn från att fara illa och att utsättas för kränkningar.

Den här avhandlingen handlar om skolornas juridiska ansvar att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. Syftet med avhandlingen är dock bredare än att presentera ett svar på frågan om vad som är gällande rätt när det gäller skolornas ansvar att skydda elever mot kränkande behandling. I syftet ingår även att granska och problematisera om skollagens kränkningsbestämmelser kan betraktas som effektiva. I syftet ingår även att reflektera över faktorer som potentiellt sett skulle kunna öka kränkningsbestämmelsernas effektivitet.

Frågor som aktualiseras i avhandlingen är b.la. hur en ”bra” eller ens ”ändamålsenlig” svensk skollag mot kränkande behandling skulle kunna se ut, givet att effektivitet är en viktig del av vad som konstituerar ”bra” lagstiftning. Andra frågeställningar som undersöks är b.la. vad som menas med begreppet ”kränkning” i skollagen.



Maria Refors Legge
Juridiska institutionen,
Stockholms universitet

ISBN 978-91-7911-600-2

Juridiska institutionen

Stockholms universitet