

PM 2004 RIV (Dnr 322-2701/2004)

Betänkande Skolans ansvar för kränkningar av elever (SOU 2004:50)

Remiss från utbildningsdepartementet

Remisstid 11 oktober 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen översänds och återopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Erik Nilsson anför följande.

Bakgrund

Den 11 september 2003 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till åtgärder för att motverka diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder och annan kränkande behandling inom det offentliga skolväsendet, offentligt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, fristående skolor, enskilt bedriven förskoleverksamhet, förskoleklass och skolbarnsomsorg samt pröva om annan verksamhet av utbildningskaraktär bör omfattas av sådana åtgärder.

Ärendet

I betänkandet "Skolans ansvar för kränkningar av elever" (SOU 2004:50) föreslås en ny lag om förbud mot kränkning av elever.

Förslaget innebär att kommun eller annan som driver skolverksamhet blir skadeståndsskyldig mot elev som skolan diskriminerar på grund av kön, etnisk tillhörighet, trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Den nya lagen ska även omfatta elever som mobbas eller kränks av andra elever eller av skolans personal.

Bevisbördan läggs till stor del på skolan. Skadeståndet skall omfatta ersättning både för den kränkning som diskrimineringen medfört och eventuell ekonomisk skada.

Om en skola har fått reda på att en elev mobbats eller trakasserats måste skolan, för att undgå ansvar, visa att alla rimliga åtgärder vidtagits för att hindra fortsatta trakasserier, eller att sådana åtgärder inte skulle ha hjälpt.

Ett särskilt förbud skall gälla mot diskriminering av funktionshindrade elever när åtgärder inte vidtagits för att göra skollokaler lika tillgängliga och användbara för dem som för andra elever.

Skolornas tillämpning av lagen ska stå under tillsyn av Skolverket, Jämo, DO, HomO, Handikappombudsmannen och Barnombudsmannen (BO). Alla ombudsmän skall ha rätt att processa mot skolan på en elevs vägnar. Enligt förslaget ska lagen träda i kraft den 1 januari 2005.

Förslag till ny lagstiftning bilaga.

Remisser

Ärendet har remitterats till Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Älvsjö stadsdelsnämnd, utbildningsnämnden och stadsledningskontoret.

Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd ser positivt på förslaget med förhoppning om att skolorna framledes kommer att hantera frågorna bättre än idag. Nämnden delar inte förvaltningens inställning angående påstådd risk för misstolkningar och behov av tydliggörande av elevens bevisbörda för att visa att trakasserier förekommit.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd ser med stor tillfredsställelse på att mobbning och trakasserier av elever tas upp i en ny och i vissa fall tvingande lag.

Älvsjö stadsdelsnämnd ställer sig helt bakom utredningens lagförslag såvida detta inte medför ytterligare ekonomiska åtaganden inom stadsdelsnämndens ansvarsområde.

Utbildningsnämnden beslutade att lämna ärendet utan eget ställningstagande. Förvaltningen anser att det är tveksamt att behandla frågan i en lag som endast gäller skolverksamheten.

Stadsledningskontoret ser positivt på förslaget men ser en risk i att skadeståndskrav och krav på handikappsanpassning kan öka stadens kostnader.

Mina synpunkter

Jag ser mycket positivt på införandet av en lag som förtydligar skolans ansvar för kränkningar av elever. Tidigare lagstiftning har varit otydlig och uppfattats missgynna elevers möjligheter till rättelse. Jag tror att en lag med den skrivning som föreslås kommer att underlätta arbetet mot mobbning och trakasserier.

Jag anser att arbetet mot kränkningar måste ske på ett mer systematiskt sätt än idag. Det viktigaste är också att arbeta förebyggande så att kränkningar aldrig uppstår. Detta kräver ett målinriktat arbete på olika nivåer i kommunen. Varje lärare, skola och förvaltning måste känna ansvar för att skapa en god miljö inom skolverksamheten. Även eleverna måste involveras i arbetet med att ta ansvar för sin skolmiljö. Jag ser det som positivt att skolorna har handlingsprogram mot diskriminering men det får inte stanna vid ett program utan intentionerna i programmet måste omsättas till faktisk handling. Arbetet med verksamhetens värdegrund är här centralt. För att få ett faktiskt resultat måste också uppföljningen intensifieras.

Jag ser positivt på en lag om skadestånd och där bevisbördan ligger på skolan. Det är viktigt att skolan tar ansvar för vad som sker inom skolan både vad gäller lärares relation med elever och relationer elever emellan. Det finns dock en risk att bara tillkomsten av en ny lag om skadestånd kan öka antalet skadeståndskrav, vilket kan öka kommunens kostnader. Fördelarna överväger dock enligt min åsikt nackdelarna. Jag tror också att införandet av en lag om skadestånd kan ge ett incitament till skolledare att arbeta mer förebyggande än idag.

I betänkandet föreslår utredarna att det inte ska införas preskriptionstid för ärende som rör trakasserier. Jag anser att det kan vara svårt för skolan att bevisa vad som hänt många år tillbaka och menar att en preskriptionstid bör införas längre än de två år som föreskrivs i motsvarande lagar för högskolan.

I betänkandet föreslås att skolan inte får missgynna elever med funktionshinder genom att inte genomföra lokalanpassningar som gör det möjligt för eleven att delta på lika villkor som andra elever. Grunden för denna del i förslaget är oerhört viktig men det finns en risk att det leder till orimligt ökade kostnader för kommunens skolverksamhet.

Denna del av lagförslaget ska dock utgöra underlag för Diskrimineringskommitténs fortsatta övervägande för att möjliggöra en sammanvägning av de samlade effekterna för kommunsektorn av kommitténs förslag. Detta ser jag som positivt för att få ett helhetsperspektiv på effekterna på kommunens ekonomi och verksamhet.

Tillsynen av lagen läggs i förslaget på Skolverket, vilket jag anser är positivt. Ansvar för att följa att skolorna fullgör sina skyldigheter enligt den föreslagna lagen föreslås läggas på ett antal ombudsmän. Barnombudsmannen föreslås genom detta få ett nytt uppdrag och jag anser att det är av stor vikt att barnombudsmannen tillförs kompetens för detta uppdrag.

Om lagen ska vara en egen lag eller ingå som del i någon annan lag är en diskussion som förs i betänkandet. Utredarna anser att det ska vara en egen lag med utgångspunkt från skolans speciella förhållande. Jag ställer mig tveksam till detta. Skolan är en del av samhället och bör i alla sammanhang betraktas som så. Jag tycker dock att det är viktigt att ett förtydligande sker av skolans ansvar för kränkningar av elever och kan utifrån det se nödvändigheten att införa en egen lag för detta i nuläget. I förlängningen anser jag dock att olika lagar om kränkningar ska sammanföras till en gemensam lag.

Sammanfattningsvis vill jag betona vikten av att en lag införs där skolans ansvar för kränkningar av elev tydliggörs. Jag anser att detta leder till en utveckling av skolans arbete med frågan.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen översänds och återopas denna promemoria.

Stockholm den 23 september 2004

ERIK NILSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) enligt följande.

Ingen ska behöva vara rädd för att gå i skolan. Alla instanser inom skolväsendet, från lärare och föräldrar till ansvariga politiker, måste tydligt visa att mobbning och trakasserier aldrig accepteras. Vi ställer oss därför bakom utredningens ambition att motverka alla former av kränkning, diskriminering och trakasserier i skolan. En trygg och säker studiemiljö kräver att skolorna arbetar aktivt med att både förebygga och ingripa mot sådana beteenden. Många av de problem som skolan har att brottas med är ett resultat av det samhälle som vi lever i. Det handlar om vilken värdegrund som råder i skolan och i samhället i stort. Under många år talade socialdemokraterna om att skolan skulle vara värdenneutral, en helt ohållbar tanke. Skolans lärare har en svår dubbelroll att vara både undervisare och fostrare. Lärare och skolläda måste ha samhällets stöd och verktyg till sitt förfogande för att skapa lugn, ordning och studiero i skolan. Skollagskommittén förslag om att avskaffa lärarnas möjlighet att använda kvarsittning som ett tänkbart verktyg är sätt ur detta perspektiv helt felaktigt. Skolan behöver utveckla ett nära samarbete med hemmen eftersom det ytterst är föräldrarna som har ansvar för barnens fostran. En förbättring av läraryrkets status och villkor är en långt viktigare åtgärd än att skärpa lagstiftningen mot diskriminering och annan kränkande behandling.

Regeringen vill använda diskrimineringslagstiftningen i kampen mot mobbning och vill se kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning samt funktionshinder, som kriterier vid diskriminering. Detta är dock inte tillräckligt. Om en tjej blir kallad hora, så skulle detta kunna straffas, men om hon i stället kallas dum, tjock och ful, så skulle lagen var verkningslös. Att göra mobbning till en fråga enbart för diskrimineringslagstiftningen

vore därmed att reducera mobbningen. Diskriminering är allvarligt. Men mobbningen är ett mycket vidare problem. En utvidgad diskrimineringslagstiftning kommer inte att motverka mobbning i någon högre utsträckning.

Samtidigt innebär den föreslagna lagstiftningen att lärare och rektorer även framöver kommer sakna de disciplinära befogenheter som krävs för att upprätthålla tryggheten och motverka mobbningen i skolan. Bland annat är det, enligt Kammarrätten i Stockholms läns dom den 25 april 2003, inte tillåtet att flytta mobbare till en annan skola mot vårdnadshavarens vilja.

En stor del av den kränkande behandling som sker i våra skolor är olaglig och skulle i andra sammanhang rubriceras som misshandel, olaga hot eller förtal. Vuxenvärlden måste reagera när dessa brott begås. Vi vill därför att alla brott som begås i skolan skall polisanmälas av skolan.

Det är i dag oklart vilket ansvar kommunerna har. I rättspraxis har visats att det inte finns klara krav om vilka insatser som kan krävas av kommunen, varför elever och föräldrar hamnar i ett osäkert tillstånd utan möjlighet att kräva beprövat effektivt agerande mot mobbning eller kränkande beteende.

De lagar som gäller i skolan måste ändras så att en elev har rätt att juridiskt ställa skolan till svars när skolan, genom underlåtelse eller aktiva handlingar, kränkt elevens rättigheter. Lagen måste förtydligas så att kraven samhället ställer på skolans arbete för att förebygga, upptäcka och stoppa mobbning blir tydliga.

Det saknas i dag kvalitativa undersökningar av den faktiska förekomsten av mobbning, i stället är det vanligt att man i huvudsak fokuserar på hur nöjda lärare och skolledning varit med projekten. En del av de metoder som skolorna själva utarbetar för att motverka mobbning och andra kränkande behandling kan i vissa fall vara till mer skada än nytta. Därför vill vi understryka behovet av att skolan i detta arbete använder vetenskapligt framtagna och beprövat effektiva metoder. Vidare är det angeläget att ytterligare forskning görs för att utvärdera de metoder som i dag används, för att utröna hur effektiva dessa är.

ÄRENDET

Bakgrund

Den 11 september 2003 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till åtgärder för att motverka diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder och annan kränkande behandling inom det offentliga skolväsendet, offentligt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, fristående skolor, enskilt bedriven förskoleverksamhet, förskoleklass och skolbarnsomsorg samt pröva om annan verksamhet av utbildningskaraktär bör omfattas av sådana åtgärder.

I betänkandet "Skolans ansvar för kränkningar av elever (SOU 2004:50)" föreslås en ny lag om förbud mot kränkning av elever.

REMISSER

Ärendet har remitterats till Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Älvsjö stadsdelsnämnd, utbildningsnämnden och stadsledningskontoret.

Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd beslutade den 23 september 2004 att

1. överlämna och delvis återopå förvaltningens tjänsteutlåtande
2. nämnden anför därutöver följande

Nämnden ser positivt på lagförslaget med förhoppning om att skolorna framledes kommer att hantera frågorna bättre. Nämnden delar inte förvaltningens inställning angående påstådd risk för misstolkningar och behov av tydliggörande av elevens bevisbörda för att visa att kränkningar eller trakasserier förekommit. I kommentaren till aktuella lagrum klargörs tydligt vem av parterna som har bevisbördan för de olika sakomständigheter. Det är härvid av värde att det direkt av lagtexten framgår att skolan har bevisbördan för att skolan vidtagit erforderliga åtgärder.

Nämnden anser inte att det finns skäl att uttala farhågor med att tillämpningen av lagstiftningen kan komma att betunga skolorna ekonomiskt. Lagstiftningen tydliggör skolornas ansvar och åligganden - skyldigheter som är skadeståndssanktionerade i händelse av att ansvaret försummas. Risken för kostnader är ett vägande ekonomiska incitament för att skolorna fullgör sina skyldigheter. Det bör också framhållas att skadeståndsnivåerna inte är särskilt höga i vårt land och de här föreslagna bestämmelserna utgör därvid inget undantag. Därtill är processkostnaderna för det fall eleven har att anlita advokat, oaktat den föreslagna kvittningsregeln, en avhållande faktor. Kostnadsriskerna förefaller därmed också i sig ha överdrivits.

Preskriptionstiden föreslås vara olika utformad beroende på typ av kränkning. Vad beträffar trakasserier föreslås ingen särskild reglerad tid. Förvaltningen önskar en reglerad preskriptionstid, om än längre än två år. Nämnden anser att det föreligger goda skäl för att inte införa en särskild reglerad preskriptionstid rörande trakasserier. I likhet med t ex sexuella övergrepp av en ung person kan det ta tid innan personen vågar och orkar berätta om det han eller hon varit utsatt för. Preskriptionsreglerna ska inte utgöra ett extra hinder i saken varför nämnden instämmer med utredningens förslag. De allmänna preskriptionsreglerna är i sammanhanget tillräckliga.

Den föreslagna tvåårspreskriptionen inger betänkligheter eftersom eleven då kan hamna i en situation där eleven har att överväga att ge sig in i en uppslitande rättstvist

samtidigt som personen är elev på skolan, ett förhållande som givet kan få elever att avstå från att driva sin sak. En elev kan behöva få komma ifrån den befintliga skolmiljön innan eleven förmår berätta om sina upplevelser samt våga öppet kritisera skolans ageranden. Preskriptionstiden bör, om nu en särskild sådan ska införas, uppgå till i vart fall fem år.

Maria-Gamla stans stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har inga invändningar mot utredarnas strävan att skapa förutsättningar att komma tillrätta med diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Just nu pågår en utredning inom Diskrimineringskommittén med sikte på en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsfrågor och samhällsområden. Dessutom är skollagen under omarbetning. Betänkandet tar upp att man får räkna med att den föreslagna lagstiftningen därför kan bli provisorisk, då dessa frågor kan komma att inarbetas i andra lagar. Utredningen har dock kommit fram till att en särskild lag för skolverksamheten är att föredra då förhållandena i skolan är speciella och det i skolan är olämpligt att skilja mellan diskriminering och andra kränkningar. Förvaltningen menar att man bör avvakta diskrimineringskommitténs utredning innan ny lagstiftning införs.

Att jämföra med rättsläget idag där den utsatta eleven måste bevisa att skolan inte gjort allt den kunnat, bagatelliserat problemet eller handlat omdömeslöst anser förvaltningen att den nya lagen stärker elevernas rättssäkerhet och säkrar deras trygghet. Lagförslaget kan leda till ett bra utvecklingsarbete på skolan inom detta område, vilket skulle gynna eleverna genom positiva effekter på skolmiljön.

Förvaltningen tycker att det är bra att i ombudsmännens tillsyn ingår rådgivning till drabbade elever och att de kan föra talan på elevens vägnar.

Det har från skolors sida framkommit en oro att en mångfald av beslut som fattas på skolan om t ex klassplacering och pedagogiska ställningstaganden kan komma att överklagas på grund av att elev känner sig diskriminerad. Bevisbördan kan bli mycket komplicerad i dessa fall. Många beslut är komplexa då flera parametrar måste beaktas. Det kan därför vara svårt att bevisa att det inte varit fråga om diskriminering.

Förvaltningen ser en risk att lagen kan misstolkas och den behöver bli tydligare när den är relevant, bland annat måste elevernas skyldighet att visa att kränkningar eller trakasserier ägt rum tydliggöras.

Förvaltningen tror att lagförslaget leder till en anhopning av ärenden. Processen på skolan kommer att kräva både personella och ekonomiska resurser.

Utredningen tar upp att kommunen kan försäkra sig emot de ekonomiska verkningarna genom ansvarsförsäkringar. Förvaltningen vill här påpeka vikten av att skolorna ges realistiska ekonomiska förutsättningar att möta de merkostnader som kan väntas uppstå i form av ökad arbetsanhopning.

Förvaltningen är tveksam till utredarnas förslag att inte införa någon preskriptionstid i ärenden som rör trakasserier. Förvaltningen menar att en preskriptionstid – om än längre än två år – bör införas. Kravet på skolan att bevisa vad som hände många år bakåt i tiden kan bli alltför stort.

Lagförslaget löser inte alla problem men det strängare ansvaret betonar skolans skyldigheter på området och borde kunna innebära en ökad fokusering på problemet och förhoppningsvis leda till att mobbningen upphör.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslutade den 26 augusti 2004 att som svar på remissen om ny lag om skolans ansvar för kränkningar av elever överlämna detta tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen.

Särskilt uttalande gjordes av *Ann-Katrin Åslund m fl* (fp), *Madeleine Jacobsson m fl* (m) och *Patrick Simonson* (kd) enligt följande.

Ingen ska behöva vara rädd för att gå till skolan. Alla instanser inom skolväsendet måste tydligt visa att mobbning, trakasserier och andra kränkningar aldrig är acceptabelt.

För att möjliggöra en trygg och säker studiemiljö på våra skolor måste lärare och rektorer ges tydliga sanktionsmöjligheter. Tyvärr har lärarnas disciplinära befogenheter stegvis försvunnit. I förslaget till ny skollag som presenterades av Skollagskommittén i december 2002 urholkas sanktionsmöjligheterna ytterligare.

Vi har länge uppmanat socialdemokraterna att agera för att stärka elevernas ställning. En borgerlig regering skulle till skillnad från socialdemokraterna ha arbetet med att motverka mobbning högt upp på prioriteringslistan över viktiga och välkomna reformer i skolan.”

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 12 augusti 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelen ser med stor tillfredsställelse på att mobbning och trakasserier av elever tas upp i en ny och i vissa fall tvingande lag. Den nya lagen har i sin lagtext infört begrepp och nomenklatur som gör den lätt att förstå och förhoppningsvis lätt att tillämpa. Den nya lagtexten bör föras in i skollagen så att den där finns tillgänglig tillsammans med övriga paragrafer som reglerar skolverksamhet. Tillsynsansvaret anser vi bör ligga hos skolverket men där barnombudsmannen ges det ansvar som garanterar barnens möjligheter att med erforderlig kompetens få den hjälp de behöver.

För att lagen fullt ut ska bli ett tillämpbart verktyg i händerna på framför allt rektorer krävs att fortbildning genomförs om den nya lagtexten och dess tillämpning. Den nya lagen kommer att bli ett värdefullt tillskott i det viktiga arbetet att stävja och förebygga mobbning och trakasserier i skolan.

Älvsjö stadsdelsnämnd beslutade den 23 september 2004 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Älvsjö stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 7 september 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig helt bakom utredningens lagförslag såvida detta inte medför ytterligare ekonomiska åtaganden inom stadsdelsnämndens ansvarsområde. Förvaltningen bedömer att lagförslaget bl.a. får nedan redovisade konsekvenser för stadsdelsnämnden, rektor, elever och föräldrar.

Stadsdelsnämnden

Förslaget reglerar skadeståndsansvaret mot skolans elever genom tvingande bestämmelser. Den ansvarige blir kommunen, d.v.s. stadsdelsnämnden. Ansvaret omfattar överträdelser av lärare, andra anställda och annan som medverkar i skolans verksamhet.

Det skärpta ansvaret innebär viss ekonomisk belastning för nämnden vad gäller eventuella skadestånd. Dessa kostnader bör dock kunna täckas av ansvarsförsäkringen.

Rektor

Rektor får i förslaget ansvar för skolans totala handlande när det gäller distimerande beslut och åtgärder. Rektor ansvarar ytterst dessutom för all personals agerande gentemot elever om detta är att betrakta som trakasserier. Rektor föreslås även ansvarig vad gäller kränkningar som uppträder mellan eleverna oavsett orsak.

Rektor kommer att få ett utökat ansvar och skyldighet att förebygga och förhindra att elever utsätts för trakasserier i samband med skolgång. Om skolan får kännedom om att en elev mobbas eller på annat sätt kränkts av andra elever ska rektor vidta alla åtgärder som krävs för att hindra ett upprepande. Rektor ska för skolan upprätta ett handlingsprogram för att motverka diskriminering och trakasserier samt förbud mot repressalier.

Bevisbördan vid överträdelse av lagens regler blir i huvudsak delad men om det finns anledning att anta att en elev har missgynnats genom att särbehandlas är det rektors sak att påvisa att någon diskriminering inte har förekommit.

Elever och föräldrar

Elever och föräldrar kan ställa högre krav om en skola underlåter att anpassa sina lokaler för att elever med funktionshinder ska få lika goda möjligheter som andra att delta i skolverksamheten.

Eleven ges nu möjlighet till skadestånd om den nya lagen inte följs. Skadeståndet avser både personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada. En tvåårig preskriptionstid ska nu gälla för skadeståndskrav.

Utbildningsnämnden beslutade den 23 september 2004 att lämna ärendet utan eget ställningstagande.

Reservation anfördes av *Jan Björklund m fl* (fp), *Björn Wickström m fl* (m) och *Hardy Hedman* (kd) enligt följande.

Vi reserverar oss mot nämndens beslut då vi yrkade att nämnden skulle besluta att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remiss om "Skolans ansvar för kränkningar av elever".

Särskilt uttalande gjordes av *Jan Björklund m fl* (fp), *Björn Wickström m fl* (m) och *Hardy Hedman* (kd) enligt följande.

Ingen ska behöva vara rädd för att gå i skolan. Alla instanser inom skolväsendet, från lärare och föräldrar till ansvariga politiker, måste tydligt visa att mobbning och trakasserier aldrig accepteras. Vi ställer oss därför bakom utredningens ambition att motverka alla former av kränkning, diskriminering och trakasserier i skolan. En trygg och säker studiemiljö kräver att skolorna arbetar aktivt med att både förebygga och ingripa mot sådana beteenden. Det förutsätter att lärare och skolledning har verktyg till sitt förfogande för att skapa lugn, ordning och studiero i skolan. Skollagskommittén förslag om att avskaffa lärarnas möjlighet att använda kvarsittning som ett tänkbart verktyg är sätt ur detta perspektiv helt felaktigt. Skolan behöver fler verktyg snarare än färre. Vidare vore en förbättring av läraryrkets status och villkor en långt viktigare åtgärd än att skärpa lagstiftningen mot diskriminering och annan kränkande behandling.

Regeringen vill använda diskrimineringslagstiftningen i kampen mot mobbning och vill se kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning samt funktionshinder, som kriterier vid diskriminering. Detta är dock inte tillräckligt. Om en tjej blir kallad hora, så skulle detta kunna straffas, men om hon i stället kallas dum, tjock och ful, så skulle lagen var verkningslös. Att göra mobbning till en fråga enbart för diskrimineringslagstiftningen vore därmed att reducera mobbningen. Diskriminering är allvarligt. Men mobbningen är ett mycket vidare problem. En utvidgad diskrimineringslagstiftning kommer inte att motverka mobbning i någon högre utsträckning.

Samtidigt innebär den föreslagna lagstiftningen att lärare och rektorer även framöver kommer sakna de disciplinära befogenheter som krävs för att upprätthålla tryggheten och motverka mobbningen i skolan. Bland annat är det, enligt Kammarrätten i Stockholms läns dom den 25 april 2003, inte tillåtet att flytta mobbare till en annan skola mot vårdnadshavarens vilja.

En stor del av den kränkande behandling som sker i våra skolor är olaglig och skulle i andra sammanhang rubriceras som misshandel, olaga hot eller förtal. Vuxenvärlden måste reagera när dessa brott begås. Vi vill därför att alla brott som begås i skolan skall polisanmälas av skolan.

Det är i dag oklart vilket ansvar kommunerna har. I rättspraxis har visats att det inte finns klara krav om vilka insatser som kan krävas av kommunen, varför elever och föräldrar hamnar i ett osäkert tillstånd utan möjlighet att kräva beprövat effektivt agerande mot mobbning eller kränkande beteende.

De lagar som gäller i skolan måste ändras så att en elev har rätt att juridiskt ställa skolan till svars när skolan, genom underlåtenhet eller aktiva handlingar, kränkt elevens rättigheter. Lagen måste förtydligas så att kraven samhället ställer på skolans arbete för att förebygga, upptäcka och stoppa mobbning blir tydliga.

Det saknas i dag kvalitativa undersökningar av den faktiska förekomsten av mobbning, i stället är det vanligt att man i huvudsak fokuserar på hur nöjda lärare och skolledning varit med projekten. En del av de metoder som skolorna själva utarbetar för att motverka mobbning och andra kränkande behandling kan i vissa fall vara till mer skada än nytta. Därför vill vi understryka behovet av att skolan i detta arbete använder vetenskapligt framtagna och beprövat effektiva metoder. Vidare är det angeläget att ytterligare forskning görs för att utvärdera de metoder som i dag används, för att utröna hur effektiva dessa är.”

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 7 september 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Utbildningsförvaltningen stödjer det lovvärda syftet bakom det nu liggande förslaget. Det synliggör sedan länge kända problem. Kränkningar och trakasserier i skolans värld är ett viktigt och angeläget område för reformering. Förvaltningen vill samtidigt peka på oklarheter och problem i det nu liggande förslaget.

Inledningsvis kan nyttan av att ha en lagstiftning som omfattar enbart skolverksamhet diskuteras. Utredarna menar att skolan är en så speciell värld att den måste särskiljas. Men är det inte snarare så att skolan är en arena där väldigt många åldrar och kategorier av samhällsmedborgare går in och ur olika roller och maktförhållanden. Just skolans brokighet tyder kanske snarare på att man skulle vänta på en för alla samhällsområden omfattande antidiskrimineringslagstiftning. Skolan är visserligen en speciell institution men den är ovedersägligen en del av samhället. Att det råder brist på demokratiska och humana spelregler i skolans värld återspeglar samhället utanför lika mycket som det har sin rot i skolan. Man kan visserligen markera mot olämpliga beteenden men man kan inte lagstifta bort ett otrevligt samhällsklimat. En viss inkonsekvens i utredarnas resonemang gäller vilka som skall omfattas av lagstiftningen. Skolan skall ha ansvar för att elever inte kränker elever eller att personal inte kränker elever. Däremot omfattas inte fall där personal kränker personal av lagförslaget. Detta framstår som motsägelsefullt då en särskild lagstiftning för just skolan motiverats med att skolan är en värld som vill med förslaget öka elevernas rättssäkerhet då dessa inte omfattas av arbetslivslagstiftningar och annan lagstiftning som omfattar vuxna arbetstagare. Samtidigt visar en rad undersökningar att även en stor andel av den vuxna arbetande delen av befolkningen trakasseras eller mobbas varje dag. Detta trots att dessa omfattas av en lagstiftning som skall motverka kränkningar på arbetsplatser. Är lagarna tandlösa eller måste problemet lösas någon annanstans? Skolverket har särskild kompetens inom skolområdet. Under en rad år har Skolverket kunnat konstatera att antalet anmälningar om brister i skola och barnomsorg legat på en mycket hög nivå. En stor del av dessa anmälningar rör skolors bristande insatser mot mobbning och/eller annan kränkande behandling. För att effektivisera och förbättra handläggningen av enskilda ärenden har en särskild enhet vid Skolverket bildats den 1 september 2004. Den nya enheten kommer att ha samlad kompetens för att snabbare behandla det stora antalet anmälningar. Dessutom har den statliga utbildningsinspektionen intensifierats. Förvaltningen menar att ett alternativ till rättssäkerhet via domstol är att Skolverkets inspektion och tillsyn samt enheten för enskilda ärenden ges kraftfullare möjligheter till sanktioner när det kommer till Skolverkets kännedom att den enskilda skolan brister i sitt värdegrundsarbete. Det skulle kunna innebära att

skolan/huvudmannen blir skadeståndsskyldig gentemot staten och inte mot eleven. Varför skulle inte Skolverket kunna svara för elevernas rättssäkerhet även när det gäller frågor som rör kränkningar?

Förvaltningen ställer sig frågande till att ha en särskild lagstiftning för så skilda samhällsmedborgare som förskolebarn till vuxna folkhögskolestuderande. Förutsättningarna är mycket olika. Majoriteten av dem som berörs av lagstiftningen är omyndiga. Hur ansvaret mellan vårdnadshavare och skola/kommun ska delas berörs inte i utredningen.

Det är samtidigt lätt att tro att det kan uppstå problem vid tolkning och bedömning av kränkningarnas djup när lagen avses gälla alltifrån barn i förskola till vuxenstuderande. Spannet är brett när det gäller mognad och rimliga krav på ansvar både hos den som kränker och den som anser sig ha blivit kränkt. Redan i utredarnas diskussioner om skadeståndets storlek speglas möjliga tolkningsproblem. Om en elev uppträtt provocerande skall skadeståndet kunna minskas t ex. Det en uppfattar som en kränkning kan av en annan uppfattas som oskyldigt gnabb, en viss jargong i ett visst kamratgäng osv. Barn, ungdomar och unga vuxna testar både sitt jag och sina gränser. Det innebär ständiga interaktioner i skolan och under fritiden. Ambitionen med lagstiftningen är att ingen skall uppleva kränkningar överhuvudtaget. Vad domstolarna skall bedöma är individers subjektiva upplevelser av att ha blivit kränkta. Borde inte insatserna i arbetet mot trakasserier och stävjandet av ett hårt skolklimat läggas i ett tidigare skede?

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 augusti 2004 har i huvudsak följande lydelse.

En rad undersökningar har visat att behovet är stort av ett stärkt skydd mot kränkande behandling av barn och unga inom skolväsendet. Den nya lag som föreslås i SOU 2004:50 kommer att underlätta det viktiga arbetet mot mobbing och trakasserier.

Stadsledningskontoret vill dock uppmärksamma ett par risker som staden måste förbereda sig för. Tillkomsten av en lag om skadestånd kan i sig medföra ökade skadeståndskrav. Även när kraven saknar grund riskerar staden ökade handläggningskostnader. En annan risk gäller höga kostnader för anpassning av lokaler för funktionshindrade elever. Idag regleras frågan om lokalanpassning för funktionshindrade i stadens avtal med SISAB genom att kostnaderna betalas av stadsdelsnämnder och utbildningsnämnd genom högre hyror.

Här sägs dock att åtgärderna skall vara skäligen i förhållande till skolornas ekonomiska resurser.

Sammanfattningsvis kan förslaget på kort sikt medföra begränsade kostnadsökningar. På längre sikt kompenseras dock detta av bland annat en bättre arbetsmiljö för skolpersonal och elever. I skolornas arbete med att tillämpa stadens nya strategi för elevhälsa kommer den nya lagen mot kränkning att ge ett viktigt stöd.

FÖRSLAG TILL LAG OM FÖRBUD MOT KRÄNKNINGAR AV ELEVER

Härigenom föreskrives följande.

Lagens ändamål

1 §

Denna lag har till ändamål att främja elevers lika rättigheter i skolan och vid annan utbildning samt att motverka diskriminering av elever på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Lagen avser också att motverka trakasserier och annan kränkande behandling av elever oavsett trakasseriernas orsak.

Lagens tillämpningsområde

2 §

Denna lag tillämpas på

1. verksamhet som avses i skollagen (1985:1100),
2. annan utbildningsverksamhet som inte regleras av jämställdhetslagen (1991:433), lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbud, lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder, lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan eller lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering.

Definitioner

3 §

I denna lag avses med

etnisk tillhörighet: att någon tillhör en grupp av personer som har samma hudfärg eller nationella eller etniska ursprung;

sexuell läggning: homosexuell, bisexuell eller heterosexuell läggning;

funktionshinder: varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan väntas uppstå;

skola: skola eller annan som bedriver sådan verksamhet som avses i 2 §;

elev: den som utbildas eller söker utbildning vid en skola eller annars är föremål för en skolas verksamhet; och

trakasserier: varje uppträdande som kränker en elevs person, inbegripet diskriminerande uppträdande och sexuella trakasserier.

Ansvar för anställda m.fl.

4 §

Den som bedriver verksamheten i en skola ansvarar för att också anställda och andra verksamma i skolan följer de skyldigheter som anges i denna lag, när de handlar i tjänsten eller inom ramen för uppdraget.

Tvingande bestämmelser

5 §

Avtalsvillkor som inskränker en skolas skyldigheter enligt lagen är utan verkan.

Målinriktat arbete

6 §

En skola skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att främja de syften som anges i 1 §. Närmare föreskrifter om detta finns särskilt i 7–9 och 12 §§.

Åtgärder mot trakasserier

7 §

En skola får inte utsätta elever för trakasserier i samband med skolgången. Skolan skall vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att elever utsätts för trakasserier.

Handlingsprogram

8 §

Varje skola skall upprätta ett handlingsprogram för att aktivt främja elevers lika rättigheter enligt 1 § och förebygga och förhindra trakasserier enligt 7 §. Programmet skall årligen ses över. Första stycket gäller inte, om det finns särskilda skäl för undantag med hänsyn till elevkretsen och omständigheterna i övrigt.

Skyldigheter efter kännedom om trakasserier

9 §

En skola som får kännedom om att en elev vid skolan anser sig ha blivit utsatt för trakasserier i samband med skolgången skall låta utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta alla åtgärder som rimligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier. Detsamma gäller om en skola annars får kännedom om att en elev har trakasserats i samband med skolgången.

Förbud mot diskriminering

10 §

En skola får inte missgynna en elev genom att behandla eller låta behandla honom eller henne sämre än skolan behandlar, har behandlat eller skulle ha behandlat någon annan elev i en jämförlig situation, om missgynnandet har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder.

Förbudet gäller dock inte, om åtgärden avser att främja elevers lika rättigheter och möjligheter till utbildning oavsett sådana särskilda förhållanden som anges i första stycket.

11 §

En skola får inte tillämpa föreskrifter eller riktlinjer som framstår som neutrala men i praktiken särskilt missgynnar elever på sätt som anges i 10 § första stycket. Förbudet gäller dock inte om

föreskrifterna eller riktlinjerna objektivt kan motiveras av ett berättigat mål och framstår som lämpliga och nödvändiga medel för att uppnå målet.

12 §

En skola får inte missgynna elever med funktionshinder genom att underlåta åtgärder som skäligen kan krävas för att göra skolans lokaler lika tillgängliga och användbara för dem som för andra elever.

Förbud mot repressalier

13 §

Om en elev har anmält eller påtalat att en skola handlat i strid med denna lag får skolan inte på denna grund missgynna eleven i förhållande till andra elever.

Skadestånd

14 §

Om en skola åsidosätter sina skyldigheter enligt 7, 9, 10, 11, 12 eller 13 § mot en elev i skolan, skall den som bedriver verksamheten i skolan betala skäligt skadestånd till eleven för kränkning av någon betydelse och ersätta annan skada. När skadestånd för kränkning bestäms skall särskilt beaktas om kränkningen har diskriminerande inslag. Om det finns särskilda skäl, kan skadeståndet för kränkning falla bort. I 17 och 18 §§ finns regler om bevisbördan i tvister om skadestånd.

Tillsyn

15 §

Statens skolverk skall på sitt område ha tillsyn över att lagen följs. Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Handikappombudsmannen och Barnombudsmannen skall se till att skolorna fullgör sina skyldigheter enligt denna lag och verka för att de gör detta frivilligt.

En skola är skyldig att på uppmaning av en ombudsman lämna de uppgifter om förhållanden i skolans verksamhet som kan vara av betydelse i ärendet. Om skolan inte rättar sig efter uppmaningen får ombudsmannen i ärenden enligt 7 och 9–13 §§ vid vite förelägga den som bedriver verksamheten vid skolan att fullgöra sin skyldighet.

Beslut om vite överklagas hos Nämnden mot diskriminering eller, när det meddelats av Jämställdhetsombudsmannen, hos Jämställdhetsnämnden. Ärendet avgörs efter muntlig förhandling, om inte nämnden finner det obehövligt. Till förhandlingen skall ombudsmannen och företrädare för skolan kallas. Även andra kan kallas, om det behövs för utredningen. Nämndens beslut kan inte överklagas.

Tillämpliga regler vid rättegång

16 §

Mål om skadestånd enligt denna lag skall handläggas enligt vad som är föreskrivet i rättegångsbalken om rättegången i tvistemål där förlikning om saken är tillåten. I sådana mål kan det dock förordnas att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad, om den part som har förlorat målet hade skäligen anledning att få tvisten prövad.

Bevisbörda i vissa skadeståndstvister

17 §

Om en skola har fått kännedom om att en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier i samband med skolgången eller att sådana trakasserier annars har förekommit, är det skolan som skall visa att den vidtagit alla rimliga åtgärder för att förhindra fortsatta trakasserier eller att trakasserierna inte har kunnat förhindras på detta sätt.

18 §

Om det finns anledning att anta att en elev har missgynnats på sätt som anges i 10 § första stycket eller 11 § första stycket, är det skolan som skall visa att diskriminering inte har förekommit. Detsamma gäller om en elevs skolgång har försvårats genom sådana brister i lokaler som anges i 12 §. Finns det anledning att anta att en elev som avses i 13 § har missgynnats i förhållande till andra elever, är det skolan som skall visa att detta inte beror på elevens tidigare förfarande.

Rätt att föra talan

19 §

I en tvist enligt 16 § får Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Handikappombudsmannen och Barnombudsmannen föra talan för en elev som medger det.

Om en ombudsman för talan enligt första stycket, får ombudsmannen i samma rättegång föra också annan talan som ombud för eleven. Vad som finns föreskrivet i rättegångsbalken om part beträffande jävsförhållande, personlig inställelse, hörande under sanningsförsäkringen och andra frågor som rör bevisningen skall gälla även den för vilken en ombudsman för talan enligt första stycket.

Preskription m.m.

20 §

En talan om skadestånd på grund av att skolan handlat i strid med 10, 11, 12 eller 13 § skall väckas inom två år efter det att den påtalade handlingen företogs eller en skyldighet senast skulle ha fullgjorts. I annat fall är rätten till talan förlorad.

21 §

En talan som förs av Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Handikappombudsmannen eller Barnombudsmannen behandlas som om talan hade förts av eleven själv.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005. I fråga om tidigare inträffade skadefall tillämpas dock äldre bestämmelser.