

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
8148–8150-13

meddelat i Stockholm den 25 juni 2014

KLAGANDE

Statens skolinspektion
Box 23069
104 35 Stockholm

MOTPARTER

1. Stiftelsen Lundsbergs Skola, 874001-9362

Ombud: Advokat Ulf Hårdeman och jur. kand. Jenny Crafoord
Advokatfirman Delphi KB
Box 1432
111 84 Stockholm

2. AA

Ombud: Advokat Johan Tamm
Box 7729
103 95 Stockholm

3. BB

Ombud: CC och DD

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 22 november 2013 i mål nr 6413–6415-13

SAKEN

Tillfälligt verksamhetsförbud enligt skollagen

Dok.Id 149975

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avskriver målen från vidare handläggning.

BAKGRUND

Under perioden oktober 2011 – april 2013 handlade Skolinspektionen ett tillsynsärende avseende Lundsbergs skola, med anledning av att elever vid skolan hade blivit utsatta för kränkande behandling bl.a. inom internatverksamheten. Ärendet avslutades med att Skolinspektionen i ett uppföljningsbeslut den 5 april 2013 konstaterade att de åtgärder skolhuvudmannen hade vidtagit för att motverka förekomsten av mobbning och andra kränkningar vid skolan bedömdes vara tillräckliga för att uppfylla de krav som uppställs i skollagstiftningen. Skolinspektionen betonade dock att skolan även fortsättningsvis måste bedriva ett arbete för att förebygga och förhindra att elever utsätts för kränkande behandling.

I samband med höstterminens början utsattes två nyanlända elever vid Lundsbergs skola lördagen den 24 augusti 2013 för kränkande behandling av några äldre skolkamrater. Händelsen inträffade på ett av skolans elevhem. Skolinspektionen beslutade den 28 augusti 2013 bl.a. att med stöd av 26 kap. 18 § skollagen (2010:800) förbjuda Stiftelsen Lundsbergs Skola (stiftelsen) att tills vidare bedriva grundskola och gymnasieskola vid Lundsbergs skola, s.k. tillfälligt verksamhetsförbud. Förbudet gällde fr.o.m. den 29 augusti 2013 och som längst sex månader.

Efter det att stiftelsen, AA och BB överklagat Skolinspektionens beslut, inhiberade Förvaltningsrätten i Stockholm beslutet den 6 september 2013. Kammarrätten i Stockholm avslog i dom den 20 september 2013 Skolinspektionens överklagande av inhibitionsbeslutet.

Förvaltningsrätten upphävde därefter i dom den 2 oktober 2013 Skolinspektionens beslut om tillfälligt verksamhetsförbud. I det nu överklagade avgörandet avslog kammarrätten Skolinspektionens överklagande av förvaltningsrättens dom.

Mål nr
8148–8150-13

Förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden motiverades med att Skolinspektionens tillsynsansvar inte omfattar sådan internatverksamhet som äger rum utanför skoldagen.

YRKANDEN M.M.

Skolinspektionen yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens domar och fastställer Skolinspektionens beslut samt anför bl.a. följande. Frågan i målen är inte om Skolinspektionen har tillsyn över internatverksamhet i strikt bemärkelse, utan i stället hur långt huvudmannens ansvar att förebygga och förhindra kränkande behandling sträcker sig och om Skolinspektionen har tillsyn över att huvudmannen fullgör detta ansvar.

Skolinspektionen har tillsyn över att stiftelsen följer de bestämmelser som finns i skollagen. Inspektionens beslut grundar sig på att stiftelsen inte uppfyllt sitt ansvar enligt 6 kap. skollagen att förhindra och förebygga kränkande behandling som sker i samband med verksamheten vid Lundsbergs skola. Underrätternas bedömning, att huvudmannen inte skulle ha ett ansvar att förebygga och förhindra kränkande behandling som inte sker i samband med utbildningen, är inte förenlig med lagstiftningen och den praxis som finns vad gäller tillämpningen av 6 kap. skollagen. Underrätterna synes mena att samtliga bestämmelser i 6 kap. skollagen enbart är tillämpliga avseende utbildning i snäv bemärkelse. Skolinspektionens uppfattning är däremot att 6 kap. 10 § skollagen måste vara avsedd att tillämpas även avseende situationer i samband med utbildningen. Kränkningar mellan elever från samma skola får typiskt sett konsekvenser för de kränkta eleverna i skolan. De aktuella kränkningarna måste objektivt sett påverka skolgången och tryggheten för de elever som blivit utsatta, även under skoldagen, eftersom samma elever som utsatt dem för kränkningarna också finns närvarande där. Även andra elever kan påverkas av händelserna och känna sig otrygga.

Verksamheten på riksinternatskolor kan inte som vid andra skolor delas upp i utbildningsverksamhet och internatverksamhet. Internatverksamheten vid Lundsbergs skola har ett mycket nära samband med skolverksamheten och är i

Mål nr
8148–8150-13

vissa avseenden att betrakta som en integrerad del av skolverksamheten. Elevhemmet ligger i anslutning till skolan, eleverna bor tillsammans med sina skolkamrater och personalen vid skolan och elevhemmen samverkar. Det nära sambandet mellan skola, internat och fritid betonas av stiftelsen, som omnämner dessa som ”Lundsbergs tre hörnstenar”. I stiftelsens dokument ”Regler och riktlinjer vid Lundsbergs skolas elevhem” anges att boendet är en del av den pedagogiska verksamheten. Det anges vidare att eleverna genom ett aktivt förhållningssätt ska bidra till en god studie- och boendemiljö. Av dokumentet framgår vidare att ”Läxis” – en gemensam, obligatorisk tid för egna studier – sker i elevhemmen. Dessutom uppger stiftelsen att den vidtagit en mängd åtgärder vid elevhemmen för att minska kränkningarna på skolan och öka tryggheten för eleverna. Kränkningar som äger rum på elevhemmen måste anses ha ett sådant samband med verksamheten att huvudmannen har ett ansvar att förebygga och förhindra dessa kränkningar.

Stiftelsen motsätter sig bifall till överklagandet och anför bl.a. följande.

Skolinspektionen har inte visat hur dess påstådda tillsynsansvar över internatverksamhet vid riksinternatskolor kommer till uttryck i skollagen eller annan författning. Bestämmelserna om Skolinspektionens tillsyn måste tolkas restriktivt. En motsatt uppfattning strider mot grundläggande krav på förutsebarhet och rättssäkerhet.

Inspektionen tycks mena att skolväsendet omfattar all verksamhet som har någon anknytning till en skola och den undervisning som bedrivs där. Detta är felaktigt. Internat/elevhem ingår inte i den uttömmande förteckning i 1 kap. 1 § skollagen av vad som utgör skolväsendet. Skollagen anger vidare uttömmande i 26 kap. 3 § vilka områden som står under inspektionens tillsyn. Skolväsendet ges ingen annan innebörd i 26 kap. 3 § än i 1 kap. 1 § skollagen. Elevhemmen omfattas därför inte av inspektionens tillsynsansvar, liksom inte heller elevhem vid t.ex. lantbruks- eller idrottsgymnasier. Inte heller den tidigare skollagen (1985:1100) medgav något utrymme för Skolverket att utöva tillsyn över internatverksamheten vid riksinternatskolorna, vilket Skolverket självt konstaterat i tidigare beslut. I nu gällande skollag har tillsynsansvaret inte utvidgats, varför inte heller

Mål nr
8148–8150-13

Skolinspektionen har tillsyn över elevhemmen. Skolinspektionen har så sent som i oktober 2011 uttryckt osäkerhet om huruvida inspektionens tillsynsansvar omfattar elevhemmen.

Huvudmannen har inte något ansvar enligt 6 kap. skollagen att motverka kränkande behandling om denna sker inom ramen för internatverksamheten. Inspektionen har missuppfattat vad som omfattas av begreppet ”utbildning” i skollagens mening. Inspektionen har också missuppfattat kopplingen mellan inspektionens tillsynsansvar över internatverksamheten och huvudmannens ansvar att förebygga kränkande behandling i allmänhet och stiftelsens ansvar att, utöver ansvaret för elevernas trygghet, säkerhet och studiero i själva skolan, tillförsäkra sina elever en trygg boendemiljö på elevhemmen i synnerhet. Av 6 kap. 10 § skollagen följer att skolan är skyldig att vidta åtgärder mot kränkande behandling som förekommer i samband med utbildningsverksamheten, dvs. under skoldagen eller i direkt anslutning till denna. De kränkningar som föranlett Skolinspektionens ingripande har inte förekommit under skoldagen, under skolveckan eller annars inom ramen för den pedagogiska verksamheten. Inte heller har händelsen någon koppling till något som hänt i utbildningsverksamheten. Även om stiftelsens ansvar enligt 6 kap. 10 § skollagen skulle omfatta elevhemmen innebär detta inte att Skolinspektionen därmed ges mandat att utöva tillsyn utöver vad som framgår av 26 kap. skollagen. Skollagens 6 kap. uttalar nämligen ingenting i fråga om tillsyn.

Sammanfattningsvis saknar Skolinspektionen stöd för sin uppfattning att stiftelsens eventuella ansvar att motverka kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen vid elevhemmen skulle innebära att inspektionen därmed har tillsynsansvar över internatverksamheten. Stiftelsen ifrågasätter inte att det föreligger ett nära samband mellan skolans utbildnings- och internatverksamheter. Stiftelsen anser inte att det finns anledning att se mindre allvarligt på om kränkningar skulle förekomma i anslutning till internatverksamheten, än om sådana skulle förekomma under skoldagen. Ett ansvar för elevernas trygghet och säkerhet följer inte enbart av skollagen. Stiftelsen har av elevernas föräldrar anförtrotts ansvaret att tillförsäkra eleverna en trygg och säker miljö och god undervisning. Detta

Mål nr
8148–8150-13

uppdrag tar stiftelsen på största allvar. Stiftelsen både har, och tar, ett stort ansvar för eleverna när de är under stiftelsens vård, dvs. såväl inom skolan som inom internatverksamheten. Något sådant ansvar följer dock inte av skollagen. Därmed kan inte heller Skolinspektionen fatta beslut om tillfälligt verksamhetsförbud baserat på händelser vid elevhemmen.

AA motsätter sig bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Av skollagen framgår vad Skolinspektionen har tillsyn över, dvs. indirekt vad inspektionen inte har tillsyn över, som elevernas fritid. I förarbetena till skollagen anges att Skolinspektionens tillsynsuppgift även avser riksinternaten samt fastslås att tillsynen explicit avser utbildningen.

BB motsätter sig bifall till överklagandet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målen gäller

Den bakomliggande frågan i målen är om Skolinspektionen haft fog för sitt beslut om tillfälligt verksamhetsförbud avseende Lundsbergs skola. Den fråga Högsta förvaltningsdomstolen nu avser att ta ställning till gäller dock endast om, och i så fall i vilken utsträckning, Skolinspektionens tillsyn enligt skollagen omfattar även den internatverksamhet som stiftelsen bedriver.

Den rättsliga regleringen

Av 1 kap. 1 § andra stycket skollagen framgår att skolväsendet omfattar bl.a. skolformerna grundskola och gymnasieskola.

En riksinternatskola ska enligt 29 kap. 15 § skollagen ha till uppgift att anordna grundskola och gymnasieskola eller endera av dessa skolformer, för i första hand utlandssvenska elever.

Mål nr
8148–8150-13

Av 6 kap. 1 § skollagen framgår att bestämmelserna i detta kapitel har till ändamål att motverka kränkande behandling av barn och elever. Bestämmelserna tillämpas på utbildning och annan verksamhet enligt skollagen. I 10 § anges bl.a. att en lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till förskolechefen eller rektorn. En förskolechef eller rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är 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.

Enligt 26 kap. 2 § skollagen avses med tillsyn i denna lag en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Av 26 kap. 3 § första stycket skollagen framgår att Skolinspektionen, såvitt nu är av betydelse, har tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag. I andra stycket anges att första stycket inte gäller om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet.

I 1 § första stycket förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion anges att Skolinspektionen genom granskning av huvudmän och verksamheter ska verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Skolinspektionen har enligt 26 kap. 3 § första stycket skollagen tillsyn över skolväsendet, vilket omfattar bl.a. skolformerna grundskola och gymnasieskola.

Mål nr
8148–8150-13

Sådan skolverksamhet kan bedrivas på traditionellt sätt, men kan även anordnas av en riksinternatskola (29 kap. 15 §). I förarbetena till 26 kap. 3 § skollagen anges att ”riksinternatskolorna utgör i denna lag utbildning inom skolväsendet” och behöver därför inte anges särskilt i bestämmelsen (prop. 2009/10:165 s. 894).

I förarbetena framhålls också i andra sammanhang att de allmänna reglerna för respektive skolform ska gälla även för riksinternatskolorna, om inte annat anges (a. prop. s. 602 f. och 932). Lagstiftaren har således valt att låta riksinternatskolorna omfattas av skollagens bestämmelser om tillsyn m.m. på samma sätt som andra skolformer, utan särskilda begränsningar rörande olika delar av verksamheten.

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

Enligt 6 kap. 10 § skollagen är skolhuvudmannen skyldig att ingripa om en elev blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten. Förbudet mot kränkande behandling är enligt 6 kap. 1 § tillämpligt på utbildning och annan verksamhet enligt skollagen.

Av förarbetena till skollagen framgår att utbildning är det mest grundläggande begreppet i skollagen. Utbildning är ett vidare begrepp än undervisning och omfattar i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och som vanligtvis äger rum under skoldagen. Härigenom kommer t.ex. den verksamhet som sker under skolmåltider och på skolgården under raster att omfattas av definitionen. Även ”externa” verksamheter som

Mål nr
8148–8150-13

lägerskolor, utflykter, studiebesök, praktik etc. innefattas i begreppet utbildning (a. prop. s. 218 f. och 633).

Vad avser kravet på samband mellan skolverksamheten och en inträffad kränkning framgår av förarbetena till den reglering som numera återfinns i 6 kap. skollagen, att skolhuvudmannens ansvar för åtgärder mot kränkande behandling bl.a. anses ”sträcka sig till vad som händer på väg till och ifrån den aktuella verksamheten, exempelvis vid färd i en skolbuss”, men att man däremot inte kan ”begära att ansvariga personer ingriper mot kränkningar i andra sammanhang, såvida dessa inte har ett nära samband med vad som förekommit i verksamheten” (prop. 2005/06:38 s. 142). Ytterligare exempel på händelser som ansetts ha ett naturligt samband med verksamheten utgör trakasserier som inträffar i samband med en skolutflykt eller en skolfest (prop. 2007/08:95 s. 509 f.).

I det nu aktuella fallet är stiftelsen huvudman för både skol- och internatverksamheten vid Lundsbergs skola. Det är ostridigt i målen att det finns ett nära samband mellan de båda verksamhetsgrenarna, 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.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar således att internatverksamheten vid Lundsbergs skola tillhör Skolinspektionens tillsynsområde och att kränkningar som där äger rum mellan skolans elever har ett sådant samband med skolverksamheten att de faller in under det åtgärdsansvar som enligt 6 kap. 10 § skollagen vilar på stiftelsen.

Skolinspektionen har därmed haft behörighet att kontrollera vilka åtgärder stiftelsen vidtagit i de nu aktuella hänseendena, samt besluta om de ingripanden som resultatet av granskningen kunnat motivera. Högsta förvaltningsdomstolen

BESLUT

Mål nr
8148–8150-13

finner således att förvaltningsrätten och kammarrätten inte har haft fog för att upphäva Skolinspektionens beslut på den grund som angetts.

Giltighetstiden för Skolinspektionens beslut om tillfälligt verksamhetsförbud har löpt ut den 28 februari 2014. Målen ska därför avskrivas från vidare handläggning.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Nils Dexe, Lennart Hamberg, Margit Knutsson och Elisabeth Rynning.

Målen har föredragits av justitiesekreteraren Jesper Blomberg.