

Lagutskottet

Skriv in skolvåld i strafflagen

INLEDNING

Remiss

Skriv in skolvåld i strafflagen (MI 5/2021 rd): Ärendet har remitterats till utskottet.

Motion

I samband med initiativet har utskottet behandlat följande motion:

- lagmotion LM 12/2019 rd Timo Heinonen saml Lagmotion med förslag till lag om ändring av 21 kap. i strafflagen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- företrädare för initiativtagarna Eveliina Leskelä
- företrädare för initiativtagarna Hanna Markkanen
- företrädare för initiativtagarna Miriam Putula
- lagstiftningsråd Jussi Matikkala, justitieministeriet
- specialsakkunnig Emilia Hämäläinen, inrikesministeriet
- regeringsråd Sami Aalto, undervisnings- och kulturministeriet
- socialråd Marjo Malja, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Olli Korhonen, Utbildningsstyrelsen
- elevvårdschef Vesa Nevalainen, Helsingfors stad
- kommissarie Timo Kuokkanen, Polismyndigheten i Sydöstra Finland
- barnombudsman Elina Pekkarinen, Barnombudsmannens byrå
- chefsforskare Tomi Kiilakoski, Ungdomsforskningssällskapet rf
- tf utbildningspolitisk direktör Nina Lahtinen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- jurist Elisa Trejtnar, Brottsofferjouren
- chef för påverkansarbete Katja Asikainen, Ungdomssektorns takorganisation i Finland Allians rf
- Helsingfors universitets normalskola i Vik, eleverna och lärarna i klass 8A
- professor Niina Junttila
- professor Kimmo Nuotio
- professor Matti Tolvanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

Betänkande LaUB 11/2022 rd

- Västra Nylands tingsrätt
- Åklagarmyndigheten
- rektor Jyrki Auronen, Lappeenranta Voimalan koulu
- Stationens Barn rf
- Mannerheims Barnskyddsförbund rf
- Centralförbundet för Mental Hälsa rf
- Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund - SAKKI rf
- Finlands Gymnasistförbund rf.

Öppen utfrågning

Lagutskottet ordnade den 17 februari 2022 en öppen utfrågning för riksdagsledamöter, medier och allmänheten via webbsändning. Vid utfrågningen hördes företrädare för initiativtagarna, barnombudsmannen samt sakkunniga från Ungdomsforskningssällskapet rf, Ungdomssektorns takorganisation i Finland Allians rf och Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf.

MEDBORGARINITIATIVET OCH LAGMOTIONEN

Medborgarinitiativet

I medborgarinitiativet MI 5/2021 rd föreslås det att lagberedning inleds för att ta in skolmobbning som separat brottsbeteckning i strafflagen.

Lagmotionen

I lagmotion LM 12/2019 rd föreslås det att 21 kap. 1 § i strafflagen kompletteras med en ny 7 a §.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I medborgarinitiativ MI 5/2021 rd och lagmotion LM 12/2019 rd, som behandlas i lagutskottet, är det fråga om mobbning i skolan och ingripande i mobbning särskilt genom att strafflagen ändras så att en särskild brottsbenämning som gäller skolmobbning tas in i strafflagen. I medborgarinitiativet föreslås det att lagberedning ska inledas och lagmotionen innehåller ett författningsförslag. Utskottet konstaterar att initiativet och motionen lyfter fram en viktig fråga för debatt. Utskottet anser att mobbning i skolan är ett mycket betydande och allvarligt problem och att man bör ingripa i mobbningen genom lämpliga och effektiva åtgärder.

Enligt utredning till utskottet är mobbning i skolan ett mångfasetterat fenomen som kan innehålla mycket olika typer av verksamhet, allt från grovt våld till diskret uteslutning från den övriga gemenskapen. Mobbningen kan vara mycket olikartad i fråga om allvarlighetsgrad, gärningssätt och varaktighet. Det kan vara fråga om ett förfarande som en person riktar mot en annan person eller en grupp mot en viss person. Rollerna för mobbare och mobbade kan också variera i olika si-

Betänkande LaUB 11/2022 rd

tuationer och sammanhang. Även vuxna kan göra sig skyldiga till det. Cirka 6 procent av eleverna i årskurs 8–9 har veckovis utsatts för mobbning som också är könskodad och som i högre grad riktar sig mot minoritetsgrupper. Särskilt långvarig mobbning kan leda till psykiska problem och utslagning. I gymnasier och yrkesläroanstalter är motsvarande siffra 1–3 procent. Mobbning i skolan är således framför allt ett problem på grundskolenivå.

Utbildningsstyrelsen publicerade 2020 en handbok mot mobbning. Undervisnings- och kulturministeriet har utarbetat ett åtgärdsprogram för att förebygga mobbning, våld och trakasserier inom småbarnspedagogiken, skolorna och läroanstalterna (2021). Mobbning kan förutom i skolmiljön också förekomma bland annat i hobbyer, på fritiden och i den digitala miljön.

Mobbning är juridiskt relevant bland annat med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna avseende hälsa och integritet enligt grundlagen (731/1999) och FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59—60/1991, särskilt artikel 19). Vissa mobbningsgärningar såsom våld är straffbara enligt de allmänna straffbestämmelserna i strafflagen (39/1889, SL). En del mobbning av lindrigare art faller utanför straffområdet. Undervisnings- och skollagstiftningen innehåller bestämmelser om tryggnad av arbetsron och säkerheten i skolmiljön samt om skolpersonalens skyldigheter i anslutning till detta. Det allmänna verksamhet och skyldigheter i mobbningsituationer omfattas också av bestämmelserna i barnskydds- och sociallagstiftningen samt bestämmelserna om förundersökningsmyndigheter. Det allmänna ska enligt 22 § i grundlagen se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Vid mobbning i skolan är både gärningsmännen och offren i regel minderåriga. Såväl lagtolkningen som lagstiftarens prövning styrs i frågor som gäller barn av konventionen om barnets rättigheter och barnets bästa. I denna överenskommelse och i barnskyddslagstiftningen betraktas som barn personer som inte har fyllt 18 år. Åldersgränsen för straffrättsligt ansvar är 15 år. Den som begått en gärning som bestraffas innan han eller hon fyllt 15 år kan inte ställas till straffrättsligt ansvar, men han eller hon kan exempelvis höras vid förundersökning och är skadeståndsskyldig enligt skadeståndslagstiftningen för de skador som han eller hon orsakat.

Förslagen i lagmotionen och medborgarinitiativet

I lagmotion LM 12/2019 rd föreslås det att 21 kap. om brott mot liv och hälsa i strafflagen kompletteras med en ny 7 a § om mobbning i skolan. Bestämmelsen lyder som följer:

Den som upprepade gånger riktar någon eller några av de gärningar som nämns i andra momentet i denna paragraf mot en annan person så att gärningen är ägnad att orsaka skada, lidande eller rädsla för den kränkta eller utsätta honom eller henne för förakt eller hot, och dessa gärningar sker i skolmiljön eller så att personerna känner varandra via skolan, ska, om lika strängt eller strängare straff för gärningen inte föreskrivs någon annanstans i lag, för skolmobbning dömas till böter.

Skolmobbningshandlingar är

- 1) att begå fysiskt våld mot någon eller att utan att begå sådant våld skada någons hälsa, tillfoga någon smärta eller försätta någon i medvetlöshet eller något annat motsvarande tillstånd,

Betänkande LaUB 11/2022 rd

- 2) att lägga fram falska uppgifter eller antydningar om en person så att gärningen är ägnad att orsaka skada eller lidande för den kränkte eller utsätta honom eller henne för missaktning, eller på något annat sätt än det som nämns tidigare i denna punkt förnedrar någon annan,
- 3) att obehörigen framföra en uppgift, antydan eller bild som gäller någons privatliv genom användning av massmedier eller på något annat sätt genom att göra dem tillgängliga för ett stort antal personer så att gärningen är ägnad att orsaka skada eller lidande för den kränkte eller utsätta honom eller henne för missaktning,
- 4) att obehörigen med våld eller hot tvinga någon att göra, tåla eller underlåta något,
- 5) att tvinga någon att med annat hot än sådant som avses i 31 kap. 1 § avstå från en ekonomisk förmån som gärningsmannen eller den för vilken han handlar inte har laglig rätt till,
- 6) att lyfta ett vapen mot någon eller på något annat sätt hota någon med brott under sådana omständigheter att den hotade har grundad anledning att frukta för att hans eller någon annans personliga säkerhet eller egendom är i allvarlig fara,
- 7) att obehörigen beröva någon rörelsefriheten genom att spärra in, fjättra, bortföra eller på annat sätt isolera någon från dennes omgivning,
- 8) att obehörigen förstöra eller skada någons egendom eller obehörigen förstöra, försämma, dölja eller hemlighålla information eller annan upptagning som har upptagits på ett datamedium eller någon annan upptagning i syfte att skada någon annan,
- 9) att tillägnar sig lös egendom som någon annan har i sin besittning,
- 10) att olovligen bruka någon annans lösa egendom eller fasta maskin eller anordning,
- 11) att störa någons hemfrid genom att ringa samtal eller skicka meddelanden till mobiltelefonen.

För skolmobbing kan enligt den föreslagna bestämmelsen gärningsmannen dömas till bötesstraff. Brottsrekvisitet består av det allmänna rekvisitet i 1 mom. och de gärningssätt som beskrivs i 2 mom. De sistnämnda grundar sig på kriminaliseringar som redan ingår i strafflagen. Till exempel uttrycket ”att begå fysiskt våld mot någon” i 2 mom. 1 punkten i den föreslagna paragrafen uppfyller redan i sig rekvisitet för misshandel (SL 21:5) eller lindrig misshandel (SL 21:7).

I medborgarinitiativet MI 5/2021 rd föreslås det att lagberedningsåtgärder vidtas för att inkludera skolmobbing som en egen brottsbeteckning i strafflagen. I framställningen ingår inget förslag eller utkast till en sådan bestämmelse.

Bedömning av lagmotionen och medborgarinitiativet

Sammantaget konstaterar lagutskottet att det redan utifrån bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna, konventionen om barnets rättigheter och bestämmelserna om barn och skola står klart att skolelever och andra studerande måste kunna gå i skola och studera tryggt så att de inte utsätts för våld eller annan mobbing som kränker eller äventyrar rättsobjekten. Med tanke på denna utgångspunkt kan det till och med bli aktuellt att överväga straffrättsliga metoder.

Enligt både lagmotionen och medborgarinitiativet bör skolmobbing ha en egen brottsbeteckning och ett eget brottsrekvisit, även om det straffbara förfarandet redan till väsentliga delar har täckts med befintliga straffbestämmelser. Tanken bottenar i att man på detta sätt synliggör förfarandets brottsliga karaktär bättre, tar det på allvar och effektiviserar de åtgärder som de ansvariga personerna och myndigheterna vidtar i fråga om den klandervärda gärningen.

Betänkande LaUB 11/2022 rd

Utskottet konstaterar dock att det endast sällan kan vara motiverat att föreskriva att samma förfarande är straffbart som sådant eller under vissa ytterligare förutsättningar under en annan brottsbeteckning. Det finns åtminstone inget straffrättsligt behov av en sådan reglering. Med tanke på grunderna för straffbestämmelserna närmar sig en reglering av detta slag också den så kallade symboliska straffregleringen, som i princip inte anses motiverad.

Det är också osäkert om en sådan kriminalisering skulle få önskad pedagogisk effekt eller göra problematiken synlig. Å andra sidan, om exempelvis våld som begås i skolmiljön inte skulle vara misshandel utan mobbning, kan det tvärtom leda till att kännedomen om straffbestämmelser som gäller alla i strafflagen fördunklas, och snarare understryka än reducera en uppfattning om skolmiljön som en ö där samhällets allmänna regler inte gäller. Det är inte motiverat, anser utskottet. Att en gärning som uppfyller brottsrekvisitet karakteriseras som skolmobbning är förringande. Till exempel ska misshandel vara misshandel oberoende av var den begås.

I de sakkunnigyttranden som utskottet fått har det framförts olika bedömningar av om kriminaliseringen av mobbning i skolan effektiviserar utredningen och behandlingen av mobbningsfall. Det kan sänka tröskeln för att lyfta fram mobbningen och göra polisanmälan. Å andra sidan har det bedömts att den föreslagna straffrättsliga kriminaliseringen av mobbning höjer tröskeln för undervisningspersonalen att få kännedom om mobbningsfall. Även om ärenden som gäller unga ska behandlas snabbt i straffprocessen, innebär behandlingen av mobbning som ett rättsligt ärende en förlängning av behandlingstiden för mobbningsärenden jämfört med interna förfaranden eller förfaranden av medlingstyp.

Utskottet påpekar att särskild kriminalisering av skolmobbning inte förbättrar den skadeersättningsrättsliga ställningen för offer för skolmobbning. En särskild kriminalisering av skolmobbning sänker inte heller kraven på bevis för en straffbar gärning.

Om mobbning i skolan fogas till strafflagen, kan detta öka antalet ärenden som kommer in i straffprocessen. I anslutning till detta är den kriminalpolitiska frågeställningen av betydelse. Om det behövs mer resurser för att bekämpa ett visst oönskat beteende, blir frågan om det är motiverat att anvisa en sådan extra resurs till straffprocesskedjan och verkställigheten av straff eller till skolväsendet för att effektivisera verksamheten för att förebygga mobbning i skolorna, inklusive exempelvis ökning av antalet timmar i den egna gruppen och interna medlingsförfaranden.

Att foga mobbning till strafflagen och därmed öka de straffrättsliga åtgärderna kan också innebära att gärningsmännen stämplas. Detta strider mot målet att också gärningsmannen ska få den hjälp och det stöd han eller hon behöver i samband med mobbning i skolan. Barn och unga ska i första hand ha rätt till stöd och hjälp. Ett bötesstraff som den unga personen i allmänhet inte betalar själv skulle sannolikt inte heller påverka de bakomliggande orsakerna till mobbningen.

Lagutskottet anser utifrån inkommen utredning att man vid förebyggandet av mobbning utöver förbud också bör fokusera på positiva mål och tillvägagångssätt. De väsentliga lösningarna är pedagogiska och relaterade till verksamhetskulturen, inte straffrättsliga.

Betänkande LaUB 11/2022 rd

Närmare kommentarer om lagmotionen

Brottsrekvisitet i den straffbestämmelse som föreslås i lagmotionen bygger på det sätt som beskrivs ovan på allmänna brottsrekvisit (1 mom.) och till tillvägagångssätt relaterade brottsrekvisit (2 mom.) som grundar sig på bestämmelser som redan är straffbara enligt strafflagen. En straffbestämmelse av den typ som föreslås innebär alltså att gärningssätten i 2 mom. kriminaliseras en andra gång, kompletterade med de ytterligare förutsättningarna i 1 mom.

Enligt 1 mom. i den föreslagna bestämmelsen i lagmotionen ställs följande ytterligare villkor för gärningssätten i 2 mom.:

- att en eller flera gärningar som nämns i 2 mom. upprepade gånger riktas mot någon
- att gärningen är ägnad att orsaka skada, lidande eller rädsla för den kränkta eller utsätta honom eller henne för förakt eller hot och
- att dessa handlingar äger rum i skolmiljön eller att personer känner varandra via skolan.

Enligt den subsidiaritetsklausul som ingår i bestämmelsen är en förutsättning för att döma ut straff för skolmobbing dessutom att det inte föreskrivs lika strängt eller strängare straff för gärningen någon annanstans i lag.

Lagutskottet konstaterar att rekvisitet för upprepade gärningar, abstrakt fara och skolmiljö begränsar straffbarheten jämfört med förutsättningarna för enstaka brottsliga gärningar enligt 2 mom. Således uppfyller exempelvis uttrycket ”att begå fysiskt våld mot någon” i 2 mom. 1 punkten som sådant förutsättningarna för misshandel eller lindrig misshandel, men förutsättningarna för skolmobbing endast i det fall att också de ytterligare förutsättningarna i 1 mom. uppfylls. De flesta brottstyper enligt 2 mom. omfattas dock av en strängare straffskala som ett självständigt brott än den föreslagna skolmobbingen.

Den subsidiaritetsklausul som ingår i den föreslagna kriminaliseringen av skolmobbing innebär å andra sidan att när gärningen inte enbart uppfyller villkoren för skolmobbingbrott utan också villkoren för övrigt brott åsidosätter tillämpningen av det sistnämnda tillämpningen av skolmobbingbrott. Då kommer mobbing i skolan att tillämpas mycket sällan, om alls.

Utskottet påpekar att de allmänna tilläggsvillkoren är förenade med vissa tolkningsfrågor och omständigheter som kräver motivering. Man kan till exempel fråga sig varför det med tanke på den rättsliga bedömningen av en misshandel bör vara av betydelse om gärningsmannen och offret känner varandra via skolan eller via andra kanaler eller om de kanske inte alls känner varandra.

De brott som ingår i den föreslagna straffbestämmelsen (gärningsform) hör som självständiga brott delvis under allmänt åtal (t.ex. misshandel, SL 21:5), delvis målsägandebrott (t.ex. skadegörelse, SL 35:1) och delvis brott som i princip är målsägandebrott men där åklagaren under vissa ytterligare förutsättningar får väcka åtal utan målsägandens åtalsbegäran (t.ex. snatteri, SL 28:3). Eftersom det i samband med skolmobbingbrott inte föreslås några bestämmelser om åtalsrätten i samband med det, hör brottet under allmänt åtal. Ett skolmobbingbrott och en gärning som utgörs av en viss gärningsform som självständigt brott kan således innebära ett annorlunda arrangemang av åtalsrätten.

Betänkande LaUB 11/2022 rd

Med hänvisning till det som sägs ovan anser lagutskottet att den föreslagna bestämmelsen i lagmotionen således är förknippad med vissa problem som gör att den är problematisk som lagstiftningslösning.

Detaljiakttagelser om medborgarinitiativet

I enlighet med vad som anförts ovan innehåller medborgarinitiativet inte någon bestämmelse utan ett förslag om att inleda lagberedningsåtgärder. Av initiativet framgår dock att lagberedningsåtgärderna ska gälla ”alla extrema former av mobbning, både psykiskt och fysiskt våld”. Vidare konstateras det att ”termen skolmobbning innefattar psykiskt och fysiskt våld, allt från förlöjligande och spridning av rykten till slag och knuffar. I de vuxnas värld skulle det handla om lindrig och grov misshandel eller ärekränkning”.

Det framgår av initiativet att personer som arbetar med barn och unga ska få en tydlig och entydig lagfäst skyldighet att ingripa och gå vidare med mobbningsfall. Samtidigt utvecklas det multidisciplinära samarbetet mellan skola, polis och socialmyndigheter. En tydligare möjlighet för socialmyndigheterna att ingripa ska också bidra till att både mobbaren och den mobbade får det stöd de behöver. I initiativet konstateras ytterligare att hela grundskoletiden är en kritisk fas i barnens uppväxt och utveckling, då det är särskilt lätt att orsaka barnets psyke bestående skada.

Vid utfrågningen i lagutskottet framförde företrädare för initiativtagarna fortfarande de problem som ligger bakom initiativet:

- Det finns problem med ansvarsfrågorna för skolornas personal och andra myndigheter.
- Det finns ingen klar definition av myndighetssamarbetet, således hur undervisningspersonalen, studerandevården, socialväsendet och polisen ska samarbeta.
- Det har inte skrivits tydligt in i lagen vad varje myndighet ska göra i mobbningsfall, vem de ska anmäla saken till och vem som i sista hand bär ansvaret.
- Skolornas åtgärder mot mobbning övervakas knappt alls. Det bidrar till att anvisningarna ställvis tolkas rätt vagt.
- Skolor och skolelever befinner sig i en ojämlik ställning, eftersom praxis varierar stort mellan olika regioner och den lokala prövningen väger för mycket.

Lagutskottet konstaterar att medborgarinitiativet och motiven till det inte förmedlar uppfattningen att straffbestämmelserna i strafflagstiftningen skulle innehålla exempelvis luckor i fråga om mobbning i skolan. Däremot anses det som ett problem att flera av de anställda som handlägger ärendet och myndigheterna upplever att samarbetet, samordningen och tillsynen är något slumpmässiga och problematiska. Som en korrigerande åtgärd betraktas att mobbning i skolan skrivs in i strafflagen som en egen brottsbeteckning.

Utskottet betonar att synpunkterna och problemområdena i sig är mycket betydande och att det är viktigt att man strävar efter att utveckla skolsäkerheten som ett kontinuerligt projekt. Fastställandet av samarbetet mellan undervisningspersonalen och olika myndigheter samt innehållet i olika myndigheters verksamhets- och anmälningsskyldigheter samt frågor som gäller kännedom om och samarbete mellan olika aktörers skyldigheter är dock inte i första hand eller ens över huvud taget frågor som gäller kriminalisering.

Betänkande LaUB 11/2022 rd

Utifrån inkommen utredning anser utskottet att de problem som lyfts fram i medborgarinitiativet sannolikt kan minskas genom faktiska åtgärder, inklusive lämplig utbildning om mobbning för personer som deltar i fostran av barn och unga och sköter deras angelägenheter och därmed också har kontakt med konflikter mellan barn och unga. Om det finns behov av att förtydliga sådana personers uppgifter och skyldigheter, sker detta i lagstiftningen i fråga, således främst i skol- och undervisningslagstiftningen. Utskottet noterar att det med stöd av propositionen RP 127/2021 rd nyligen har gjorts sådana reformer och ändringar i skol- och undervisningslagstiftningen som avses nedan och som trädde i kraft den 1 augusti 2022.

Straffbestämmelserna i strafflagen innehåller däremot inga bestämmelser om myndigheternas skyldigheter eller samarbete. Skolan, barnskyddet, socialvården och straffsystemet har dessutom olika uppgifter, och en definition av samma problembeteende eller problembeteende som omfattar samma gärningar står inte nödvändigtvis i centrum för alla aktörers uppgifter.

I 29 § om rätt till en trygg studiemiljö i lagen om grundläggande utbildning (628/1998), som nyligen sågs över och trädde i kraft den 1 augusti 2022, sägs att skolans lärare eller rektor ”ska meddela om trakasserier, mobbning, diskriminering eller våld som skett i studiemiljön eller under skolvägen och som kommit till hans eller hennes kännedom till vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för den elev som misstänks för detta och för den elev som utsatts för detta”.

Samtidigt trädde ett nytt 2 mom. i 35 § i lagen om grundläggande utbildning om elevens skyldigheter i kraft. Enligt det momentet ska en elev ”utföra sina uppgifter samvetsgrant och uppträda korrekt. En elev ska låta bli att mobba eller diskriminera samt handla så att eleven inte äventyrar andra elevers, skolgemenskapens eller studiemiljöns säkerhet eller hälsa.”

I det nya 29 § 7 mom. i lagen om grundläggande utbildning finns tämligen tydliga bestämmelser om de gärningar som ligger till grund för anmälningsskyldigheten, om de anmälningsskyldiga och om vem som ska underrättas. Det är alltså uttryckligen fråga om anmälningsskyldighet, inte bara anmälningsrätt. De ärenden som omfattas av anmälningsskyldigheten — trakasserier, mobbning, diskriminering och våld — bildar en informativ, tydlig och pedagogisk helhet. Liksom i juridiska texter och i annat språkbruk förekommer det alltid situationer där man särskilt i rådområdena tvingas tolka enskilda begrepp. Utskottet anser att man vid behov i lagen om grundläggande utbildning och i andra lagar inom undervisningssektorn kan sträva efter att ytterligare definiera det mobbningsbegrepp som används i de nämnda nya bestämmelserna. Med stöd av den skyldighet som föreskrivs i bestämmelsen får vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare kännedom om ärendet. Vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare som också har en betydande roll i ärendet kan sedan enligt prövning och skyldigheter vidta fortsatta åtgärder i ärendet. I 29 § i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs det också om andra frågor och skyldigheter som gäller en trygg inlärningsmiljö.

Utskottet konstaterar att det är uppenbart att vissa av de anmälningspliktiga ärenden som avses i 29 § 7 mom. i lagen om grundläggande utbildning till sin natur och graden av allvarighet kan vara sådana att de inte uppfyller förutsättningarna för straffbarhet. Det är också klart att det inte är nödvändigt eller meningsfullt att utvidga tillämpningsområdet för det straffbara förfarandet så att det täcker alla önskade beteenden som omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 29 § 7 mom. i lagen om grundläggande utbildning. Å andra sidan kan det också bedömas att det är ytterst osan-

Betänkande LaUB 11/2022 rd

nolikt att man vill begränsa oönskat beteende som omfattas av lärarnas och rektorns anmälnings-skyldighet till ett förfarande som är straffbart.

Enligt 25 § 1 mom. i barnskyddslagen (417/2007) är bland annat anställda inom undervisnings-väsendet samt hos den som ordnar undervisning och utbildning skyldiga att utan dröjsmål och trots sekretessbestämmelserna göra en anmälan till välfärdsområdet, om de i sin uppgift fått kännedom om ett barn för vars del behovet av vård och omsorg, omständigheter som äventyrar barnets utveckling eller barnets eget beteende kräver att behovet av barnskydd utreds. Grunden kan alltså vara bland annat barnets eget beteende. Beteendet i fråga karakteriseras alltså inte exempelvis genom hänvisning till vissa straffbestämmelser.

Detta har däremot gjorts i 3 mom. om anmälan till polisen, enligt vilket de personer som avses i 1 mom. är skyldiga att trots sekretessbestämmelserna göra en anmälan till polisen, när de på grund av omständigheter som de har fått kännedom om i sin uppgift har skäl att misstänka att ett barn utsatts för 1) en gärning som är straffbar som sexualbrott enligt 20 kap. i strafflagen, eller 2) en gärning som är straffbar som brott mot liv och hälsa enligt 21 kap. i strafflagen och vars föreskrivna maximistraff är fängelse i minst två år. Enligt utredning till utskottet görs det redan nu betydligt fler anmälningar till polisen än tidigare.

Av det som sägs ovan framgår att de olika yrkesgrupperna har sina egna för uppgiftsområdet relevanta karaktäriseringar av oönskat eller avvikande beteende som kräver åtgärder — inom skolan mobbning med mera, inom barnskyddet beteende hos barnet som kräver utredning av barnskyddsbehovet och i straffprocesskedjan namngivna straffbara gärningar.

Utskottet påpekar att man i det straffrättsliga systemet förhåller sig lindrigare än vanligt till brott begångna av unga personer, vilket bland annat framgår av att detta är en grund för att avstå från åtgärder enligt 3 kap. 10 § 1 mom. i förundersökningslagen (805/2011), 1 kap. 7 § 2 punkten i lagen om rättegång i brottmål (689/1997), 6 kap. 12 § 2 punkten i strafflagen). Det är ganska vanligt att lindriga straffbara gärningar som begås av unga inte blir föremål för åtal.

I samband med straffbara gärningar som begås av minderåriga används enligt utredning ofta olika uppfostrings- eller multidisciplinära utredningsförfaranden, såsom ankarverksamhet, projektet Kiva koulu, K-0-arbetet, kamratmedling, fadderpolisen, Vintiö-modellen eller Södra Karelen modell eller olika medlingsmodeller. I förfaranden av detta slag accentueras parternas och beroende på förfarandet även andra skolelevers delaktighet i behandlingen av situationen.

Av lagmotionen och medborgarinitiativet framgår det inte om avsikten är att ändra de ovannämnda förfarandemässiga och straffprocessuella utgångspunkterna eller påföljdsinstitutionerna vid sidan av att det stiftas en straffbestämmelse om mobbning i skolan. Att skolmobbning skrivs in i strafflagen har uppenbarligen i vilket fall som helst betydelse i fråga om undervisningspersonalens roll och uppgifter i anknytning till mobbning och utredning av mobbning i och med att polisens roll ökar. Utskottet anser att det vore problematiskt om en skrivning i strafflagen med konsekvenser skulle leda till att utnyttjandet av de nuvarande utrednings- och medlingsmodellerna, som betonar elevernas delaktighet och ansvarstagande, minskar eller rentav marginaliseras.

Betänkande LaUB 11/2022 rd

Under sakkunnigutfrågningen framfördes det att skolor och skolelever är i ojämlik ställning, eftersom praxis varierar mycket från region till region och den lokala prövningen har alltför stor tyngd. Här påpekar utskottet att det av 29 § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning framgår att i samband med att läroplanen utarbetas ska utbildningsanordnaren utarbeta en plan för användning av disciplinära åtgärder och fostrande samtal och de tillhörande förfaringssätten och ge anvisningar för hur planen ska användas. Utbildningsstyrelsen ska i grunderna för läroplanen ta in bestämmelser om hur planen ska utarbetas. Enligt utredning till utskottet har frågan behandlats i den riksomfattande läroplanen. Enligt paragrafens 4 mom ska utbildningsanordnaren godkänna en ordningsstadga eller utfärda andra ordningsbestämmelser som ska tillämpas i skolan och på andra platser där undervisning ordnas i avsikt att främja den interna ordningen i skolan, ostörda studier samt tryggheten och trivseln i skolsamfundet. Av remissvaren framgår att myndighets- och andra modeller för behandling av barns oönskade beteende kan vara regionala.

Utskottet konstaterar att exempelvis de omständigheter som nämns ovan i någon mån möjliggör olika regionala förfaranden. Likabehandling hör till utgångspunkterna för den offentliga verksamheten, men mångfalden av fall och förhållandena i regionerna motiverar till vissa delar flexibiliteten i verksamhetsmodellerna. Utskottet betonar att de centrala skyldigheterna enligt lagen, såsom anmälningsskyldigheterna enligt 29 § 7 mom. i lagen om grundläggande utbildning och 25 § i barnskyddslagen, ändå gäller alla aktörer som omfattas av den skyldigheten på lika villkor. Utskottet betonar dessutom att detta trots flexibla verksamhetsmodeller inte får leda till att mobbningsfall åtgärdas och behandlas sämre i vissa områden än på andra håll. Det ska finnas behövliga verksamhets- och samarbetsmallar för behandlingen av mobbningsärenden på alla håll. Till denna del är det viktigt att se till att olika aktörer har tillräckliga resurser och tillräcklig utbildning och på så sätt säkerställa att behövlig jämlikhet kan tryggas när man ingriper i mobbningsfall.

Straffrättsliga bestämmelser om barn

Enligt konventionen om barnets rättigheter ska vid alla rättsliga och lagstiftningsmässiga åtgärder som gäller barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3).

Enligt utredning till utskottet anses det i allmänhet vara skadligt för barn att bli omfattad av det straffrättsliga systemet. I artikel 40.3 i konventionen om barnets rättigheter sägs att konventionsstaterna ”ska söka främja införandet av lagar och förfaranden samt inrättandet av myndigheter och institutioner som är speciellt anpassade för barn som misstänks eller åtalas för eller befinns skyldiga till att ha begått brott och ska särskilt: a) fastställa en lägsta straffbarhetsålder, b) vidta åtgärder, då så är lämpligt och önskvärt, för behandling av ärenden som rör barn under denna ålder utanför domstol, under förutsättning att mänskliga rättigheter och rättsligt skydd till fullo respekteras.”

Artikel 40.3 b i konventionen betonar att rättsliga åtgärder, vars tyngsta del utgörs av straffprocessen och straffsystemet, ska tillgripas i sista hand i samband med lagstridiga gärningar som begås av barn. Bestämmelsen i konventionen ska beaktas inte bara vid tillämpningen av lagen utan också när lagen stiftas. Bestämmelsens uppenbara budskap är att man bör förhålla sig mycket restriktivt särskilt till straffbestämmelser som gäller barn. När straffbestämmelserna i allmänhet skrivs på ett ”åldersneutralt” sätt, framgår det att barnsystemet är lindrigare särskilt i bestämmelserna om åtgärdseftergift och påföljdssystemet. Inom kriminaliseringsområdet bör dock den ut-

Betänkande LaUB 11/2022 rd

gångspunkt som kompletterar ultima ratio-regeln i konventionen om barnets rättigheter ha betydelse exempelvis så att man förhåller sig mycket restriktivt särskilt till straffbestämmelserna om barnens ansvar och att man fäster särskild uppmärksamhet vid tillämpningen av kriminaliseringsprinciperna.

Som det sägs ovan föreslås det i lagmotionen en ny straffbestämmelse som dock inte nämnvärt inverkar på straffbarheten, eftersom gärningssätten grundar sig på gärningar som redan nu är straffbara. Trots att bestämmelsen i fråga om gärningsmannakännetecknet är skriven på ett ”åldersneutralt” sätt, gäller den med beaktande av ansvarsåldersgränsen framför allt barn i åldern 15–17 år som agerat klandervärt. Men eftersom problemet med mobbning huvudsakligen gäller yngre elever, möter den föreslagna inskrivningen i strafflagen problemet bara delvis.

I medborgarinitiativet föreslås det att lagberedningsåtgärder ska vidtas för att skriva in mobbning i strafflagen, men i initiativet nämns för närvarande inte uttryckligen gärningar som nu inte är straffbara men som bör kriminaliseras. Ett sådant regleringssätt närmar sig på det sätt som konstateras ovan så kallad symbolisk lagstiftning, vilket med tanke på kriminaliseringsprinciperna i princip inte anses motiverat när det gäller sedvanliga kriminaliseringar, i synnerhet inte sådana som gäller barn.

Social diskriminering eller psykisk uteslutning, som är en betydande form av mobbning, har lyfts fram som ett slags specialfall av misshandel vid utskottets sakkunnigutfrågning. Lagutskottet anser dock utifrån inkommen utredning att det vore synnerligen problematiskt att ändra eller komplettera bestämmelsen om misshandel så att den uttryckligen beaktar sådana fall. Redan definitionssvårigheterna är betydande och det är mycket svårt att verifiera vad tillräknandet kräver. En betydande del av sådant förfarande är passivitet, i straffrättsliga termer således försummelse. Utskottet anser att det är tämligen omöjligt att föreskriva om en med hot om straff effektiviserad skyldighet att beakta som gäller i synnerhet barn. Det bör beaktas att en hälsoskada som uppfyller brottsrekvisitet med tanke på de gällande bestämmelserna om misshandel och vållande av skada kan vara psykisk också i nuläget.

Utbildningsanordnarens skadeståndsansvar och tillsyn

Enligt utredning till utskottet innehåller de finska utbildningslagarna (bl.a. lagen om grundläggande utbildning 628/1998, lagen om yrkesutbildning 531/2017 och gymnasielagen 714/2018) inga uttryckliga bestämmelser om läroanstaltens eller utbildningsanordnarens skadeståndsansvar för skada som orsakats en elev som utsatts för mobbning. Lagarna i fråga innehåller dock bestämmelser som är av betydelse vid bedömningen av ansvaret för skolan, dess personal och läroanstaltens huvudman i mobbningssituationer. Exempelvis enligt 29 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning har den som deltar i utbildning rätt till en trygg studiemiljö. I paragrafens 3 mom. sägs att i avsikt att främja bland annat trygghet och trivsel i skolan ska utbildningsanordnaren godkänna en ordningsstadga eller meddela andra ordningsbestämmelser som ska tillämpas i skolan eller på någon annan plats där undervisning ordnas. I denna ordningsstadga och i andra bestämmelser kan det enligt 5 mom. utfärdas sådana regler om de praktiska arrangemangen och ett korrekt uppförande som är nödvändiga för tryggheten och trivseln i skolsamfundet. Skolans lärare eller rektor ska enligt 7 mom. meddela om trakasserier, mobbning, diskriminering eller våld som skett i skolan eller under skolvägen och som kommit till hans eller hennes kännedom till

Betänkande LaUB 11/2022 rd

vårdnadshavaren för den elev som misstänks för detta och för den elev som utsatts för detta. I lagarna finns också bestämmelser om de metoder som läroanstalten kan tillgripa, om en elev kan anses äventyra andra elevers rätt till en trygg studiemiljö exempelvis genom mobbning eller trakasserier.

Om läroanstaltens personal försummar sin skyldighet att se till att elevernas studiemiljö är trygg eller om personalen inte vidtar åtgärder för att mobbning som kommit till dess kännedom ska upphöra, bedöms deras och deras arbetsgivares skadeståndsansvar enligt skadeståndslagens (412/1974) 3 kap. om arbetsgivares och offentliga samfunds skadeståndsansvar samt 4 kap. om arbetstagares ersättningsansvar. Enligt bestämmelserna är arbetsgivaren, oavsett om den är offentlig eller privat, skyldig att ersätta skada som arbetstagaren eller tjänstemannen genom fel eller försumelse i arbetet orsakar. Om skadan har orsakats vid utövning av offentlig makt, förutsätter uppkomsten av ersättningsansvar dock att de krav som med hänsyn till verksamhetens art och syfte skäligen kan ställas på fullgörandet av åtgärden eller uppgiften inte har iakttagits. En arbetstagare eller tjänsteman är skyldig att i fråga om skada som han eller hon orsakat genom fel eller försumelse i sitt arbete ersätta ett belopp som prövas skäligt med beaktande av skadans storlek, gärningens art, skadevållarens ställning, den skadelidandes behov samt övriga omständigheter. Om arbetstagaren eller tjänstemannen endast har gjort sig skyldig till lindrigt vållande, döms skadestånd inte ut.

Enligt utredning till utskottet är skolans personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten enligt Sveriges skollag (2010:800) skyldig att anmäla detta till rektorn. Rektorn är i sådana fall 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. (6 kap. 10 § i skollagen). Om huvudmannen eller personalen åsidosätter sina skyldigheter enligt 10 § kan huvudmannen bli skyldig att betala skadestånd för den kränkning eller annan skada som detta innebär (6 kap. 12 § i skollagen). Om skolan eller dess huvudman inte vidtar de åtgärder som lagen förutsätter, kan Skolinspektionen eller Barn- och elevombudet som lyder under den underrättas om försummelsen, och dessa kan föra ärendet till rätten för den elev som utsatts för mobbning och yrka på ersättning.

Finlands lagstiftning om utbildning innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om ersättning som motsvarar Sveriges skollag. Lagstiftningen i både Finland och Sverige förutsätter dock i princip att den som hör till skolans personal och blir medveten om mobbningen ska vidta åtgärder för att anmäla mobbningen vidare och förhindra att mobbningen fortsätter. Underlåtenhet att vidta dessa åtgärder medför ansvar för de skador som uppkommer till följd av underlåtenheten och som ska ersättas enligt lagstiftningen i det berörda landet. I svensk lagstiftning finns det dock mer exakta bestämmelser än i finsk lagstiftning om hur skolans personal ska agera vid misstanke om mobbning.

Vårdnadshavaren till ett barn som blivit mobbat kan vid fall av mobbning anföra klagan över skolans försummelse hos den aktör som driver skolan, regionförvaltningsverket eller de högsta brottsbekämpande myndigheterna, såsom justitieombudsmannen. Vårdnadshavaren kan också väcka skadeståndstalan mot såväl skolans huvudman, personalrepresentanter som gjort sig skyldiga till försummelse som en elev som gjort sig skyldig till mobbning. Enligt utredning till ut-

Betänkande LaUB 11/2022 rd

skottet har dock talan och klagomål som gäller skolan och där skolan har åtalats för försummelse att ingripa i mobbning behandlats i relativt liten omfattning. Därför har det ännu inte hunnit uppstå vedertagen avgörandepaxis som kan användas vid bedömningen av om skolans åtgärder är tillräckliga.

Lagutskottet konstaterar att Finlands lagstiftning i enlighet med det som sägs ovan täcker skadeståndsansvaret i samband med mobbning i skolan. Utskottet anser dock att det vid sidan av andra metoder är motiverat att följa paxis i skadestandsfrågor och bedöma om lagstiftningen om skadestandsfrågor behöver ses över exempelvis i enlighet med svensk lagstiftning.

Tillsynen över mobbningsärenden anknyter oftast till tillsynen över utbildnings- och utbildningsanordnarna, och ingen myndighet har tilldelats ansvar för särskilt tillsyn i synnerhet i anknytning till mobbning.

Enligt den utredning som utskottet fått övervakar regionförvaltningsverket att klientens lagliga rättigheter tillgodoses inom förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen, yrkesutbildningen på andra stadiet samt inom den grundläggande konstundervisningen och det fria bildningsarbetet. Med stöd av ett klagomål kan regionförvaltningsverket i efterhand undersöka om utbildningsanordnaren har iakttagit lagen. Elever och studerande har enligt lagen rätt till exempelvis undervisning, en trygg studiemiljö och tillräckligt stöd. Föremål för klagomål kan vara såväl offentliga som privata aktörer.

Lagutskottet anser också att det är viktigt med tillräcklig tillsyn över utbildningsanordnarna. Utskottet ser det som motiverat att framöver också bedöma om det är motiverat att regionförvaltningsverket också på eget initiativ ska ha rätt att undersöka lagenligheten i utbildningsanordnarnas verksamhet.

Utskottets slutsatser

Lagutskottet anser att mobbning i skolan är ett mycket betydande problem och att man bör ingripa i mobbningen genom lämpliga och effektiva åtgärder. I ljuset av det som sägs ovan understöder lagutskottet dock inte förslaget i lagmotionen och medborgarinitiativet om att skolmobbning ska tas in som ett separat brott i strafflagen eller att lagberedning i syfte att införa den ska inledas. Också merparten av de sakkunniga som utskottet hört är av samma åsikt. Allvarliga gärningar som inbegriper mobbning i skolan är redan nu kriminaliserade i ganska hög grad, och det är enligt utskottet inte motiverat att till exempel kalla samma gärning för mobbning eller misshandel beroende på om gärningen sker i skolmiljön eller någon annanstans. Skolan ska inte vara en ö som är fristående från det övriga omgivande samhället.

Lagmotionen och medborgarinitiativet lyfter fram viktiga problemområden och synpunkter. Utskottet anser utifrån utfrågningen av sakkunniga att det är klart att problemen med mobbning i skolan inte är straffrättsliga eller kan lösas med straffrättsliga åtgärder. De bakomliggande orsakerna till skolmobbning är många och i bekämpningen av mobbning har personalen, myndigheterna, elevernas föräldrar eller vårdnadshavare och eleverna själva sina egna roller och uppgifter. Samarbete mellan olika aktörer är viktigt.

Betänkande LaUB 11/2022 rd

Utskottet betonar vikten av att trygga tillräckliga resurser för skolorna och elevvården. Det är också viktigt att utveckla fungerande samarbetsmodeller mellan myndigheter och skolor och säkerställa att de fungerar samt att tillvägagångssätten är sådana att mobbning åtgärdas på ett jämlikt sätt i hela landet. Vidare är det viktigt att se till att aktörerna, såväl lärarna som andra, får tillräcklig utbildning så att de är medvetna om de handlingsmodeller som används, anmälningsskyldigheterna och när det i den aktuella situationen är fråga om ett brott. Utskottet anser därför att det i fortsättningen finns skäl att på ett övergripande sätt utreda hur mobbning i skolan kan förebyggas och åtgärdas bättre än för närvarande och samtidigt bedöma om lagstiftningen om skadestånd och tillsyn över undervisningsväsendet behöver ses över. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om saken (*Utskottets förslag till uttalande*).

Med stöd av proposition RP 127/2021 rd har det på det sätt som konstateras ovan gjorts ändringar i bestämmelserna om skolmobbning, skolfred och disciplin. Den nya regleringen trädde i kraft den 1 augusti 2022. Utskottet anser det vara viktigt att följa upp effekterna av också denna reglering. Enligt utredning till utskottet bedömer nationella centret för utbildningsutvärdering för första gången de metoder mot mobbning som används i den grundläggande utbildningen. Bedömningen ska vara klar hösten 2022. Det är viktigt att man även på basis av denna utvärdering strävar efter att vidareutveckla tillvägagångssätten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen förkastar förslaget om att inleda lagberedning i medborgarinitiativ MI 5/2021 rd.

Riksdagen förkastar lagförslaget i lagmotion LM 12/2019 rd.

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen på ett övergripande sätt utreder hur mobbning i skolan kan förebyggas och åtgärdas bättre än för närvarande och i anslutning till detta bedömer bland annat behoven av att komplettera lärarutbildningen och skapa enhetliga verksamhetsmodeller på riksnivå i mobbningsfall samt huruvida lagstiftningen om skadestånd och tillsynen över undervisningsväsendet behöver ses över.

Betänkande LaUB 11/2022 rd

Helsingfors 12.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Paula Werning sd
ersättare Outi Alanko-Kahiluoto gröna
ersättare Juho Kautto vänst
ersättare Tuomas Kettunen cent
ersättare Veikko Vallin saf.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.