

Kritik mot en gymnasieskola för handläggningen av en fråga om avstängning av en elev inom kommunal vuxenutbildning, m.m.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Lövsta landsbygdsgymnasium i Romakloster, Gotlands kommun, m.fl. angående felaktig behandling i samband med en avstängning. Han gjorde även gällande att han förmåtts att studera ”på distans” och därigenom var utestängd från skolan.

AA anförde bl.a. följande. Han blev antagen till trädgårdslinjen på Lövsta landsbygdsgymnasium i slutet av 1998. Han studerade där de tre första månaderna 1999 utan att få någon varning eller klagomål mot sin person. Under en skolresa till Stockholm i april 1999 (*rätteligen mars 1999; JO:s anm.*) kom han i bråk med en av sina klasskamrater. När han återvände till Gotland fick han av en av de andra eleverna höra att han var ”relegerad”. Detta fick han snart bekräftat av en av huvudlärarna på trädgårdslinjen. Han sände ett brev till biträdande rektorn BB och bad henne skicka en förklaring. Hon skickade då ett intyg avseende den tid han varit på skolan utan vidare förklaring om hans avstängning. Han blev avstängd från undervisningen under en 14-dagarsperiod. Dagen innan han skulle återvända till skolan efter avstängningen ringde BB och meddelade att en grupp elever satte sig emot att han återvände. BB lade fram ett förslag som innebar att han skulle studera på distans. Han gick med på det eftersom han uppfattade att han inte hade något annat val.

Utredning

Inledningsvis infordrades handlingar från Lövsta landsbygdsgymnasium.

Härvid framkom bl.a. följande. I en till AA ställd skrivelse, daterad den 13 april 1999, som rubricerats ”Varning angående allvarlig förseelse under studietid”, anförde BB, biträdande rektor vid Lövsta landsbygdsgymnasium, bl.a. följande.

Härmed tilldelas AA studerande inom kunskapslyftets helårskurs inom trädgård vid Lövsta Landsbygdsgymnasium (registrerad vid Komvux Visby) en varning angående olämpligt uppträdande och kraftig alkoholberusning vid studieresa till Sollentunamässan 25–26 mars 1999 enligt nedanstående beskrivning. AA avstängs från undervisning två veckor fr o m 1999-03-29 enl förordning.

Av handlingarna framgår vidare att BB i en till Barn- och utbildningsnämnden i Gotlands kommun ställd skrivelse av den 18 april 1999 yrkade att nämnden skulle ”pröva avstängningen” av AA. I skrivelsen anfördes även bl.a. följande.

Ärendet har handlagts sent pga att den studerande själv gett signaler om att han skulle avsluta utbildningen och också begärde ett intyg över studierna vilket utfärdades 1999-03-31. I det läget fanns ingen anledning att vidta någon åtgärd.

Dessutom har det varit och är oklart om vem som är den högst ansvariga för kunskapslyftets elever. Eleven har hävdad att en lärare avstängt eleven vilket inte är fallet. Läraren har meddelat eleven att de övriga studerande inte välkomnade honom tillbaka.

I en till barn- och utbildningsnämnden ställd skrivelse den 7 juli 1999 lämnade BB en redogörelse avseende aktuellt ärende. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

En skriftlig varning utdelades till AA daterad 1999-04-13 och är undertecknad av båda parter. Eleven tilldelades en retroaktiv avstängning om två veckor i samband med varningen. Annan avstängning har inte varit gällande. Rektor har förberett klassen på AA:s återkomst där möten med klassen skett 1999-04-13 och 1999-04-16 där det framkommit att detta inte skulle fungera på ett bra sätt. AA meddelades svårigheterna med att återuppta studierna på Lövsta. I samband med detta kontaktades Barn- och Utbildningsnämnden samt att AA erbjöds individuella studier med praktikplats på Muramaris enligt bifogat brev. Individuell studieplan accepterades av den studerande.

– För att utreda studiemöjligheterna i klassen kopplades kurator CC vid Komvux in för utredning. De utförda åtgärderna har varit kontakt med AA, närvaro vid möte mellan den studerande och rektor samt samtal med eleverna vid trädgårdsutbildningen 1999-05-06. Bedömningen av kurator är att, såsom situationen utvecklats med ett kompakt motstånd från övriga elever, den bästa lösningen är att AA bedriver studierna enskilt. Kurators bedömning delas av undertecknad.

Barn- och utbildningsnämnden i Gotlands kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i AA:s anmälan till JO. I remissyttrandet anfördes följande.

Bakgrund

AA, född 1954 (*1958 enligt AA:s påpekande; JO:s anm.*), är elev vid trädgårdsutbildningen på Lövsta Landsbygdsgymnasium inom ramen för *kunskapslyftet*. Under viss tid har det rått konflikt mellan AA och övriga elever i utbildningen. Vid en studieresa till Stockholm v 12 blev AA avvisad från vandrarhemmet af Chapman på grund av störande uppträdande i alkoholpåverkat tillstånd. Efter denna incident avstängdes AA temporärt två veckor från kursen. Efter denna period erbjöds AA individuell studieplats.

Som elev på kunskapslyftet omfattas AA av förordning om kommunal vuxenutbildning. I förordningens 3 kapitel regleras disciplinära åtgärder i 21–24 §§. Enligt vår mening rör detta sig emellertid inte om en disciplinär åtgärd, utan om en anpassad studiegång i form av individuell undervisning. Åtgärden var motiverad under en längre tid, men den utlösande faktorn blev incidenten i Stockholm.

Utredning

Som framgår av bilagorna (*här utelämnade; JO:s anm.*) vidtogs åtgärden efter en långvarig konfliktsituation mellan AA och de övriga eleverna i gruppen. Kurator CC har varit engagerad i ärendet.

Som framgår av bifogade handlingar råder oenighet med AA om huruvida åtgärden skall betraktas som avstängning eller övergång till individuell undervisning. Utbildningen fortsatte genom att AA studerat i hemmet och på individuell praktik,

och kan enligt vår mening därför inte betraktas som en avstängning. Uppgifter och material har sänts hem till AA. AA uppger att möjligheten att delta i undervisningen från hemmet ej fungerar då den innehåller praktiska moment som genomförs på Lövsta. F n (hösten 1999) har AA sin undervisning i form av individuell praktiktjänstgöring.

Åtgärden beslutades av klassföreståndaren. Beslut om avstängning är inte delegerade från styrelsen för skolan enligt gällande delegationsordning. Om åtgärden skulle vara att betrakta som avstängning kan den således anses strida mot 23 §.

Enligt vår mening är det rektor som har ansvaret för elevens undervisning och som således också har att fatta beslut om anpassad studiegång, praktiktjänstgöring eller individuella studieplaner.

Kunskapslyftet är lokaliserad till Lövsta Landsbygdsgymnasium, vilket tillhör Barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. Om åtgärden skulle betraktas som avstängning istället för individuell undervisning borde alltså beslutet i konsekvens därmed ha fattats av Barn- och utbildningsnämnden.

AA kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. följande. Han har inte känt till att det rått konflikt mellan honom och övriga elever före aktuell skolresa. Innan han blev avstängd hade han inte fått någon som helst varning om att det ”inte stod rätt till”. – Det är svårt för honom med de individuella studierna, särskilt då han inte har möjlighet att praktisera vissa av ämnena.

Kompletterande uppgifter inhämtades per telefon från nämndsekreteraren DD, barn- och utbildningsförvaltningen, BB och EE, rektor för den kommunala vuxenutbildningen i Gotlands kommun.

DD uppgav bl.a. att BB:s i skrift av den 18 april 1999 framställda yrkande om prövning av avstängning inte togs upp i barn- och utbildningsnämnden eftersom saken inte betraktades som en avstängning.

EE lämnade följande upplysningar. Inledningsvis låg *Kunskapslyftet* organisatoriskt under kommunstyrelsen. Sedan den 1 januari 2000 ingår *Kunskapslyftet* i barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. Den kommunala vuxenutbildningen i Gotlands kommun tillhörde vid den i ärendet aktuella tidpunkten – och gör det alltjämt – barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde.

JO tog även del av vissa handlingar från barn- och utbildningsförvaltningen.

I beslut den 21 februari 2002 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Allmänt

Av 1 kap. 8 § skollagen (1985:1100) framgår att det allmänna anordnar utbildning för vuxna i form av bl.a. kommunal vuxenutbildning (komvux). Komvux består av grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning (11 kap. 1 § skollagen). I 1 kap. 10 § skollagen stadgas att kommuner och landsting är huvudmän för komvux. Av 12 § i samma kapitel framgår att den som är huvudman för en del av det offentliga skolväsendet ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning. Varje kommun och

landsting skall, enligt 2 kap. 1 § skollagen, som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder. Av 2 kap. 2 § samma lag framgår att det för ledningen av utbildningen i skolorna skall finnas rektorer och att dessa skall hålla sig förtrogna med det dagliga arbetet i skolan.

För den kommunala vuxenutbildningen gäller, utöver vad som föreskrivs i skollagen, bl.a. förordningen (1992:403) om kommunal vuxenutbildning och förordningen (SKOLFS 1994:2) om 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna. Härutöver innehåller förordningen (1998:276) om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna de speciella regler som gäller för Kunskapslyftet.

Disciplinära åtgärder

Den rättsliga grunden för disciplinära åtgärder mot elever vid kommunal vuxenutbildning finns i 15 kap. 14 § skollagen. Av bestämmelsen framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om disciplinära åtgärder och skiljande av elev från viss utbildning i fråga om utbildning enligt skollagen efter skolpliktens upphörande.

De närmare bestämmelserna om disciplinära åtgärder mot elev vid kommunal vuxenutbildning finns i 3 kap. 21–24 §§ förordningen om kommunal vuxenutbildning.

I förordningens 3 kap. 21 § anges att en elev får skiljas från utbildningen bl.a. om han inte kan anpassa sig till de arbetsformer som undervisningen bedrivs i. Enligt 3 kap. 22 § får elev avstängas från undervisningen helt eller delvis eller förvisas från komvux om han gjort sig skyldig till upprepade förseelser eller en allvarigare förseelse, eller om han uppträtt olämpligt vid upprepade tillfällen eller hans uppförande på annat sätt kan antas inverka skadligt på andra elever. Avstängning får avse högst två veckor medan förvisning får ske för högst ett och ett halvt år.

Av 3 kap. 23 § framgår att frågor om skiljande från utbildningen, avstängning eller förvisning avgörs av styrelsen för utbildningen. Om det bedöms nödvändigt med hänsyn till risken för andra elever och skolans personal får rektor, i avvaktan på att styrelsen skall avgöra ett ärende om avstängning eller förvisning, besluta att med omedelbar verkan interimistiskt avstänga en elev. Ett beslut om interimistisk avstängning gäller till dess ärendet har prövats av styrelsen, dock längst under två veckor.

Vidare anges i 3 kap. 24 § att styrelsen för utbildningen i ett ärende om skiljande från utbildningen, eller om avstängning eller förvisning, skall se till att det finns en utredning som allsidigt klarlägger de omständigheter som är av betydelse för ärendets bedömning. Utredningen skall inledas omgående och genomföras så skyndsamt som möjligt. Eleven skall få tillfälle att muntligen yttra sig inför styrelsen för utbildningen.

Av förordningens 6 kap. 1 § och 22 a § förvaltningslagen (1986:223) följer att beslut om skiljande från utbildningen, avstängning eller förvisning samt beslut om interimistisk avstängning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av 21 § andra stycket förvaltningslagen framgår att sådana beslut om avstängning som här är i fråga skall förses med information om hur beslutet kan överklagas. Det skall framgå av överklagandeanvisningen att överklagandet skall göras skriftligt och att det i skrivelsen skall anges vilket beslut som överklagas och den ändring klaganden begär. Vidare skall det framgå att skrivelsen skall ges in till den myndighet som har meddelat beslutet och att skrivelsen skall ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet (jfr 23 § förvaltningslagen).

Enskild undervisning m.m.

Förordningen om kommunal vuxenutbildning innehåller i 2 kap. 13 § en bestämmelse rörande undervisningens former. I bestämmelsen stadgas att undervisningen skall bedrivas som gruppundervisning men att enskild undervisning får anordnas om det finns särskilda skäl.

Av 6 kap. 1 § förordningen om kommunal vuxenutbildning följer att beslut om enskild undervisning kan överklagas endast i den ordning som anges för laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900).

I punkten 2.6 förordningen om 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna stadgas att rektorn har ansvar för skolans resultat och därvid, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för bl.a. att utbildningen organiseras så att den så långt som möjligt anpassas efter elevernas önskemål och val av kurser och så att återvändsgränder i studiegången undviks, att undervisningens uppläggning, innehåll och arbetsformer anpassas efter elevernas skiftande behov och förutsättningar, att undervisning, elevvårds- och syverksamhet utformas så att elever som behöver särskilt stöd och hjälp får detta och att varje elev i dialog med skolan gör upp en individuell studieplan och reviderar den vid olika tillfällen under utbildningen.

Bedömning

Beslut om skriftlig varning och interimistisk avstängning

AA, som studerade inom ramen för det s.k. Kunskapslyftet, var registrerad vid komvux och omfattades således av förordningen om kommunal vuxenutbildning. Han erhöll utbildningen – trädgårdsutbildning med kurstid från den 7 januari 1999 till den 22 december 1999 – vid Lövsta landsbygdsgymnasium.

När det gäller den första delen av aktuellt händelseförlopp, dvs. biträdande rektorns vid Lövsta landsbygdsgymnasium åtgärd att tilldela AA en skriftlig varning samt avstänga honom från undervisningen under 14 dagar, vill jag anföra följande.

Skolförfattningarna innehåller uttömmande preciserade regler om vilka disciplinära åtgärder som kan vidtas beträffande en elev. Inledningsvis kan konstateras att skriftlig varning inte finns med bland de disciplinära åtgärder som upptas i

förordningen om kommunal vuxenutbildning. Det saknades således författningsstöd för att tilldela AA en skriftlig varning.

Som framgår av redovisningen rörande bestämmelserna i förordningen om kommunal vuxenutbildning är det *styrelsen för utbildningen* som avgör frågor om avstängning. *Rektor* har möjlighet att – om det bedöms nödvändigt med hänsyn till risken för andra elever och skolans personal – besluta att med omedelbar verkan interimistiskt avstänga en elev vid en kommunal vuxenutbildning.

I de fall där beslutanderätten enligt författning tillkommer rektor kan den inte utövas av biträdande rektor annat än om denne vid tillfället tjänstgör som ställföreträdande rektor. Det kan i sammanhanget hänvisas till förarbetena till 2 kap. 2 § första stycket skollagen (prop. 1990/91:18 om ansvaret för skolan, s. 35 f.) varav framgår att någon annan skolledare inte från rektor kan ta över det ansvar och de skyldigheter denne har enligt författningarna.

Eftersom avstängningsärendet här gällde en elev inom komvux som erhöll sin utbildning vid en gymnasieskola, måste man emellertid först ta ställning till en för hela ärendets handläggning avgörande fråga, nämligen om det var styrelsen/rektorn för komvux eller för gymnasieskolan som var behörig att fatta beslut rörande avstängning/interimistisk avstängning.

Beträffande komvux som anordnas enligt 11 kap. 6 § skollagen – dvs. där kommuner och landsting uppdrar åt andra att anordna komvux – stadgas i 2 kap. 8 § förordningen om kommunal vuxenutbildning att bestämmelser om rektor alltid avser den rektor inom det offentliga skolväsendet som är ansvarig för ledningen av utbildningen.

Förevarande situation har däremot inte reglerats i förordningen. Vid den aktuella tidpunkten hade komvux kommunstyrelsens uppdrag att genomföra Kunskapslyftet på Gotland. Som framgått var AA registrerad vid komvux men erhöll sin utbildning vid Lövsta landbygdsgymnasium. Komvux samarbetade alltså med en annan skolform inom det offentliga skolväsendet med kommunen som gemensam huvudman. Enligt min mening måste det i ett sådant fall anses följa av skollagens grunder att det är styrelsen respektive rektorn för den skolform där eleven är registrerad som är behörig att fatta beslut i ett avstängningsärende. Det anförda leder fram till att ett interimistiskt beslut om att stänga av AA från utbildningen måste fattas av rektorn för komvux och sedan prövas av styrelsen för komvux, vilket vid den i ärendet aktuella tidpunkten var, och alltså är, barn- och utbildningsnämnden. Det ligger i sakens natur att det är skolan där undervisningen bedrivs som har kännedom om vad som rent faktiskt inträffat och att gymnasieskolan har att lämna rektorn för komvux erforderlig information när fråga om interimistisk avstängning aktualiseras i ett fall som det förevarande.

Vid sidan av frågan om vem som var behörig att ta ställning i avstängningsärendet ger vad som kommit fram anledning att ta upp flera andra frågor rörande handläggningen.

Det interimistiska beslutet av den 13 april 1999 avsåg en tidsbegränsad, redan förfluten, period. Att ett beslut är interimistiskt innebär att det gäller till dess något annat förordnas. Det kan således inte, såsom här skedde, tidsbegränsas utan gäller till dess att styrelsen för utbildningen avgör ärendet, dock högst två veckor. Såvitt framgår av handlingarna var beslutet inte heller försett med överklagandeanvisning.

Om ett interimistiskt beslut har fattats måste saken anmälas till styrelsen för utbildningen som har att fatta ett efterföljande självständigt beslut i huvudsaken. I en till barn- och utbildningsnämnden ställd skrivelse av den 18 april 1999 yrkade BB att nämnden skulle pröva avstängningen av AA. Av det anförda framgår att barn- och utbildningsnämnden var, såsom styrelse för komvux, behörig att avgöra avstängningsfrågan. Genom utredningen har framkommit att nämnden inte ansåg att det rörde sig om en avstängning utan om en övergång till "individuell" undervisning och att nämnden, på grund av det betraktelsesättet, aldrig prövade beslutet om avstängning. Eftersom ett formellt beslut om interimistisk avstängning fattats fanns det, enligt min mening, inte utrymme för att underlåta att pröva avstängningsfrågan på den grunden att nämnden ansåg att det var fråga om en övergång till "individuell" undervisning.

Med hänsyn till att JO är återhållsam med att uttala sig rörande myndigheters bedömningar i sakfrågor finner jag inte skäl att ta ställning till om det i förevarande fall i och för sig fanns grund för att besluta om avstängning/interimistisk avstängning. Jag kan emellertid inte underlåta att notera att det i beslutet av den 13 april 1999 inte över huvud taget angetts att det förelåg någon form av risk för andra elever och skolans personal, vilket enligt förordningen om kommunal vuxenutbildning är en förutsättning för interimistisk avstängning av en elev.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att handläggningen av avstängningsfrågan uppvisar anmärkningsvärda brister i en rad avseenden. Påtalade brister medförde bl.a. att AA betogs möjligheterna såväl att få yttra sig inför styrelsen för utbildningen och få styrelsens beslut i saken som att genom överklagande föra upp avstängningsfrågan till prövning i domstol. Jag förutsätter att man från nämndens sida ser till att ärenden av ifrågavarande slag i fortsättningen handläggs i enlighet med gällande lagstiftning.

Enskild undervisning

När det gäller AA:s missnöje med att han, efter det att avstängningsperioden var slut, förmåddes studera "på distans" och därigenom var "utestängd" från skolan vill jag anföra följande.

Av utredningen framgår att det var biträdande rektorn vid Lövsta landsbygdsgymnasium som, bl.a. efter samråd med kuratorn vid komvux, beslutade att AA skulle "bedriva studier enskilt". Det har inte framkommit vad som var den rättsliga grunden för beslutet. Eftersom AA var elev inom komvux torde det ha varit den ovan beskrivna bestämmelsen i 2 kap. 13 § förordningen om kommunal vuxenutbildning som kunnat komma i fråga.

När det gäller en elev inom komvux som får sin utbildning vid en gymnasieskola är det – på motsvarande sätt som i fråga om avstängning – i praktiken den skola där undervisningen bedrivs som har de bästa möjligheterna att uppmärksamma om det föreligger sådana särskilda förhållanden som kan föranleda beslut om enskild undervisning. Vad avser den formella hanteringen finner jag emellertid att författningsregleringen inte kan tolkas på annat sätt än att ett sådant beslut måste fattas av ledningen för komvux. Biträdande rektorn vid Lövsta landsbygds gymnasium var således inte, enligt min uppfattning, behörig att fatta beslut om enskild undervisning för AA. Med hänsyn till att det kan finnas ett visst utrymme för en annan tolkning av bestämmelsen vill jag dock inte rikta kritik mot skolan i detta avseende utan nöjer mig med de uttalanden som jag gjort.

Huruvida det i förevarande fall förelegat särskilda skäl att anordna enskild undervisning är en sådan bedömningsfråga som JO regelmässigt inte anlägger några synpunkter på. Jag gör därför inget uttalande i den delen. Avslutningsvis vill jag dock rent allmänt framhålla vikten av att frågan om övergång till enskild undervisning inte hanteras på ett sådant sätt att eleven uppfattar den enskilda undervisningen som en form av disciplinär åtgärd.

De oklarheter som i ärendet framkommit rörande behörighet att fatta beslut i olika frågor är av den karaktären att det kan antas att de medför problem mer generellt. Jag finner därför anledning att sända en kopia av beslutet till Utbildningsdepartementet.

Med den delvis allvarliga kritik som framgår av det anförda avslutas ärendet.