

## Är det skolornas och elevernas sak att hindra skolskjutningar?

Undervisningsministeriet i Finland tillsatte i mars 2008 den s.k. SORA-arbetsgruppen som fick i uppdrag att utreda hur man i vissa situationer kan ingripa i studerandenas studierätt. Arbetsgruppen överlämnade sitt förslag till undervisningsminister Henna Virkkunen i mars 2010. Enligt undervisningsministeriet kommer en proposition i ärendet att ges till riksdagen under inkommande höst. Ifall riksdagen godkänner förslagen planeras lagändringarna att träda i kraft i augusti 2011. Ändringsförslagets huvudsakliga syfte är att genom lagstiftningsreformer göra det möjligt att avbryta en studerandes studierätt eller avstänga en studerande i situationer där han eller hon betraktas som olämplig. Lagrevisionen skulle beröra universitet, yrkeshögskolor, yrkesutbildningen och den yrkesinriktade vuxenutbildningen.

I den här översikten vill vi fästa uppmärksamhet vid detta förslag, som enligt vår mening är bristfälligt och felfokuserat och snarare försvagar studerandenas rättsskydd än ökar säkerheten i läroanstalterna. Först presenterar vi de juridiska problem som förslaget är behäftat med. Därefter granskar vi lagförslaget i relation till de förändringar som skett inom den samhälleliga styrningen, där tidig intervention kommit att bli en central regleringsmekanism, först i den anglosaxiska världen men efterhand allt starkare även i Finland (Garland 2001; Harrikari 2008; Satka 2009). Till slut studerar vi de för-

---

1) Texten är skriven i samarbete med Kerstin Stenius, Pekka Reinikainen, Tuula Kekki, Pekka Sulkunen, Marja-Liisa Havio och Markku Soikkeli.

Texten har år 2010 publicerats på finska i *Yhteiskuntapolitiikka* 75 (1): 82–86

ändrade styrningsmekanismerna i ljuset av existerande vetenskaplig kunskap om avvikande beteende bland unga och hur den generellt regleras i dagens Finland. Vad fortsatta åtgärder beträffar föreslår vi att man nu avancerar försiktigt och fördjupar sig närmare i problematiken innan några lagstiftningsreformer genomförs.

I arbetsgruppens förslag motiveras behovet av en lagrevision med att den nuvarande skollagstiftningen inte ger högskolor och utbildningsarrangörer tillräckliga handlingsmöjligheter i situationer där en studerande som inte lämpar sig för ett visst studieområde riskerar patient-, klient- eller trafiksäkerheten eller utgör ett hot mot minderåriga i deras studier och praktik eller senare i deras yrkesliv.

Enligt förslaget ska det vara möjligt att dra in studierätten för en olämplig studerande *för viss tid* (s. 34–36):

1. ifall studerandens beteende utgör ett hot mot den allmänna säkerheten;
2. ifall det är uppenbart att studeranden trots handledning och stödåtgärder inte kommer att uppfylla de särskilda krav på yrkeskunskap som examen eller utbildningsprogrammet kräver;
3. ifall studeranden i sina studier eller därtill hörande praktik visar grav likgiltighet gentemot sin egen eller någon annans hälsa och säkerhet;
4. ifall studeranden under utbildningens lopp drabbas av hälsoproblem som utgör ett uppenbart hinder för avläggande av examen;
5. ifall studeranden dömts till straff vid allmän domstol och brottet ådagalägger en uppenbar olämplighet för studierna.

Frågan om *drogtestning* ägnas ett eget kapitel i förslaget. Testning ska tillgräpas om

det är nödvändigt för att utreda studerandens funktionsförmåga (s. 38–39).

*Permanent avstängning* ska enligt rapporten (s. 37–38) vara möjlig i sådana exceptionella situationer där studerandens handling eller försummelse varit mycket grav och han eller hon har utsatt en annans hälsa eller den allmänna säkerheten för grovt hot eller allvarlig skada. Som exempel nämns grovt våld eller hot om grovt våld, med skolskjutning som ett extremt fall.

## Om förslaget bakgrund

Bakgrunden till SORA-arbetsgruppens förslag är skolskjutningarna i Jokela i Tusby 2007 och i Kauhava 2008. Till samma typ av fall hör också de s.k. insulinmorden, där en närvårdare dömdes för att ha mördat sina patienter. Alla dessa händelser har inte bara väckt stor medial uppmärksamhet, de har också blivit viktiga politisk-administrativa frågor. Man har frågat hur det är möjligt att närvårdaren fick fortsätta i sitt jobb, hur gärningsmännen i skolskjutningarna kunde ha lagliga vapen och varför ingen förhindrade tragedierna. Efteråt har den kanske viktigaste frågan varit vem som bär skulden. Efter skolskjutningarna har medierna behandlat frågan med stark fokus just på skuldfrågan. Sammantaget visar både själva händelserna och det sätt på vilket de behandlats i efterskott att medborgarnas trygghetskänsla har rubbats.

Är det troligt att framtida risksituationer kan förebyggas med de medel som nu föreslås? Att göra läroanstalterna till ingripande part och studerandena till målgrupp – är det så de eftersträlvade målen kan uppnås? Redan idag ger lagstiftningen möjligheter att vid behov ingripa i problem bland elever och studerande. Kommuner-

na och läroanstalterna är bl.a. skyldiga att erbjuda studerandena hälsovård och olika slags verksamhet som förebygger problem. Om lagstiftningen på den här punkten är otillräcklig anser vi att man först bör kartlägga ändringsbehoven. Siktet bör vara inställt på att skapa tillräckliga förutsättningar för såväl hälso- och välfärdsfrämjande verksamhet som förebyggande arbete (Marja-Liisa Havios PM som legat till grund för remissutlåtandet av Institutet för hälsa välfärd (THL) i oktober 2009).

### Juridiska problem

SORA-arbetsgruppens förslag innehåller många juridiska problem, varav det första gäller dels grunderna för att klassa en studerande som "olämplig", dels definitionen av "mycket grova förseelser". Hur kan man definiera det olämpliga? Vilket slags tillstånd eller beteende kan göra en elev olämplig? Beteendeproblem syns inte alltid, och ibland kan de vara tillfälliga. En elev kan under studiernas lopp till exempel insjukna och/eller börja använda sprit och droger, vilket hindrar studierna. Det kan likväl vara fråga om ett övergående, mindre problematiskt fenomen. Sådana ter sig ofta värre än de i praktiken är. En elev kan också vara tillbakadragen eller skygg utan att för den skull vara rubbad. Det förefaller uppenbart att en lag som gör det möjligt att ingripa i studierätten kräver väl underbyggda bedömningskriterier för när ett problem ska betraktas som tillfälligt resp. bestående. Detta är nödvändigt för att studerandenas rättsskydd inte ska kränkas. För att problemen ska kunna identifieras krävs tilläggsresurser till studenthälsovården och insatser för att höja hela skolpersonalens kunskaper i dessa frågor. Att utreda en elevs eventuella olämplighet är

också tidskrävande. Det nu aktuella lagförslaget ger inga garantier för att eventuella avstängningar alltid föregås av tillräckligt grundliga undersökningar.

Ett annat problem i lagförslaget handlar om beslutsprocessen i problemsituationer. I regeringens proposition föreslås att läroanstalterna själva fattar beslut om en studerandes olämplighet. Ansvaret för att förutse eller reagera på "mycket grova förseelser" delegeras således till läroanstalterna, som därigenom får nya befogenheter. Med dessa befogenheter följer också nytt ansvar för att upptäcka och reagera på missförhållanden, undersöka och definiera situationer samt avstänga elever. En naturlig fråga är då: vill läroanstalterna verkligen axla ett sådant ansvar? En liknande ansvarsdelegering kan skönjas också i samband med översynen av vapenlicensbestämmelserna. Även i offentligheten har frågan dryftats livligt i samband med skolskjutningarna. Inrikesministeriet föreslår i sina anvisningar att sinnessillståndet hos personer som ansöker om vapenlicens ska bedömas av läkare. Detta har Läkarförbundet emellertid motsatt sig och hävdade att uppgiften är oförenlig med läkarnas yrkesbild. Förbundet anser att vapenlicenserna även framgent ska beviljas av polisen (Finska notisbyrån 30.9.2008).

Det tredje problemet i förslaget gäller hur drogtester är förenliga med elevernas grundläggande rättigheter. Drogtester vore ett avsteg från det skydd av medborgarnas personliga frihet och integritet som grundlagen fastslår, vilket också konstateras i förslaget (s. 39). På den punkten omdefinierar lagförslaget gränserna för och motiveringarna till de grundläggande rättigheterna i den existerande lagstiftningen. Då det handlar om ett ingrepp i rättigheter

av så grundläggande art kan man på goda grunder fråga i vilken mån förslaget i praktiken kunde förebygga eventuella framtida skolskjutningar. För att ny lagstiftning ska vara motiverad måste de åtgärder som där föreslås bevisligen vara sådana som leder till önskat resultat.

Nu är situationen enligt vår uppfattning den att risksituationer inte har ett logiskt samband med studier eller studierätt. Således är det inte heller förnuftigt att tänka sig att ingrepp i studierätten i framtiden kunde förhindra skjutningar eller därmed jämförbara risksituationer vare sig i läroanstalter eller någon annanstans. Juridiskt uttryckt innebär det att det s.k. *occasio legis*, i detta fall skjutningen, inte har ett logiskt samband med studierätten. Av den anledningen kan inte heller den föreslagna lagen fungera, varvid också dess förnuftiga syfte, det s.k. *ratio legis*, skulle förbli ouppnått (jur. kand. Pekka Reinikainens kommentar 23.11.2009).

## Kompensation för otrygghetskänsla

Lagförslaget är skrivet i en anda av tidig intervention<sup>1</sup> (jfr Harrikari 2008; Satka 2009). Intervention i den här betydelsen innebär att man med olika förment effektiva medel försöker minimera säkerhetsrisker och därigenom förebygga problemsituationer. Sedd ur det perspektivet fungerar metoden snarast som en retorisk gardering: man skyddar allmänheten eller de potentiella offren mot det onda i stället för att ingripa i själva problemet. Med tidig intervention kan man i regel inte påverka de bakomliggande strukturerna, endast reparera problem på ytan. Vad det nu aktuella lagförslaget beträffar innebär detta att redan existerande mekanismer för in-

tervention i studerandenas liv, till exempel att hänvisa dem till vård, inte stärks, utan i stället koncentreras insatserna på att avskilja "osunda individer" och vid behov bestraffa dem genom avstängning, rentav permanent sådan.

Det tänkesätt där "det onda får sitt straff" hör enligt Pekka Sulkunen (2009, 155) till en aktuell trend inom välfärdsstatens kontext där försvarandet av rättvisa fungerar som ett sätt att dämpa människornas olustkänsla i stället för att det som upplevs som olustigt, t.ex. bristande säkerhet, åtgärdas. Fastän åberopandet av rättvisa inte i sig råder bot på till exempel den smärta som anhöriga till offer i skjutningar tillfogas, erbjuds det som ett slags plåster för det otrygghets- och olustkänsla som såväl anhöriga som andra upplever då deras faktiska trygghet har rubbats. En intervention i själva problemet skulle innebära att alla vapenlicenser som inte är avsedda för tjänstebruk dras in. I dagens Finland skulle det dock förmodligen ses som ett alltför förmyndaraktigt ingrepp. Att lappa den skadade rättvisekänslan, till exempel genom att leta fram den skyldige, är i ett sådant tänkesätt ett enkelt men ytligt sätt att återställa trygghetskänslan. I verkligheten kan den otrygghet som människor upplever inte botas med disciplinära åtgärder mot s.k. riskgrupper. Överlag bör disciplinära och i synnerhet straffrättsliga metoder vara en sista utväg, såsom brukligt är i civiliserade länder (Träskman 2005).

## Lärare och läkare som säkerhetsgaranter?

David Garland (2001, 105) använder den angloamerikanska kontrollen och dess förändringar som exempel då han talar om ett nytt slag av samhällelig reaktion. I

denna nya kontroll kombineras systemet för välfärdstjänster med straffrättslig kontroll. Det resulterar i en s.k. *penal-welfare*-modell, där brottsbekämpning och säkerhetsaspekter kommer att dominera både diskussionen om och sätten att ingripa i avvikande beteende även då det handlar om s.k. traditionella välfärdstjänster, t.ex. just utbildnings- och hälsovårdstjänster för unga. I en sådan modell blir kravet att garantera säkerheten till varje pris lika viktigt som kravet att trygga välfärden. Säkerhetsivrandet förstärks med antaganden om att utbredd brottslighet och avvikande beteende är naturligt inbyggda i samhället, som därför måste värna sig mot dem. En sådan logik av anglosaxiskt ursprung har enligt forskarna börjat göra sig gällande även i Finland, bl.a. i inrikesministeriets säkerhetsstrategi vid millennieskiftet. Den var ett led i ett slags folklig säkerhetskampanj med vars hjälp man ville förhindra brottslighet och trygga de skötsamma medborgarnas rättigheter (Satka 2009, 23). Att på det sättet skydda människor mot varandra bryter lätt mot de traditionella principerna för hur välfärdstjänster tillhandahålls.

Då de traditionella välfärdstjänsterna utökas med krav på att skydda medborgarna mot varandra talar vi inte enbart om en förändring i atmosfären. Personalen tilldelas också nya uppgifter som den saknar både utbildning för och erfarenhet av. Det är det, det handlar om då läkarna avkrävs sinnesundersökningar som grundval för beviljande av vapenlicens. Läkarna upplever helt berättigat att de är på både främmande vatten och svag is.

På samma sätt vill SORA-arbetsgruppen också ge studenthälsovården nya uppgifter. Många läroanstalter har under de senaste åren haft det svårt bland annat på

grund av alla reformer inom utbildnings-systemen, t.ex. utökade självständiga studier, omorganiseringar av läroanstalter och yrkeshögskolereformen (Marja-Liisa Havios PM som legat till grund för remissutlåtandet av Institutet för hälsa och välfärd (THL) i oktober 2009). Inför alla förändringar har skolhälsovårdens resurser snarare skurits ner än ökats (Rimpelä 2008). Det är svårt att föreställa sig att studenthälsovården i en sådan situation entusiastiskt skulle välkomna eller överhuvudtaget klara av nya, utmanande och delvis diffusa uppgifter.

## De unga som riskfaktorer?

Påståendet att ungdomen betar sig allt mer störande stöds inte av forskningen. Den enkät som Rättspolitiska forskningsinstitutet gjort visar att egendomsbrotten bland unga minskat från mitten av förra decenniet fram till idag. Våldsbrottsligheten har förblivit förhållandevis oförändrad, men under de senaste åren har t.ex. droganvändningen minskat (Salmi 2008). Enligt den undersökning av dryckesvanorna som Institutet för hälsa och välfärd (THL) gjort har också användningen av andra droger bland unga planat ut under de senaste åren och tidvis rentav minskat i vissa grupper (Ahlström m.fl. 2008).

Det lagförslag som här behandlats är inte ett enskilt fall. I den tidiga interventionens anda har också andra program och lagförslag gjorts i Finland under de senaste åren. Deras motiv tycks vara att ingripa i de ungas beteendeproblem i stället för att med förebyggande åtgärder försöka rätta till strukturella problem, t.ex. genom större satsningar på studenthälsovård. Gemensamt för många åtgärder, projekt och strategier är att ungdomen ses som ett hot.

I sin nyligen utkomna bok "Pelkokierre – Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kampa-pailu kaupunkitilasta" ("Rädslans onda cirkel – Rädslans politik, säkerhetsmarknaden och kampen om stadens rum") menar Hille Koskela (2009) att kommunerna i sina säkerhetsstrategier under de senaste åren utsett just ungdomen till den största säkerhetsrisken.

Oron för de unga kom i början av millenniet till uttryck i allt fler restriktioner, vilket också framträder i många undersökningar där man skärskådat åtgärder på kommunnivå, såsom reglering av hemkomsttider för barn och unga (Harrikari 2008) och offentligt drickande (Törrönen 2004). Till skillnad från traditionellt förebyggande arbete har också t.ex. polisen kunnat spela en mycket aktiv roll i diskussionerna på lokalplan (Harrikari 2008). Således kan den kombination av kontroll och välfärd (*penal-welfare*) som Garland talar om också framträda i omvänd ordning jämfört med det vi beskrivit ovan.

Interventionerna i ungdomars avvikande beteende inom ramen för välfärdstjänsterna syns framför allt i specialtjänsterna, såsom barnomsorgen. En förändring som berör just ungdomar i specialställning framträdde i form av nya bestämmelser om s.k. begränsande åtgärder i barnskyddslagen (Barnskyddslagen 417/2007). Dessa bestämmelser trädde i kraft redan före barnskyddslagen, eftersom frågan ansågs brådskande. Liksom SORA-arbetsgruppens förslag motiverades också dessa begränsande åtgärder i lagberedningen (SHM 1999) förutom med växande grava beteendestörningar bland unga även med personalens bristfälliga möjligheter att ingripa i avvikande beteende. Begränsande åtgärder mot unga är i och för sig ingenting

nytt inom barnomsorgen, men att skriva in begränsningarna i sin nuvarande form i lagen krävde förändringar som omdefinierar den grundlagsenliga principen om barnets integritet (Kouvonen 2010). Det skulle även SORA-arbetsgruppens förslag göra till exempel i fråga om drogtestar.

## Till sist

Med tanke på den fortsatta behandlingen av frågan vore det viktigt att utreda vilka författningar som redan nu möjliggör interventioner vid läroanstalter, ifall sådana är av nöden. Dessutom bör personalens kompetens och utbildningsstruktur utvecklas i en sådan riktning att gryende problem kan upptäckas i tid.

Det slag av interventioner i barns och ungas störande beteende som SORA-arbetsgruppen föreslår är inte motiverade. Gruppens förslag är problematiskt både för läroanstalterna och för deras studerande. Ifall förslaget godkänns påförs läroanstalterna nya uppgifter som inte lämpar sig för dem. Vad studenterna anbelangar kan de åtgärder som gruppen föreslår kränka deras rättskydd och leda till långtgående konsekvenser. Avstängning från läroanstalten kan i värsta fall rentav påverka en elevs hela framtida liv, ifall studieinriktningen på detta sätt ändras med tvångsmedel.

Sammantaget är SORA-arbetsgruppens förslag ägnade att dels uppskjuta problemen, dels skuffa dem åt sidan. Några ekonomiska besparingar medför de knappast för samhället. Det skulle däremot ökade resurser till studenthälsovården och läroanstalterna med stor sannolikhet göra på lång sikt. Arbetsgruppens förslag kan inte heller hindra framtida skolskjutningar. Om elevernas säkerhet i en viss läroanstalt tryggas genom avstängning av en s.k.

osund individ, kan denna individ genomföra sina eventuella skjutplaner i en annan miljö, t.ex. en annan läroanstalt eller ett köpcentrum. För att åtgärderna ska vara korrekt fokuserade bör de göra det lättare att hänvisa behövande studerande till vård och att bygga studieprogram som stöder den enskilda studeranden. Men inte heller det ger fullständig trygghet. För att skjutin-

termezzon ska kunna undvikas krävs i första hand förändrad praxis för beviljande av vapenlicenser.

*Översättning: Markus Sandberg*

**Petra Kouvonon**, forskare  
Stiftelsen för Alkoholforskning  
E-post: petra.kouvonon@helsinki.fi

## NOTER

- 1) Principen om tidig intervention (early intervention) har funnit sin väg till finländsk lagstiftning och praxis från det brittiska socialarbetet, där strategin varit ett viktigt sätt att avhjälpa de problem som uppstått

då välfärdstjänsterna körts ner (t.ex. Farrington & Welsh, 2007). I Finland skrevs principen om tidig intervention in såväl i barnskyddslagen som i inrikesministeriets säkerhetsstrategi 1998.

## REFERENSER

- Ahlström, S. & Metso, L. & Huhtanen, P. & Ollikainen, M. (2007): Missä nuorisoryhmissä päihteiden käyttö on vähentynyt? Suomen ESPAD-aineiston tuloksia 2007. (I vilka ungdomsgrupper har bruket av rusmedel minskat? ESPAD-materialets resultat för Finlands del 2007). *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (1): 73–83
- Farrington, D. P. & Welsh, B. C. (2007): *Saving Children from a Life of Crime. Early Risk Factors and Effective Interventions*. New York: Oxford University Press
- Garland, D. (2001): *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: University Press
- Harrikari, T. (2008): Riskillä merkityt. Lapset ja nuoret huolen ja puuttumisen politiikassa. (Barn och unga i riskzon. Oro och ingripande i politisk beslutsfattning.) *Nuorisotutkimusverkoston julkaisuja* 87. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto
- Koskela, H. (2009): Pelkokierre – pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta. (En spiral av rädsla – skrämselpolitik, stödmarknader och kampen om utrymmet i staden). Helsinki: Gaudeamus
- Kouvonon, P. (2010): Re-negotiating Personal Integrity in Finnish Child Welfare. *International Journal of Children's Rights* 18 (1): 111–125
- Rimpelä, M. (2008): Lasten ja nuorten hyvinvointi. (Barns och ungas välmående). I: Moisio, P. & Karvonen, S. & Simputa, J. & Heikkilä, M. (2008): *Suomalaisten hyvinvointi*. Helsinki: Stakes
- Salmi, V. (2008): Nuorten rikoskäyttäytyminen 1995–2008. (Ungas brottsbeteende 1995–2008). Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkokatsauksia 9/2008. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- Satka, M. (2009): Varhainen puuttuminen, moraalinen käänne ja sosiaalisen asiantuntijat. (Tidigt ingripande, moralisk vändning och expertisen på det sociala). *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (1): 17–32
- STM (1999): Sijaishuollon pakkotoimityöryhmän muistio. (Promemoria över arbetsgruppen för tvångsingrepp i vård utom hemmet). Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön

- työryhmämuistioita 1998:22. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö
- Sulkunen, P. (2009): *The Saturated Society: Regulating Lifestyles in Consumer Capitalism*. Lontoo: Sage Publications
- SORA-työryhmän luonnos. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ammatillisesta koulutuksesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettujen lakien sekä ammattikorkeakoululain ja yliopistolain muuttamisesta. (Ett utkast från SORA-arbetsgruppen).
- Träskman, P. O. (2005): *Drug Control and Drug Offences in the Nordic Countries: A Criminal Political Failure too often Interpreted as a Success*. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 5: 2236–2256
- Törrönen, J. (2004): *Valvontaa ja vastuuta. Päihteet ja julkisen tilan moralisääty*. Helsinki: Gaudeamus.