



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Høringsnotat

Forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven (nytt kapittel om skolemiljø)

20. april 2016

Innhold

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet	5
2	Bakgrunnen for lovarbeidet	6
3	Retten til et trygt og godt skolemiljø	6
3.1	Bakgrunnen for forslaget	6
3.2	Gjeldende rett.....	7
3.3	Departementets vurderinger	8
3.4	Departementets forslag	9
4	Skolens aktivitetsplikt for å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø	10
4.1	Bakgrunnen for forslaget	10
4.2	Gjeldende rett.....	11
4.3	Departementets vurderinger.....	11
4.3.1	Skal skolen ha plikt til å fatte enkeltvedtak om retten til et trygt og godt skolemiljø?.....	11
4.3.2	Hvem skal omfattes av aktivitetsplikten?.....	14
4.3.3	Aktivitetsplikten består av flere delplikter	15
4.3.4	Plikt til å følge med	15
4.3.5	Plikt til å undersøke.....	16
4.3.6	Plikt til å gripe inn.....	19
4.3.7	Plikt til å varsle.....	19
4.3.8	Plikt til å sette inn tiltak.....	21
4.3.9	Når er skolens aktivitetsplikt oppfylt?	22
4.3.10	Skolen bør kunne dokumentere at de oppfyller aktivitetsplikten.....	23
4.3.11	Aktivitetsplikt der ansatte krenker elever.....	24
4.3.12	Departementets forslag.....	25
5	En håndhevingsordning for oppfølging av aktivitetsplikten	26
5.1	Bakgrunnen for forslaget	26
5.2	Gjeldende rett.....	27
5.3	Departementets vurderinger.....	28
5.3.1	Behov for endringer i dagens ordning.....	28
5.3.2	Målet er en enklere, raskere og tryggere håndhevingsordning	29
5.3.3	Hvem skal kunne melde saken til håndhevingsmyndigheten?.....	29

5.3.4	Hvordan skal saken meldes til håndhevingsmyndigheten?	31
5.3.5	Hvilke saker skal kunne meldes inn?	31
5.3.6	Hvilke krav skal gjelde for håndhevingsmyndighetens saksbehandling?	32
5.3.7	Håndhevingsmyndigheten vurderer om aktivitetsplikten er oppfylt	36
5.3.8	Pålegg om retting og tiltak	37
5.3.9	Håndhevingsmyndigheten skal følge opp at pålegget oppfylles	40
5.3.10	Hvem skal være håndhevingsmyndighet?	40
5.3.11	Mulighet til å klage på fylkesmannens avgjørelser	48
5.3.12	Om klagebehandlingen	50
5.4	Departementets forslag	52
6	Reaksjoner overfor skoleeiere	53
6.1	Bakgrunnen for forslaget	53
6.2	Gjeldende rett	53
6.3	Departementets vurderinger	54
6.3.1	Behov for reaksjoner og tiltak mot lovbrudd	54
6.3.2	Tvangsmulkt – et pressmiddel i fastlåste enkeltsaker	55
6.4	Departementets forslag	59
7	Andre endringer i kapitlet om elevenes skolemiljø	59
7.1	Bakgrunn	59
7.2	Virkeområdet til kapittel 9 A	60
7.2.1	Gjeldende rett	60
7.2.2	Departementets vurderinger	60
7.2.3	Departementets forslag	60
7.3	Systematisk arbeid	61
7.3.1	Gjeldende rett	61
7.3.2	Departementets vurderinger	61
7.3.3	Departementets forslag	61
7.4	Informasjonsplikt og rett til å uttale seg	62
7.4.1	Gjeldende rett	62
7.4.2	Departementets vurderinger	62
7.4.3	Departementets forslag	63
7.5	Ordensreglement og bortvisning	64

7.5.1	Gjeldende rett	64
7.5.2	Departementets vurderinger	64
7.5.3	Departementets forslag.....	67
7.6	Straffansvar	68
7.6.1	Gjeldende rett	68
7.6.2	Departementets vurderinger	68
7.6.3	Departementets forslag.....	69
7.7	Erstatningsansvar og bevisbyrde.....	69
7.7.1	Gjeldende rett	69
7.7.2	Departementets vurderinger	69
7.7.3	Departementets forslag.....	69
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	70
9	Merknader til lovforslaget	72
9.1	Merknader til bestemmelser i opplæringsloven.....	72
9.2	Merknader til bestemmelser i friskoleloven	81
10	Lovforslag	83
10.1	Endringer i opplæringsloven	83
10.2	Endringer i friskoleloven.....	87

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

I dette høringsnotatet foreslår departementet et nytt kapittel om skolemiljø i opplæringsloven. Mange av dagens regler om elevenes skolemiljø fungerer godt, og departementet foreslår å videreføre disse i det nye kapitlet om skolemiljø. I tillegg foreslår departementet nye regler og endringer i eksisterende regler. Språket er omarbeidet i nesten alle bestemmelsene.

Regelverket er viktig for å sette standarder, plassere ansvar og plikter på skoleeier og ansatte i skolen, og gi elever og foreldre rettigheter og trygghet for at disse blir ivaretatt. Likevel vil regelverket aldri alene løse samfunnets utfordringer med mobbing i skolen og dårlig skolemiljø. Regelverksendringer er derfor bare ett av flere tiltak departementet gjennomfører for å sikre elever et trygt og godt skolemiljø. Det nye lovkapitlet skal bidra til å styrke elevenes rettssikkerhet og legge til rette for bedre etterlevelse av regelverket.

De viktigste endringene departementet foreslår i det nye kapitlet om skolemiljø er:

- ny aktivitetsplikt og skjerpet aktivitetsplikt dersom det er ansatte som krenker elever (kapittel 4)
- ny håndhevingsordning ved brudd på aktivitetsplikten (kapittel 5)
- hjemmel for pålegg om retting og pålegg om tiltak ved brudd på aktivitetsplikten (kapittel 5)
- hjemmel for tvangsmulkt for å sikre oppfyllelse av pålegg ved brudd på aktivitetsplikten (kapittel 6)
- ny plikt for skolen til å informere elever og foreldre om reglene i kapitlet om skolemiljø (kapittel 7)

I tillegg foreslår departementet endringer i elevenes rett til et godt skolemiljø. Dette er omtalt i kapittel 3. Departementet foreslår også endringer i andre bestemmelser. For eksempel foreslås det endringer i virkeområdet til kapitlet, i reglene om ordensreglement og bortvisning og i reglene om straff og erstatning. Disse forslagene blir omtalt nærmere i kapittel 7.

Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget er gjort rede for i kapittel 8. Enkelte av lovforslagene har økonomiske konsekvenser, og tidspunkt for ikrafttredelse vil vurderes i forbindelse med utarbeidelsen av de årlige statsbudsjettene.

I arbeidet med nytt kapittel om elevenes skolemiljø, har departementet vært opptatt av at reglene skal være enkle å forstå og å følge. Departementet har derfor gjort endringer i både strukturen og språket i kapitlet. Departementet har samarbeidet med Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet og Språkrådet om utformingen av kapitlet. Målet med samarbeidet har vært å utarbeide et presist og brukervennlig kapittel. Arbeidet er en del av regjeringens satsing «Klart lovspråk».

Kravene til det fysiske skolemiljøet er ikke gjennomgått og er ikke omfattet av høringen. Disse kravene vil i stedet bli gjennomgått som en oppfølging av Meld. St. 19 (2014–2015) *Mestring og muligheter* (Folkehelsemeldingen). Oppfølgingen er et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

2 Bakgrunnen for lovarbeidet

De aller fleste elever i Norge trives på skolen. Likevel er det elever som ikke trives, men opplever mobbing eller andre typer krenkelser i sin skolehverdag. I Elevundersøkelsen høsten 2015 svarte 3,7 prosent av elevene at de utsettes for mobbing to eller flere ganger i måneden. Dette tilsvarer om lag 30 400 elever. Enda flere, 14,3 prosent, svarte at de blir utsatt for andre type krenkelser to ganger i måneden eller oftere.

Djupedalutvalget leverte i mars 2015 sin utredning NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Utredningen er omfattende, med et bredt kunnskapsgrunnlag og flere forslag til tiltak. Sammen med innspillene fra høringen og avholdte høringskonferanser, forskning og tallmateriale som har kommet i etterkant av utredningen mv. er utredningen et viktig grunnlag for departementets arbeid med å sikre barn og unge et godt læringsmiljø.

Regjeringen og departementet har i statsbudsjettet for 2016 forpliktet seg til en målrettet og kunnskapsbasert innsats for godt læringsmiljø og mot mobbing. Innsatsen er bygget opp rundt seks konkrete mål og prinsipper:

- Det skal ikke skje
- Det skal nytte å si fra
- Regelverket skal virke
- Kompetansen skal nå helt ut
- Barnehage- og skoleeier er avgjørende
- Barn og unge skal stå i sentrum

Forslaget om endringer i regelverket om elevenes skolemiljø er en del av denne innsatsen.

3 Retten til et trygt og godt skolemiljø

3.1 Bakgrunnen for forslaget

Djupedalutvalget foreslo flere endringer i utformingen av dagens § 9a-1. Utvalget foreslo blant annet at elevenes rett til et *godt* fysisk og psykososialt miljø skulle endres til at elevene har rett til et *trygt* psykososialt skolemiljø. Utvalget mente at det er enklere å avgjøre innholdet i den rettslige standarden *trygt* enn *godt*, og viste blant annet til at *trygt* kan knyttes til den gjeldende oppfatning i pedagogisk og psykologisk forskning om hva som skaper trygge omgivelser for læring. Utvalget foreslo også at retten til et trygt

psykososialt skolemiljø og et trygt fysisk skolemiljø skulle reguleres i to ulike bestemmelser.

Departementet er opptatt av at lovteksten i kapitlet om skolemiljø skal utformes slik at reglene skal være enkle å forstå for brukerne, samtidig som de uttrykker reglenes rettslige innhold på en presis måte. På bakgrunn av dette har departementet vurdert hvordan den overordnede bestemmelsen om elevenes individuelle rettighet om skolemiljøet bør utformes.

3.2 Gjeldende rett

Opplæringsloven

Det følger av opplæringsloven § 9a-1 at «alle elevar i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring». Bestemmelsen gir elever en individuell rett til et godt fysisk og psykososialt miljø. Retten gjelder i undervisningssituasjonen, på skoleområdene, når elevene er på skoleturer og på skoleveien. Skolemiljøet skal – både i enkelttilfeller og det totale miljøet – fremme elevenes helse, trivsel og læring. Rettigheten gir dermed ikke bare vern mot helseskader, men krever også et skolemiljø som virker positivt på elevenes trivsel og læring.

Retten til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø er nærmere presisert i opplæringsloven § 9a-2 og § 9a-3. I § 9a-2 stilles det krav til det fysiske miljøet og i § 9a-3 stilles det krav til det psykososiale miljøet. I tillegg gis det i begge bestemmelsene nærmere regler om hvordan elever og foreldre kan be om tiltak for å rette på de fysiske eller psykososiale forholdene.

Rettigheten etter § 9a-1 gjelder for elever i offentlige grunnskoler og videregående skoler, samt elever i private grunnskoler (jf. § 2-12) og friskoler (jf. friskoleloven § 2-4 andre ledd). Skolefritidsordninger opprettet etter opplæringsloven er også omfattet, jf. § 9a-9. Se mer om virkeområdet i kapittel 7.2.

Andre regler som berører skolemiljøet

Det finnes også andre regelverk som stiller krav til skolemiljøet. Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. har bestemmelser som handler om både det fysiske og psykososiale skolemiljøet og som til dels overlapper med reglene i opplæringsloven. Reglene i forskriften skal bidra til at miljøet i skoler fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade.

Elevene er vernet mot diskriminering og trakassering gjennom reglene i likestillings- og diskrimineringslovene (likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsloven om seksuell orientering). Alle de fire lovene har regler om at ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner har plikt å forebygge og søke å hindre at det skjer diskriminering

og trakassering på bakgrunn av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Plikten er foreslått videreført i ny felles likestillings- og diskrimineringslov.

3.3 Departementets vurderinger

Ettersom grunnskoleopplæring er obligatorisk for alle barn i Norge, er det en forutsetning at staten sikrer elevene et vern mot krenkelser i skolehverdagen deres. Den overordnede rettighetsbestemmelsen i lovens kapittel om skolemiljø er en del av dette vernet. Bestemmelsen er både symboltung og viktig for elevens rettssikkerhet. Elevenes individuelle rett til et godt skolemiljø er utgangspunktet for andre rettigheter og plikter knyttet til å elevenes skolemiljø. Ikke minst er den avgjørende for skolens plikt til å gripe inn og sikre at elevene ikke blir utsatt for krenkelser.

Rett til et trygt og godt skolemiljø

Elevenes skolemiljø er summen av både det fysiske og det psykososiale miljøet på skolen, og disse vil gjensidig påvirke hverandre. Departementet mener at elevenes rett til et godt fysisk og psykososialt miljø fortsatt bør fastslås i en felles overordnet bestemmelse. Begrepet *skolemiljø* favner både det fysiske og psykososiale miljøet på skolen, og departementet mener det er unødig å presisere dette i selve lovteksten. Det bør være tilstrekkelig at det står *skolemiljø* i kapitlets overskrift og i ordlyden i bestemmelsene. I hørings svar til NOU 2015: 2 kom det innspill om at begrepet *psykososialt miljø* dessuten kan være vanskelig for elever å forstå, særlig for de yngre elevene. Brukerhensyn kan derfor tale for bare å bruke begrepet *skolemiljø* i den overordnede rettighetsbestemmelsen.

Departementet mener, på samme måte som Djupedalutvalget, at uttrykket *trygt* er egnet til å beskrive og tydeliggjøre elevenes rett. Begrepet innebærer blant annet at elevene ikke skal komme til skade og at elever skal føle at skolen er et trygt sted å være. Trygghet kan også handle om forutsigbarhet og forventninger om at skolen handler dersom noe skjer.

I hørings svarene til NOU 2015: 2 var høringsinstansene delte i om ordet *godt* burde erstattes med *trygt* i § 9a-1. Det ble blant annet pekt på at *trygt* kan oppfattes som snevrere enn *godt*, og at endringen dermed kan bety at elevenes rettighet svekkes. Det ble vist til situasjoner der for eksempel luft- og temperaturforholdene på skolen fører til dårlig trivsel og læring, men at skolemiljøet likevel ikke er utrygt. Flere mente derfor at lovteksten bør være at skolemiljøet skal være både trygt og godt.

Departementet har lagt vekt på både utvalgets begrunnelse og innspillene fra høringen, og mener at kravet bør være at skolemiljøet skal være *trygt og godt*. Ved å ta inn begge begrepene vil lovteksten ikke være til å misforstå eller kunne tolkes innskrenkende. Dette vil sikre at situasjoner som er ment å omfattes, ikke faller utenfor. Det er etter departementet syn liten risiko for at uttrykket *trygt og godt* vil bli misforstått av elever, foreldre, ansatte, skoleeier eller forvaltningen ellers.

Departementet foreslår å videreføre at skolemiljøet skal ha en positiv virkning ved å gi elevene rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.

Nulltoleranse mot alle typer krenkelser

Djupedalutvalget foreslo å presisere i loven at skolene skal ha nulltoleranse mot ord og uttrykk som krenker verdigheten eller integriteten til en elev. Departementet mener, på samme måte som Djupedalutvalget, at nulltoleranse bør tas inn i lovteksten for å understreke viktigheten av tydelige holdninger fra skolens side. Departementet mener imidlertid at nulltoleranse bør knyttes til alle former for krenkelser, ikke bare ord og uttrykk. Departementet foreslår derfor at det tas inn i lovbestemmelsen om elevenes individuelle rett til et trygt og godt skolemiljø, at skolene skal ha nulltoleranse mot mobbing, vold, diskriminering, trakassering og annen krenkelse.

At skolene skal ha nulltoleranse mot alle krenkelser er en presisering og videreføring av gjeldende rett. Tilsvarende følger i dag indirekte av § 9a-1 og av at krenkelser utløser en handlingsplikt for ansatte ved skolen etter § 9a-3 andre ledd. Departementet mener at elevs rett til ikke å bli utsatt for krenkelser er så sentral at det bør lovfestes uttrykkelig i den overordnede bestemmelsen at skolen skal ha nulltoleranse mot krenkelser. Presiseringen i lovteksten vil også bidra til å gi et tydelig signal om at skolene ikke skal akseptere krenkelser mot elever.

Mobbing, vold, diskriminering og trakassering er tatt inn som eksempler på krenkelser som elever kan utsettes for, og som skolen skal ha nulltoleranse mot. Departementet vil likevel understreke at krenkelsesbegrepet i opplæringsloven er vidt og at det også omfatter ord og handlinger som verken er regelmessige eller ondsinnede. Det avgjørende er om hendelsene kan oppleves plagsomme eller krenkende for eleven som blir utsatt for det. Det kan dessuten omfatte både aktive handlinger og verbale uttrykk rettet direkte mot eleven, men også unnlater eller mer passiv opptreden som utestenging, isolering og baksnakking. Henvisningen til diskriminering og trakassering gjelder uavhengig av diskriminerings- eller trakasseringsgrunnlag, og gir vern mot diskriminering og trakassering blant annet på grunn av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og nedsatt funksjonsevne.

Endringene som foreslås er knyttet til opplæringsloven og berører ikke rettighetene og pliktene som følger av likestillings- og diskrimineringslovene og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

3.4 Departementets forslag

Departementet foreslår en ny bestemmelse om elevenes individuelle rett som gir alle elever rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Det presiseres i bestemmelsen at skolene skal ha nulltoleranse mot mobbing, vold, diskriminering, trakassering og annen krenkelse.

Forslaget innebærer ikke endringer i elevenes individuelle rett til et godt fysisk og psykososialt miljø etter dagens § 9a-1. Formålet med endringene i lovteksten er å uttrykke elevenes rettighet tydeligere og mer brukervennlig.

4 Skolens aktivitetsplikt for å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø

4.1 Bakgrunnen for forslaget

I opplæringsloven § 9a-3 er det fastsatt hva skolen skal gjøre for å sikre elever et godt psykososialt skolemiljø. Denne bestemmelsen har ikke fungert godt nok.

Djupedalutvalget pekte i sin utredning på svakheter og uklarheter ved bestemmelsen. Utvalget mente ordningen med enkeltvedtak er tidkrevende og vanskelig å gjennomføre for skolene. Skolene bruker mye tid og ressurser på å ta stilling til når enkeltvedtak skal fattes og på å utforme enkeltvedtakene riktig. Denne tiden kunne de i stedet ha brukt til umiddelbar handling rettet mot en elevs skolemiljø. Utvalget pekte også på at ordningen med enkeltvedtak i skolen kan være konfliktoppbyggende, i stedet for å bidra til å stanse krenkelser og gi trygge skolemiljøer. Utvalget foreslo blant annet derfor at skolen ikke lenger skal ha plikt til å fatte enkeltvedtak når elever eller foreldre ber om tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet. Skolens plikt til å avdekke, undersøke og handle burde etter utvalgets syn videreføres og tydeliggjøres.

Djupedalutvalget pekte i sin utredning også på behovet for å lovfeste en skjerpet aktivitetsplikt for de tilfeller der ansatte ved skolen – lærere eller andre – krenker elever. At ansatte krenker elever er på alle måter helt uakseptabelt. Gode grunner kan tale for å lovfeste at slike tilfeller straks må undersøkes nærmere og varsles.

Med utgangspunkt i forslagene fra Djupedalutvalget og i at regjeringen har som overordnet mål at regelverket skal virke, har departementet vurdert om det er behov for å endre skolens aktivitetsplikt.

Skolens aktivitetsplikt etter § 9a-3 har ofte blitt omtalt som en *handlingsplikt*. I tillegg kommer skolens *vedtaksplikt* etter § 9a-3 tredje ledd. Departementets forslag omtales, på samme vis som forslaget fra Djupedalutvalget, som en *aktivitetsplikt* i stedet for en *handlingsplikt*. Begrepsendringen er ikke i seg selv ment å ha betydning for pliktens innhold. For enkelhets skyld brukes *aktivitetsplikt* i det følgende både om skolens plikt etter dagens regelverk og om departementets forslag.

Selv om forslag til endringer i aktivitetsplikten retter seg mot enkelthendelser og arbeid med å sikre enkeltelever et trygt og godt skolemiljø, understreker departementet at systematisk arbeid for å sikre elevenes rettigheter skal ha høy prioritet. Systematisk og planmessig arbeid for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser, og for å fremme et trygt

og godt skolemiljø for alle elevene, vil alltid være viktig. Regelverket om skolemiljøet må ses som en helhet. Aktivitetsplikten for skolen er et nødvendig og viktig tillegg til skolens systematiske arbeid. Departementet viser til at kravet om systematisk arbeid i dagens § 9a-4 er forslått videreført i ny § 9 A-3 (se mer om dette i kapittel 7.3).

4.2 Gjeldende rett

Det følger av opplæringsloven § 9a-3 andre ledd at vilkåret for at aktivitetsplikten skal inntre er at en ansatt ved skolen har fått kjennskap til eller mistanke om at en elev har blitt utsatt for en krenkelse. I denne plikten, og som en del av plikten til å jobbe aktivt og systematisk for å fremme et godt skolemiljø, er det også innfortolket en plikt til å kartlegge og følge med på hvordan elevene har det på skolen. Aktivitetsplikten innebærer at den ansatte skal undersøke saken og varsle skoleledelsen. Dersom det er nødvendig og mulig, skal den ansatte selv gripe inn. Skolen skal sette inn tiltak for å fremme elevenes psykososiale miljø og sikre enkeltelevers rett til et godt psykososialt skolemiljø.

Dersom en elev eller foreldrene ber om tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet, skal skolen behandle saken etter forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Slike enkeltvedtak vil kunne påklages etter forvaltningslovens regler. Videre er det fastsatt i § 9a-3 tredje ledd at saken også skal kunne påklages etter reglene i forvaltningsloven dersom skolen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken.

Tiltakene som settes inn kan, uavhengig av om det skjer etter en henvendelse fra en elev, foreldrene eller etter skolens eget initiativ, i seg selv kreve enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd, for eksempel opplæringsloven §§ 2-10 eller 3-8 om bortvisning og § 8-1 siste ledd om skolebytte.

Tilfeller der ansatte i skolen krenker elever, er ikke særskilt lovregulert i opplæringsloven kapittel 9a. De samme reglene gjelder som når det er elever som står bak krenkelsene.

4.3 Departementets vurderinger

4.3.1 Skal skolen ha plikt til å fatte enkeltvedtak om retten til et trygt og godt skolemiljø?

Behovet for enkeltvedtak for å oppnå at nødvendige tiltak settes inn

Departementet har vurdert om dagens ordning med en kombinert aktivitetsplikt og plikt til å fatte enkeltvedtak når eleven eller foreldrene ber om tiltak, skal beholdes eller om den skal erstattes av en aktivitetsplikt uten plikt til å fatte enkeltvedtak på skolenivå.

Målet med dagens § 9a-3 er at alle saker om krenkelser skal bli løst i skolen. Departementet er enig med Djupedalutvalget i at ordningen med enkeltvedtak i skolen ikke har fungert etter sin hensikt. Regelverket er ikke godt nok kjent, lite tilgjengelig og til dels vanskelig å forstå. Enkeltvedtak kan virke konfliktopptrappende i stedet for å bidra

til at eleven får det bedre på skolen. Enkeltvedtak kan også forsinke løsningen av en sak. I mange tilfeller vet skolen verken når enkeltvedtak skal brukes, hvordan slike vedtak skal utformes eller når man skal gå videre fra en undersøkelsesfase til å treffe enkeltvedtak. Usikkerheten fører i mange tilfeller til tidsspille, i noen tilfeller til at ingenting gjøres fra skolens side. I tillegg til at kravet om enkeltvedtak kan forsinke prosessen, gir heller ikke bruken av enkeltvedtak noen sikkerhet for at det faktisk blir satt inn tiltak når dette er nødvendig.

Etter dagens lov skal skolen fatte enkeltvedtak dersom en elev eller foreldrene ber om tiltak som gjelder skolemiljøet. Men ikke alle foreldre ønsker et enkeltvedtak for sitt barn. Det kan blant annet skyldes frykt for at noen skal tro at det er noe galt med deres barn eller at de som foreldre skal bli oppfattet som vanskelige eller brysomme. Ulike skolemiljøtiltak iverksettes fortløpende og i stort antall av skolene. Enkeltvedtak og formalitetene knyttet til dette passer i mange tilfeller dårlig i saker om mellommenneskelige relasjoner og i saker som bør håndteres umiddelbart. Dersom skolene ikke trenger å gå veien om enkeltvedtak, kan skolene i stedet gå rett på sak og sette inn tiltak, stanse krenkelser og raskt bidra til å skape et trygt og godt skolemiljø.

Departementet er opptatt av å legge til rette for umiddelbar aktivitet for å stanse krenkelser og sikre at elever har det trygt og godt på skolen. Det er viktig å motvirke tidsspille og unødige formaliteter på et område der lang behandlingstid kan ha dramatiske konsekvenser for den eleven det gjelder. Etter departementets syn taler disse forholdene for å rendyrke en aktivitetsplikt for skolen, og for ikke å videreføre plikten etter § 9a-3 tredje ledd til å fatte enkeltvedtak på skolenivå.

Hvordan ivareta elevenes rettsikkerhet

Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak skal ivareta rettsikkerheten til elevene.

Kravene til enkeltvedtak sikrer blant annet at eleven og foreldrene blir involvert i saksbehandlingen ved at de gis mulighet til å uttale seg til et forhåndsvarsel før skolen fatter vedtak, jf. forvaltningsloven § 16. Dersom skolen ikke lenger skal fatte enkeltvedtak, vil denne rettigheten ikke være sikret på samme måte.

Det er viktig med god dialog mellom skolen, eleven og foreldrene, særlig i saker om krenkelser og skolemiljø. Tidlig og tett involvering av de involverte er viktig for å finne gode løsninger for skolemiljøet. I saker om krenkelser og skolemiljø er det ofte eleven og foreldrene som tar kontakt med skolen først. Det er dessuten ikke gitt at en rett til å uttale seg om et utkast til et enkeltvedtak gir det beste grunnlaget for gode løsninger og tiltak. Hvordan, når og i hvilken grad elever og foreldre skal involveres og høres i skolens arbeid, vil variere fra sak til sak.

Departementet legger til grunn at skolene ønsker å gi elevene et trygt og godt skolemiljø og at de ansatte i skolen er nærmest til å vurdere når og hvordan elever og foreldre skal

involveres. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12 gir barn en rett til medvirkning.

Krav om enkeltvedtak og at dette skal være skriftlig sikrer etterprøvbarehet. Uavhengig av om det skal fattes enkeltvedtak eller ikke, vil skolens behandling av saker som angår enkeltelever være underlagt et ulovfestet, rettslig bindende krav til forsvarlig saksbehandling. Kravet til forsvarlig saksbehandling innebærer blant annet at skolen har plikt til så langt som mulig å notere ned opplysninger som har betydning for saker som gjelder enkeltelever. Departementet legger dessuten til grunn at skolene har en egeninteresse i å dokumentere hva de har gjort gjennom notater, referater, utveksling av korrespondanse mv. Slik kan de i ettertid vise at deres aktivitetsplikt er oppfylt. I noen saker kan det også være naturlig å sette opp en plan for gjennomføringen av konkrete tiltak, gjerne i samarbeid med eleven og foreldrene som saken gjelder. Dette insentivet vil bli styrket dersom det innføres hjemmel for tvangsmulkt.

Enkeltvedtak kan påklages. At det er mulig å få overprøvd skolens vurderinger og avgjørelser gjennom klage på enkeltvedtak er et sentralt virkemiddel i dagens system for at elever skal kunne få oppfylt retten til et godt skolemiljø. Departementet vil sørge for at elever fortsatt kan få skolens oppfyllelse av aktivitetsplikten overprøvd av et uavhengig organ. I kapittel 5 foreslår departementet en egen håndhevingsordning for aktivitetsplikten.

Ytterligere et av kravene til enkeltvedtak er at elever og foreldre i selve vedtaket skal få opplyst at det er mulig å få vedtaket overprøvd. En utfordring ved å fjerne vedtaket fra skolenivå kan være at elever og foreldre som er misfornøyd med skolens håndtering av en sak, ikke gjøres kjent med at de kan få saken overprøvd. For å sikre at elever og foreldre blir gjort kjent med deres rett til å få skolens oppfyllelse av aktivitetsplikten vurdert av et uavhengig organ, foreslår departementet at det innføres en ny regel om informasjonsplikt for skolene (se kapittel 7.3.).

Samlet vurdering

Enkeltvedtak etter forvaltningsloven er et egnet virkemiddel i en lang rekke sakstyper i skolen, for eksempel om spesialundervisning, i saker om bortvisning og om skolebytte. Men i enkeltsaker om skolemiljøet er trygt og godt og om en elev utsettes for krenkelser, er det etter departementets syn annerledes. Her vil i mange tilfeller det beste for eleven være at skolen raskt setter inn tiltak som stanser krenkelser, og som sikrer et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Dette vil være å foretrekke framfor å bruke tid og ressurser på formkravene for enkeltvedtak. Departementet foreslår derfor at skolene ikke lenger skal ha en plikt til å fatte enkeltvedtak når en elev eller foreldrene ber om tiltak knyttet til skolemiljøet.

Departementet foreslår en ny informasjonsplikt (se kapittel 7.3) og en ny håndhevingsordning (kapittel 5) som vil bidra til å ivareta rettsikkerheten til elevene. Etter

departementets vurdering veier dette opp for ulempene ved å fjerne dagens regler om enkeltvedtak på skolenivå.

Noen tiltak vil i seg selv fortsatt kreve enkeltvedtak

Departementet vil understreke at forslaget om at skolene ikke lenger skal ha plikt til å fatte enkeltvedtak bare gjelder saker hvor en elev eller foreldre ber om tiltak om det psykososiale skolemiljøet, jf. opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd.

Dersom tiltakene som skolen setter inn i seg selv er bestemmende for en elevs rettigheter eller plikter, jf. forvaltningsloven § 2, skal skolen treffe enkeltvedtak og følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler for dette. Dette vil gjelde på samme måte som i dag. For eksempel vil en avgjørelse om bortvisning, jf. opplæringsloven §§ 2-10 eller 3-8 eller skolebytte, jf. § 8-1, være en type tiltak der skolen må fatte enkeltvedtak. Flytting av plasser i klasserommet, endring av klassers timeplaner og skolers inspeksjonsrutiner eller tiltak rettet mot å fremme gode holdninger, empati og vennskap blant elevene, er derimot ikke tiltak som i seg selv gjør at skolen må fatte enkeltvedtak.

Skoleeier må sørge for at skolen, og særlig skoleledelsen, har tilstrekkelig kjennskap til forvaltningsloven til å identifisere hvilke tiltak som krever enkeltvedtak, og være i stand til å følge reglene om enkeltvedtak.

4.3.2 Hvem skal omfattes av aktivitetsplikten?

I dagens § 9a-3 er det fastsatt at aktivitetsplikten gjelder alle som er ansatt ved skolen. I forarbeidene til loven er det uttalt at dette i praksis oftest vil dreie seg om lærere og miljøpersonale, men at plikten i utgangspunktet også gjelder annet personell. Dette er omtalt i Ot. prp. nr. 72 (2002–2003) i merknad til § 9a-3. Reglene i kapittel 9a gjelder også for SFO-tilbud og dermed også for ansatte der.

Departementet mener at dersom regelverket skal virke og elevene være sikret et trygt og godt skolemiljø, må aktivitetsplikten favne vidt. Departementet legger derfor til grunn at plikten skal gjelde for både pedagogisk og skoleadministrativt personell og for andre som regelmessig oppholder seg på skolen. Departementet mener videre at det ikke bør gjøres forskjell mellom dem som er fast og dem som er midlertidig ansatt i skolen. Plikten skal gjelde for fast ansatte lærere og vikarer, personell i skolens administrasjon, miljøarbeidere, praksisstudenter mv. Plikten vil ikke omfatte dem som kun nå og da befinner seg på skolen. Eksempler på dette kan være personer som henter avfall, håndverkere som utfører enkeltoppdrag på skolen eller bud og andre som leverer varer til skolen. Departementet vil dessuten understreke at omfanget av den enkeltes plikt etter forslaget til ny aktivitetsplikt må ses opp mot hvilken rolle og posisjon vedkommende har på skolen. Det må forventes mer og annen aktivitet av personer i skoleledelsen og kontaktlærere, enn for eksempel av en timevikar på et relativt kort engasjement. Departementet vil dessuten påpeke at det bør være en del av skolens systematiske arbeid, jf. forslag til ny § 9 A-3, hvordan skolen skal regulere og formidle hva som forventes av

den enkelte ansatte. Det kan være hensiktsmessig å lage rutiner ved skolen for hvilke ansatte som har hvilke roller i skolens system for oppfyllelse av forslaget til ny aktivitetsplikt.

Hvem som omfattes må dessuten ses i sammenheng med virkeområdet til kapitlet om skolemiljø. Det foreslås videreført at kapitlet skal gjelde for skolefritidsordninger og at det framover også skal gjelde for leksehjelptilbud (se kapittel 7.2). Aktivitetsplikten vil dermed på samme måte som for skolen, omfatte personer som er ansatt i eller regelmessig oppholder seg på skolefritidsordninger eller i leksehjelptilbud.

4.3.3 Aktivitetsplikten består av flere delplikter

Departementet har vurdert hvor detaljert aktivitetsplikten bør uttrykkes i loven og hva som kan være gjenstand for tolkning og skjønn, for eksempel hjulpet av lovens forarbeider. På den ene siden kan en fyldig lovtekst som i detalj konkretiserer hva en plikt går ut på være et godt pedagogisk hjelpemiddel. På den andre siden vil en lovbestemmelse i mange tilfeller likevel ikke bli presis og konkret nok. Dette kan føre til behov for presiseringer og fortolkninger i etterkant. Loven er en overordnet og sentral rettskilde og bør etter departementets syn være oversiktlig, kort og konsis. Både forarbeider, forskrifter og veiledningsmateriale kan være velegnet for utfyllende beskrivelser.

Etter departementets mening er dagens lovbestemmelse, § 9a-3 annet ledd, et godt utgangspunkt for hvordan en ny bestemmelse om aktivitetsplikt bør utformes. Samtidig ser departementet behov for å gjøre enkelte endringer og presiseringer i aktivitetspliktens innhold.

Departementet foreslår en aktivitetsplikt for skolen som består av flere delplikter:

- Plikt til å følge med
- Plikt til å undersøke
- Plikt til å gripe inn
- Plikt til å varsle skoleledelsen
- Plikt til å varsle skoleeier
- Plikt til å sette inn tiltak

I de neste kapitlene omtales disse delpliktene hver for seg.

4.3.4 Plikt til å følge med

Det er gjennom forvaltningspraksis lagt til grunn at de ansatte har en plikt til å kartlegge og være på vakt for hvordan elevene har det i sin skolehverdag. Dette er en nødvendig forutsetning for at de ansatte skal kunne få mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Plikten til å følge med på skolemiljøet framgår imidlertid ikke direkte av dagens § 9a-3.

Etter departementets vurdering er plikten til å følge med på hvordan elevene har det på skolen en sentral del av skolens arbeid med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. Plikten til å følge med på elevenes skolemiljø er konstant og uavhengig av konkret mistanke om eller kjennskap til krenkelser eller at elever ikke har det trygt og godt på skolen.

Plikten til å følge med på elevenes skolemiljø bør etter departementets syn framgå uttrykkelig av loven. De ansatte i skolen skal ikke bevisst kunne se en annen vei eller unngå å være på vakt overfor relasjonen mellom elevene. En skole kan ikke unngå ansvar ved å vise til at de ansatte ikke visste hva som foregikk og at de heller ikke hadde noen mistanke om at noe var galt. Ved å lovfeste at de ansatte i skolen har en fast og kontinuerlig plikt til å følge med på om elevene har det trygt og godt, vil departementet tydeliggjøre at det er skolens og de ansattes plikt til å være på vakt for hvordan elevene har det.

I praksis vil plikten til å følge med omfatte systematiske tiltak, for eksempel inspeksjonsrutiner for friminutter og ulike kartlegginger blant alle elevene. Men det vil også omfatte tiltak rettet særskilt mot enkeltelever. Departementet viser dessuten til at det gjennom rettspraksis (Rt. 2012 s. 146) er understreket at skolen har et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en særskilt sårbarhet. Slik sårbarhet kan være knyttet til for eksempel elevens religion, seksuell orientering, om han eller hun har nedsatt funksjonsevne eller forhold ved elevens familie. At eleven tidligere har vært utsatt for krenkelser kan også gjøre en elev ekstra sårbar.

Departementet foreslår at en plikt for de ansatte til å følge med på om elevene har det trygt og godt på skolen tas inn i bestemmelsen om ny aktivitetsplikt.

4.3.5 Plikt til å undersøke

Undersøkelsesplikten er en sentral og nødvendig del av skolens aktivitetsplikt. Det er gjennom den skolen kan avdekke om en elev er utsatt for krenkelser eller av andre grunner ikke har det trygt og godt på skolen. Å avdekke dette er en forutsetning for at skolen kan sette inn tiltak for å hjelpe eleven. Undersøkelsene kan også utløse andre deler av aktivitetsplikten, eksempelvis plikt til å varsle og til å gripe inn. Departementet foreslår derfor at undersøkelsesplikten videreføres i loven.

Departementet har vurdert hva som skal forplikte skolen til å undersøke en konkret sak nærmere.

Ved mistanke om eller kjennskap til krenkelser

I dagens § 9a-3 andre ledd er det fastsatt at de ansatte skal undersøke når de «får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar». Departementet vil videreføre at plikten til å undersøke skal inntre ved mistanke om eller kjennskap om at en elev blir utsatt for krenkelser.

Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev av andre grunner ikke har det trygt og godt

Selv om det er lagt til grunn en relativt vid forståelse av krenkelsesbegrepet, kan det etter departementets vurdering være tilfeller der det ikke har skjedd en krenkelse, men hvor skolen likevel bør reagere. Det kan for eksempel være når en elev sliter med å finne sin plass i det sosiale miljøet, uten at det er snakk om utestengning eller andre krenkelser fra medelevene. Det samme gjelder når eleven ikke har det trygt og godt på skolen på grunn av mobbing eller krenkelser som har skjedd utenfor skolen. Denne problemstillingen er særlig aktuell ved digitale krenkelser som ofte kan skje utenom skoletiden og utenfor skolens område. En annen aktuell problemstilling er at eleven kjenner seg utrygg fordi han eller hun tidligere har blitt utsatt for mobbing eller krenkelser.

Etter departementets vurdering bør ikke skolens aktivitetsplikt være begrenset til bare å sikre eleven et vern mot krenkelser. Formålet med aktivitetsplikten er å sikre at elever får oppfylt sin rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Skolene må derfor ha en klar plikt til å reagere i alle tilfeller der de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Departementet foreslår derfor at plikten til å undersøke også skal utløses ved mistanke om eller kjennskap til at eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Dette vil omfatte mer enn vernet mot konkrete krenkelser. Det vil gjelde selv om bakgrunnen for at eleven ikke har det trygt og godt på skolen skyldes hendelser som har skjedd utenfor skolen eller tilbake i tid. Det avgjørende er om en eller flere hendelser påvirker elevens skolemiljø og relasjonen mellom elevene på en slik måte at eleven ikke har det trygt og godt på skolen.

Eleven som sier ifra skal alltid tas på alvor, og det skal føre til at saken undersøkes nærmere

I likhet med Djupedalutvalget mener departementet at elever som sier ifra om krenkelser eller at de ikke har det trygt og godt på skolen, skal bli tatt på alvor når de forteller om dette. Departementet viser til at et av regjeringens overordnede mål i arbeidet mot mobbing er at «Det skal nytte å si fra».

Barn skal respekteres for sine meninger. Dette fremmer barns egenverdi. Barn har etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12 rett til å bli hørt. En slik rett blir uten mening dersom voksne ikke hører på barnet, sier seg uenig eller avviser barnets utsagn.

Når en elev sier ifra til en som jobber på skolen om at han eller hun ikke har det trygt og godt på skolen, vil dette utløse plikten til å undersøke saken. Gjennom en slik beskjed har den ansatte fått kjennskap til at eleven ikke har det trygt og godt. Departementet ønsker å understreke elevens rett til å bli hørt og tatt på alvor ved uttrykkelig å lovfeste at når eleven sier ifra, skal saken alltid undersøkes nærmere. At eleven «sier ifra» skal ikke tolkes snevert. Det er tilstrekkelig at en elev forteller at han eller hun utsettes for noe som er leit eller vanskelig eller på annen måte verbalt gir uttrykk for at han eller hun ikke har det trygt og godt

på skolen. De som jobber på skolen kan ikke forvente at elever skal bruke ord eller uttrykk som «matcher» lovens ordlyd eller voksnes begreper når elevene gir uttrykk for at de ikke har det trygt og godt.

Elevenes adferd kan også gi uttrykk for at eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Dette kan være både utadvendt og aggressiv eller innadvendt og isolerende adferd. Departementet legger til grunn at dette er forhold som kan utløse en mistanke hos en ansatt i skolen om at eleven ikke har det trygt og godt, og som derfor i det minste må undersøkes nærmere.

Hvor langt skal undersøkelsesplikten strekke seg?

Hvor langt undersøkelsesplikten strekker seg, er etter departementets syn avhengig av den konkrete situasjonen. Det må ses på hva som har skjedd akkurat der og da og hva som har skjedd tidligere, både med enkeltelevne det gjelder og skolemiljøet som helhet. En episode i skolens friminutt som på alle måter framstår som et enkeltstående tilfelle, vil ikke alltid kreve store undersøkelser. Annerledes kan en sak stille seg dersom tilsvarende hendelser gjentar seg eller dersom situasjonen av andre årsaker er mer komplisert. Et eksempel kan være at en elev over lengre tid har trukket seg unna eller har oppholdt seg alene på skolen og virker isolert eller utestengt. Et slikt tilfelle vil kreve mer inngående undersøkelser. Departementet viser i denne forbindelse til skolens plikt til å følge med og til det som er omtalt tidligere om at elevers adferd kan være tegn på at de ikke har det trygt og godt på skolen. Det vises også til at skolen har et skjerpet ansvar for barn med særskilt sårbarhet.

Formålet med undersøkelsen må i alle tilfeller være å bringe på det rene om eleven har det trygt og godt i sin skolehverdag. Dersom det ikke er tilfellet, må undersøkelsen utvides til å finne ut hva som er grunnene til dette. Etter departementets vurdering må målet for skolens undersøkelse være å få nok informasjon til å kunne vurdere om det må settes inn tiltak, og i tilfelle hva slags tiltak som skal settes inn.

En særlig problemstilling er tilfeller der eleven ikke har det trygt og godt på skolen på grunn av hendelser som skjer utenfor skolen. Et eksempel kan være når en elev har vært utsatt for digital mobbing av medelever på fritiden. Dersom skolen får mistanke om eller kjennskap til at dette har skjedd og at det fører til at eleven det gjelder ikke har det trygt og godt på skolen, har skolen en plikt til å undersøke saken. Det avgjørende er ikke når og hvordan eleven utsettes for krenkelser, men hvordan en hendelse påvirker eleven og hans eller hennes skolemiljø.

Skolens undersøkelser kan i noen tilfeller avdekke at en elev ikke har det trygt og godt på skolen av grunner som ikke skyldes verken skolen eller medelevene. Elever som har problemer hjemme, psykiske plager eller andre utfordringer, vil også kunne oppleve at de ikke har det trygt og godt på skolen. I disse tilfellene må skolen i samarbeid med familien søke hjelp hos andre instanser som helsevesenet eller barneverntjenesten. Departementet viser dessuten til skolens og den enkelte ansattes plikt til å varsle barneverntjenesten, jf.

opplæringsloven § 15-3, eller sosialtjenesten, jf. opplæringsloven § 15-4. Det kan også bli aktuelt i bestemte og alvorlige tilfeller å varsle politiet.

4.3.6 Plikt til å gripe inn

Det er etter dagens regler en plikt for den ansatte til å gripe inn dersom en elev blir utsatt for krenkelser. Plikten til å gripe inn er begrenset til tilfeller hvor det er nødvendig og mulig. Regelen pålegger ansatte en plikt til å gripe inn for å hindre at elever kommer til skade eller blir utsatt for krenkelser, se Ot. prp. nr. 72 (2002–2003), merknad til § 9a-3 andre ledd. Departementet foreslår at plikten til å gripe inn videreføres i loven.

Plikten til å gripe inn er i praksis knyttet til situasjonen der en ansatt selv er vitne til at en elev utsettes for en krenkelse. Det er mindre aktuelt med direkte inngrep for å sikre at en elevs skolesituasjon er trygg og god. Den type handling det siktes til i forbindelse med plikten til å gripe inn, er ikke det samme som å sette inn tiltak. Handling gjennom inngrep er umiddelbar og rettet mot en situasjon som pågår og er forholdsviss akutt.

Om det faktisk er mulig å gripe inn og stanse krenkelsen, er avhengig av krenkelsens art og den konkrete situasjonen. I utgangspunktet skal en ansatt som er vitne til mobbing, vold, diskriminering, trakassering eller andre krenkelser, gripe inn og stanse det som skjer. Dersom det er fare for den ansattes egen sikkerhet, bør den ansatte hente inn andre for å stanse det som skjer. Grensen for å gripe inn er at den ansatte ikke selv må krenke elever for å få dem til å stanse. Det kan i akutte og alvorlige tilfeller imidlertid oppstå situasjoner der nødverge eller nødrett likevel gjør det berettiget å gripe inn.

Departementet ser ingen grunn til å endre på plikten til å gripe inn overfor krenkelser når det er mulig. Plikten foreslås derfor videreført. Departementet foreslår imidlertid at ordet «nødvendig» tas ut av lovteksten. Etter departementets syn er det overflødig å ha dette med. I den type situasjoner regelen er ment for kan det neppe tenkes tilfeller der det er unødvendig å gripe inn dersom det er mulig. Forslaget innebærer ingen realitetsendring.

4.3.7 Plikt til å varsle

Plikt til å varsle skoleledelsen

Det er etter dagens lov krav om at skolens ledelse skal varsles dersom en ansatt får mistanke om eller kjennskap til at en elev utsettes for krenkelser. Departementet har vurdert om en så omfattende varslingsplikt er nødvendig og hensiktsmessig å videreføre.

I en del tilfeller kan det være tale om krenkelser som den ansatte selv har stanset og der det heller ikke er grunn til å tro at det er fare for gjentagelse. En undersøkelse kan ende med at en mistanke viste seg ubegrunnet og ikke krevde ytterligere oppfølging. I dag er varslingsplikten knyttet til mistanke, uavhengig av utfallet av den enkelte ansattes undersøkelse av forholdet.

Det er etter departementets syn uhensiktsmessig med en regel om at alle forhold, det vil si all mistanke og kjennskap, skal varsles til skolens ledelse. Departementet vil derfor foreslå at varsling skal skje «om det trengst.» Departementet understreker at vilkåret «om det trengst» ikke er ment å være forbeholdt alvorlige tilfeller. Terskelen for når ansatte skal varsle skoleledelsen skal fortsatt være lav. En ansatt bør for eksempel varsle skoleledelsen ved mindre, men gjentatte hendelser. Antall gjentakelser trenger ikke være høyt. En lav terskel for å varsle skoleledelsen er nyttig for å samle og holde oversikt over hendelser og saker som angår samme elev. Dette kan avdekke mønstre der samme elever ofte er utsatt for lignende hendelser eller ofte er involvert i mindre episoder. Indirekte eller relasjonelle krenkelser, eksempelvis utestengning, vil være særlig alvorlig dersom de skjer ved gjentatte anledninger eller over lang tid. Varsling kan også være nødvendig i tilfeller der andre ansatte enn den som oppdager situasjonen, skal følge opp saken videre.

Vilkåret «om det trengst» viser til et skjønn. Den ansatte må i utgangspunktet selv vurdere når varsel til skoleledelsen skal skje. Som en del av plikten til systematisk arbeid etter forslaget til ny § 9 A-3 bør skoler fastsette egne rutiner om varsling. Dette bør gjøres for å hjelpe de ansatte med vurderingen om varsling og for å sikre en omforent og felles praksis. I varslingsrutinene kan det legges opp til strengere varslingspraksis enn lovens minstekrav. For eksempel kan en skole i sine rutiner stille krav om at de ansatte skal varsle skoleledelsen ved enhver mistanke om eller kjennskap til krenkelser.

Departementet foreslår å videreføre den ansattes plikt til å varsle skoleledelsen, men bare «om det trengst». Skoleledelsen vil normalt forstås som rektor, men lovteksten er ikke til hinder for at rektor fastsetter at en annen person i skolens ledelse skal ta imot slike varslinger. Departementet vil imidlertid understreke at det er rektor som er ansvarlig for at varslene håndteres på en forsvarlig måte. Departementet foreslår at rektor skal ha en plikt til å varsle skoleeier.

Plikt til å varsle skoleeier

Det er skoleeier som er øverste ansvarlig for skolen og som har ansvaret for at kravene i opplæringsloven oppfylles. I dagens regelverk er det ikke krav om at skoleeier skal varsles dersom en elev blir utsatt for krenkelser. En skoleeier kan imidlertid fastsette, som en del av sitt internkontrollsystem etter § 13-10, interne rutiner og plikter for varsling mellom skole- og skoleeiernivået.

For å framheve skoleeiers ansvar og rolle bør det, etter departementets vurdering, innføres en plikt til å varsle skoleeier i «alvorlige tilfeller». Hvilke tilfeller som er alvorlige vil være en skjønnsmessig vurdering. Det kan eksempelvis dreie seg om en sak hvor krenkelsen har vært voldelig eller på andre måter svært integritetskrenkende, har pågått over lang tid, hvor flere elever alvorlig har krenket en enkeltelev eller hvor skolens ledelse over noe tid ikke selv har klart å løse saken.

Hensikten med varslingen er å gjøre skoleeier kjent med saken og legge til rette for at også skoleeier involveres i hvordan saken best kan løses.

Departementet foreslår å lovfeste en plikt for rektor til å varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. Forslaget om plikt til å varsle skoleeier i alvorlige tilfeller er nytt i forhold til dagens regelverk der det ikke er noen slik plikt.

4.3.8 Plikt til å sette inn tiltak

I dagens lovtekst er ikke plikten til å sette inn tiltak uttrykkelig nevnt. Det er kun i forbindelse med at en elev eller foreldrene ber om tiltak at lovteksten legger en slik plikt på skolen. Departementet ser det som en svakhet at dagens bestemmelse kan oppfattes slik at skolen bare plikter å sette inn tiltak dersom elever eller foreldre ber om det.

Departementet foreslår at det skal framgå uttrykkelig av lovteksten at aktivitetsplikten innebærer en plikt til å sette inn tiltak som stanser krenkelser og sikrer at eleven kan ha det trygt og godt på skolen. Når det er avdekket at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, skal skolen ha plikt til å sette inn tiltak.

Kravet til hvilke tiltak som skolen skal sette i verk er knyttet til deres virkning og funksjon. Tiltak må iverksettes for å stanse krenkelsene. Videre må tiltak iverksettes for å sikre at eleven kan ha det trygt og godt på skolen.

I praksis vil skolenes største utfordring være å finne hvilke tiltak som er egnet i en konkret sak. Det er etter departementets syn likevel verken mulig eller hensiktsmessig å beskrive i lovteksten hvilke tiltak som kan bli aktuelle. Det må avgjøres i hver enkelt sak etter en konkret vurdering. Hvilke tiltak som skal settes inn, må til enhver tid bygge på en faglig vurdering ut fra tilgjengelig kunnskap om skolemiljø og arbeid mot mobbing og andre krenkelser. Skoleeier må sørge for at skolen selv har, alternativt kan hente inn, tilstrekkelig kompetanse til å løse de situasjonene som oppstår.

En særlig problemstilling er hvilke tiltak som skal settes inn når det er krenkelser som har skjedd utenfor skolen eller tilbake i tid som er grunnen til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Dersom en elev har blitt utsatt for krenkelser på fritiden, vil det ikke nødvendigvis være skolen som er nærmest til verken å stanse krenkelser eller forhindre nye krenkelser. Men skolen vil likevel ha et ansvar for å sette inn tiltak som gjør at eleven kan ha et trygt og godt skolemiljø. Dette ansvaret omfatter også å bidra til å stanse krenkelser utenfor skolen som påvirker skolemiljøet. I noen tilfeller vil skolen kunne hjelpe eleven ved å samtale med andre involverte elever og foreldre, gi generell informasjon og opplæring til elever og foreldre om nettbruk. Hjelpen kan også bestå i å koble på helsesøster og andre instanser som kan bidra i en aktuell situasjon.

Hvilke tiltak skolen skal sette inn må bero på en konkret og skjønnsmessig vurdering. Etter departementets vurdering vil aktivitetsplikten være oppfylt når skolen har gjort alt eleven og

foreldrene med rimelighet kan forvente av skolen i form av tiltak og tilrettelegging for at eleven skal kunne ha det trygt og godt i sitt skolemiljø. Se mer om dette i kapittel 4.3.10.

Departementet foreslår å lovfeste at aktivitetsplikten innebærer en plikt til å sette inn tiltak som stanser krenkelser og sikrer at eleven kan ha det trygt og godt på skolen. Forslaget innebærer at skolen har en plikt til å sette inn tiltak på eget initiativ og ikke bare dersom en elev eller foreldrene ber om det.

4.3.9 Når er skolens aktivitetsplikt oppfylt?

Et viktig spørsmål er når skolens aktivitetsplikt skal anses oppfylt i det enkelte tilfellet.

Formålet med aktivitetsplikten er å pålegge skolens ansatte plikt til å utføre ulike aktiviteter for at elevene skal kunne ha det trygt og godt på skolen. Delpliktene er å følge med, undersøke, gripe inn, varsle og sette inn tiltak. Departementet vil videreføre og lovfeste at elevens egen opplevelse av å bli krenket eller av andre grunner ikke ha det trygt og godt på skolen, skal utløse undersøkelsesdelen av aktivitetsplikten. Ansatte skal dessuten gripe inn overfor krenkelser når det er mulig.

Hva som skal til for at skolen har oppfylt aktivitetsplikten i en konkret sak, må derimot baseres på en objektiv vurdering av hva som utløste aktivitetsplikten og hva skolen konkret har gjort i saken.

Skolens undersøkelse skal avdekke om en elev er utsatt for krenkelser eller av andre grunner ikke har det trygt og godt på skolen. Denne vurderingen vil måtte ta utgangspunkt i og være nært knyttet til elevens egen opplevelse. Dette gjelder i de tilfellene der det er eleven selv som har sagt fra om krenkelser eller at han eller hun ikke har det trygt og godt på skolen. Men det gjelder også i de tilfellene der ansatte ved skolen av ulike grunner har mistanke om det samme.

Elevens egen opplevelse vil imidlertid ikke være avgjørende for skolens vurdering av om eleven faktisk er utsatt for en krenkelse eller ikke kan ha det trygt og godt på skolen, og om det derfor skal settes inn tiltak. Departementet vil i denne forbindelse vise til Barneombudets høringsuttalelse til Djupedalutvalgets utredning. Barneombudet påpeker at elevens opplevelse kan utløse skolens plikt til å undersøke saken og ta stilling til om det skal settes inn tiltak, men at elevens opplevelse av hva som er krenkende ikke alltid kan være avgjørende. En elevs opplevelse av en krenkelse kan for eksempel ikke «hindre læreren i å følge læreplanen, eller være til hinder for diskusjoner i klassen som kan være utfordrende eller ubehagelige». Departementet er enig i Barneombudets uttalelse på dette punktet og påpeker at rettighetene til et trygt og godt skolemiljø ikke kan gå foran opplæring etter læreplanene eller rettigheter og regler i annet regelverk, for eksempel om ytringsfrihet. Det er en del av elevenes opplæring og kulturelle oppdragelse at de møter ulike oppfatninger og nyttiggjør seg ulike erfaringer gjennom dette. Det vil gjøre dem rustet til å håndtere slike opplevelser også senere i livet.

Dersom skolen, etter å ha gjort nødvendige og tilstrekkelige undersøkelser, konkluderer med at eleven ikke er utsatt for en krenkelse eller at eleven kan ha det trygt og godt på skolen, er skolens aktivitetsplikt for dette tilfellet oppfylt. Skolens plikt til å følge med på elevens skolemiljø løper imidlertid hele tiden.

I tilfeller der skolen etter å ha undersøkt saken derimot konkluderer med at en elev blir utsatt for krenkelser eller at forhold ved skolemiljøet gjør at eleven ikke kan ha det trygt og godt på skolen, skal skolen sette inn tiltak som retter opp dette. Dette betyr at aktivitetsplikten varer så lenge krenkelsene ikke er stanset og eleven ikke kan ha det trygt og godt på skolen. En praktisk konsekvens av dette er at dersom tiltak skolen i utgangspunktet satte inn ikke har fungert etter hensikten, må skolen fortsette arbeidet og sette inn andre tiltak.

I rettspraksis, jf. dom av Høyesterett (Rt. 2012 s. 146), er det lagt til grunn at skolen skal sette inn de tiltakene som med rimelighet kan forventes for å stoppe mobbing og andre krenkelser. Departementet vil videreføre denne standarden. Skoleeier må sørge for at de ansatte i skolen har nødvendig og oppdatert kunnskap om både regelverket og hvilke tiltak som ut fra faglige vurderinger anses egnet for ulike situasjoner og tilfeller.

At skolen skal sikre at krenkelser opphører og at eleven kan ha det trygt og godt på skolen er en forpliktelse som peker framover i tid. Den gjelder uavhengig av hva grunnen er til at eleven ikke har det trygt og godt. Det legger i utgangspunktet en streng forpliktelse på skolene og gir en tilsvarende sterk rett for elevene. Departementet vil likevel understreke at det vil kunne være tilfeller der aktivitetsplikten er oppfylt selv om eleven og foreldrene fremdeles ikke er fornøyd med skolemiljøet. Det avgjørende er om alle forhold knyttet til elevens skolehverdag, objektivt sett, er slik at eleven *kan* ha det trygt og godt på skolen. Etter departementets vurdering vil aktivitetsplikten være oppfylt når skolen har gjort alt som med rimelighet kan kreves av den i form av tiltak og tilrettelegging for at eleven kan ha et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

Dersom en elev eller foreldrene mener at skolen har brutt aktivitetsplikten, og saken er tatt opp med skolen, har de rett til å få saken prøvd av en håndhevingsmyndighet. Se kapittel 5.

4.3.10 Skolen bør kunne dokumentere at de oppfyller aktivitetsplikten

Departementet foreslår å fjerne dagens plikt til å fatte enkeltvedtak etter § 9a-3 tredje ledd. Flere skolemiljøtiltak krever heller ikke fastsettelse gjennom enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak vil derfor bare gjelde for et fåtall saker om enkeltelevers psykososiale skolemiljø.

Uavhengig av om det skal fattes enkeltvedtak i en sak, har skolen gjennom det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling plikt til så langt som mulig å notere ned opplysninger som har betydning for en sak som gjelder enkeltelever.

I en sak om håndheving av aktivitetsplikten (se kapittel 5) eller i en tilsynssak, vil skolens dokumentasjon være en viktig kilde til informasjon for myndighetene i vurderingen av om skolen har oppfylt aktivitetsplikten. Departementet legger derfor til grunn at skolene også har en egeninteresse i å dokumentere hva de har vurdert og gjort i en enkeltsak gjennom notater, referater, utveksling av korrespondanse mv. Skolen kan da i ettertid vise at aktivitetsplikten er oppfylt. Hvordan skolens arbeid skal dokumenteres på en effektiv måte som samtidig sikrer etterprøvbarehet, kan etter departementets syn best vurderes og avgjøres lokalt.

På bakgrunn av det generelle kravet til forsvarlig saksbehandling samt at skolene antas å ha en egeninteresse i å dokumentere oppfyllelse av aktivitetsplikten, anser departementet at det ikke er behov for en særskilt dokumentasjonsplikt knyttet til oppfyllelse av aktivitetsplikten. Departementet vil likevel understreke at det forventes at skolene nedtegner og oppbevarer opplysninger i et omfang og på en måte som er egnet til å kunne etterprøve om aktivitetsplikten er oppfylt.

4.3.11 Aktivitetsplikt der ansatte krenker elever

Djupedalutvalget foreslo at det uttrykkelig skulle lovfestes en aktivitetsplikt for tilfeller der ansatte i skolen krenker elever. Videre mente utvalget at denne plikten måtte være skjerpet i den forstand at rektor straks skal varsles og at rektor på sin side skal varsle skoleeieren. Dersom det er en i skolens ledelse som står bak krenkelsene, mente utvalget at den ansatte skulle ha plikt til å skal varsle skoleeieren. Videre foreslo utvalget at undersøkelse og tiltak skal iverksettes straks i de tilfeller der ansatte krenker elever.

Aktivitetsplikten innebærer en plikt for ansatte ved skolen å hindre at elever blir krenket og sørge for at alle elever kan ha det trygt og godt på skolen. Det vil være helt i strid med en lærers yrkesetiske standard og rollen som lærer å krenke en elev. Departementet mener at dette vil innebære et grovt tillitsbrudd og være en helt uakseptabel adferd for en lærer. En lærer har i kraft av sin rolle og profesjonelle stilling på skolen og i den enkelte klassen en maktposisjon i forhold til elevene. Dette maktforholdet må ikke misbrukes.

Departementet har vurdert om det er behov for en særskilt regulering av ansattes aktivitetsplikt i tilfeller der andre ansatte krenker elever, eller om det anses tilstrekkelig – som i dag – at slike tilfeller er omfattet av den generelle aktivitetsplikten. Selv om det både i praksis i sektoren og rettslig sett er klart at aktivitetsplikten også gjelder i tilfeller der ansatte krenker elever, anser departementets at det vil være en fordel at dette understrekes i loven. En lovfesting kan gi et tydelig signal om å være oppmerksomme også overfor krenkelser fra ansatte. I tillegg vil det gi en trygghet for den som mistenker dette til å varsle rektor.

Aktivitetsplikten består av flere delplikter som redegjort for i kapittel 4.3.4 til 4.3.8. På bakgrunn av forslaget fra Djupedalutvalget har departementet vurdert om det for enkelte

av delpliktene bør være skjerpede krav i tilfeller hvor det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev.

Etter departementets vurdering er det svært viktig at skolens ledelse umiddelbart blir gjort oppmerksom på at noen har mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev. Dette er noe rektor straks må kunne gripe tak i og få satt en stopper for. Det er også viktig at skoleeier alltid blir varslet i slike saker ettersom skoleeier er arbeidsgiver og øverste ansvarlig for at elevene har det trygt og godt på skolen. Dersom det er en i skolens ledelse som krenker en elev, bør den ansatte ha plikt til straks å varsle skoleeier direkte, ikke rektor som er en del av ledelsen.

Videre tilsier sakens alvor at rektorer og skoleeiere som mottar varsel om slike forhold, straks skal undersøke forholdene og om nødvendig sette inn tiltak. Hvis det etter nærmere undersøkelser viser seg at en ansatt faktisk har krenket en elev, må skolen også vurdere ulike tiltak rettet mot den aktuelle ansatte. Hvilke tiltak og reaksjoner som kan være aktuelle mot den ansatte, styres av arbeidsrettslige regler. Reaksjoner overfor den ansatte er ikke regulert i opplæringsloven.

Departementet mener på bakgrunn av dette at det bør innføres en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev.

4.3.12 Departementets forslag

Departementet foreslår en ny bestemmelse om aktivitetsplikt med utgangspunkt i dagens § 9a-3 andre og tredje ledd. Forslaget innebærer at skolen ikke lenger skal ha plikt til å fatte enkeltvedtak dersom en elev eller foreldrene ber om tiltak. I stedet styrkes skolens plikt til å følge med på hvordan eleven har det og til å sette inn tiltak både for å stanse krenkelser og for å sikre at eleven kan ha det trygt og godt på skolen.

I forslaget til ny aktivitetsplikt foreslås det i tillegg å lovfeste prinsippet om at elevens opplevelse av ikke å ha det trygt og godt på skolen, alltid skal utløse undersøkelsesdelen av aktivitetsplikten.

Forslaget om ny aktivitetsplikt innebærer at rektor får plikt til å varsle skoleeier i alvorlige saker. Det foreslås også en viss begrensning i de ansattes plikt til å varsle skolens ledelse slik at ikke et hvert forhold må varsles. Skoleledelsen skal varsles når det er nødvendig.

Videre foreslår departementet at det i ny lovbestemmelse om aktivitetsplikten fastsettes at skolens aktivitetsplikt varer helt til eleven kan ha det trygt og godt på skolen, ikke bare til krenkelsen er stanset. At en elev *kan* ha det trygt og godt innebærer at alle forhold rundt elevens skolehverdag objektivt sett ligger til rette for at eleven kan ha det trygt og godt.

Det ligger en klar forutsetning i forslaget til ny aktivitetsplikt at den utløses straks mistanke om eller kjennskap til en krenkelse oppstår, alternativt at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Det foreslås en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev. Skjerpelsen ligger i at rektor og skoleeier alltid skal varsles i slike tilfeller og at undersøkelser og tiltak straks skal iverksettes.

5 En håndhevingsordning for oppfølging av aktivitetsplikten

5.1 Bakgrunnen for forslaget

Elevundersøkelsen for 2015 viste at i overkant av 30 000 elever opplever å bli mobbet i skolen to til tre ganger i måneden eller oftere. Enda flere elever oppgir å bli utsatt for andre krenkelser. Samme år mottok fylkesmannen 184 klager på vedtak etter opplæringsloven § 9a-3.

Etter departementets oppfatning er det lave antallet klagesaker neppe representativt for antallet elever som ikke har det godt på skolen uten at skolen håndterer dette på rett måte. Det finnes både forskning, rapportering og uttalelser til departementet og andre som viser at enkeltelever ikke har et godt psykososialt miljø, men at verken skolene eller dagens klageordning fanger opp alle disse sakene. Departementet antar derfor at det finnes et betydelig mørketall på saker der elever ikke får den hjelpen de trenger fra skolen, men der saken ikke klages inn til fylkesmannen. Dette innebærer at mange elever ikke får sine rettigheter oppfylt i praksis.

Djupedalutvalget pekte i sin utredning på svakheter ved dagens klageordning som gir grunn til bekymring. Utvalget pekte særlig på disse svakhetene:

- Dagens klageordning er ikke barnevennlig nok, og ordningen er for lite tilgjengelig.
- Elever opplever at skolehverdagen deres ikke endres selv om de får medhold i klagesaken.
- Klageprosessen virker utmattende for elever og foreldre. I verste fall bidrar den til å øke konflikten mellom eleven og foreldrene på den ene siden og skolen og skoleeier på den andre siden.

Departementet anser at det med dagens klagesystem er en risiko for at saker om krenkelser i skolen ikke løses til det beste for elevene. Dagens ordning fungerer etter departementets oppfatning ikke godt nok.

I Statsbudsjettet for 2016 har regjeringen forpliktet seg til både det overordnede målet om at «Regelverket skal virke», og til at «Det skal nytte å si fra». For å oppnå regjeringens mål må det sikres at rettighetene og pliktene i loven oppfylles og håndheves. Elever skal oppleve at rettighetene deres faktisk beskyttes og ivaretas i praksis, ikke bare at de finnes «på papiret». Dette er bakgrunnen for at departementet har gjennomgått dagens regelverk og foreslår flere endringer i dagens klageordning.

5.2 Gjeldende rett

Dagens regel om skolens plikt til å treffe enkeltvedtak etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd er omtalt i kapittel 4.2. Etter gjeldende rett kan elever og foreldre enten klage på enkeltvedtaket skolen har fattet, eller på at skolen ikke har fattet enkeltvedtak innen rimelig tid. Dette følger av forvaltningslovens regler for klage og opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd siste setning.

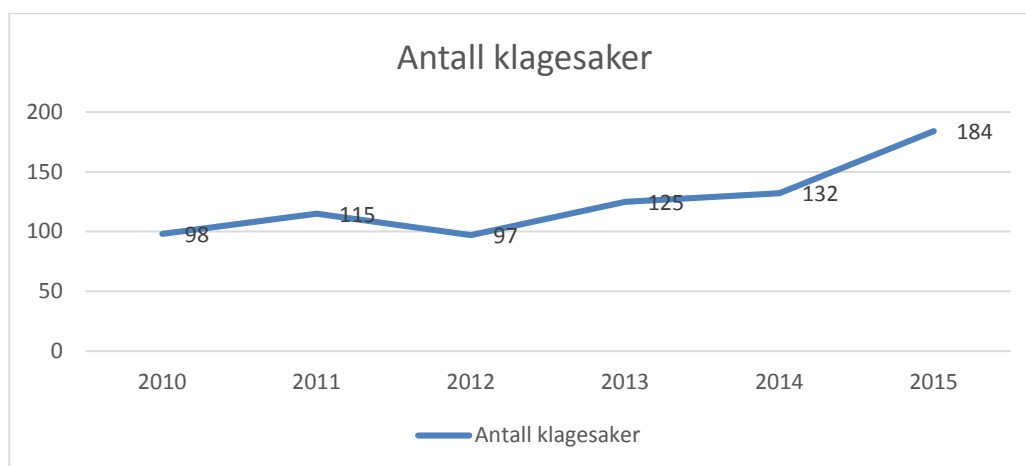
Elever og foreldre kan klage på skolens enkeltvedtak til fylkesmannen i det fylket der skolen ligger. Etter loven er det departementet som er klageinstans, jf. opplæringsloven § 15-2, men oppgaven er delegert til fylkesmannen. Det følger av forvaltningsloven §§ 32 og 33 at elever og foreldre skal sende sin klage skriftlig til skolen. Skolen skal da ta stilling til om de vil omgjøre vedtaket. Hvis ikke vedtaket blir omgjort, skal saken forberedes og sendes videre til fylkesmannen. Saken skal sendes til fylkesmannen «så snart saken er tilrettelagt», jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

Fylkesmannen skal behandle klagesaken etter forvaltningslovens regler for klagebehandling. Fylkesmannen skal i sin behandling av klagen ta stilling til:

- Om elevens rett til et godt psykososialt skolemiljø, jf. § 9a-1, er oppfylt eller ikke.
- Om eventuelle tiltak skolen har satt inn er lovlige, egnede og tilstrekkelige til å oppfylle elevens rett.
- Om enkeltvedtaket er fattet i samsvar med lovkravene for enkeltvedtak.

Dersom vilkårene for å klage ikke er oppfylt, kan fylkesmannen avvise saken. Hvis saken realitetsbehandles, får enten den som har klaget (eleven og foreldrene) helt eller delvis medhold eller skolens vedtak stadfestet. Det siste betyr at skolen og skoleeier får medhold. I saker der eleven og foreldrene får medhold, vil fylkesmannen som regel fatte vedtak med konkrete tiltak. Unntaksvis vil skolens vedtak oppheves, og saken sendes tilbake til skolen for ny behandling der. Fylkesmannens vedtak kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

De siste seks årene har antallet klagesaker på enkeltvedtak etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd økt. Diagrammet under viser utviklingen i antall klagesaker etter opplæringsloven § 9a-3 i perioden 2010 til 2015.



I 2015 ble utfallet i omtrent halvparten av sakene at eleven fikk medhold i at retten til et godt skolemiljø var brutt. I om lag en fjerdedel av sakene ble skolens vedtak stadfestet, mens i drøye tjue prosent av sakene ble skolens vedtak opphevet på grunn av saksbehandlingsfeil og sendt i retur til skolen for ny behandling. Sju klagesaker ble avvist.

5.3 Departementets vurderinger

5.3.1 Behov for endringer i dagens ordning

Skolen har ansvaret og skal alltid være det elever og foreldre henvender seg først

Når elever mobbes eller utsettes for krenkelser eller av andre årsaker ikke har et trygt og godt psykososialt skolemiljø, skal dette først og fremst håndteres på skolen og av skolen. I kapittel 4 har departementet foreslått at ny lovbestemmelse om skolens aktivitetsplikt i kapitlet om skolemiljø. Det er altså på skolene det daglige og umiddelbare arbeidet for å sikre elevenes rettigheter skal skje, og skoleeier er ansvarlig for at deres skoler har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å utføre denne oppgaven.

Elever og foreldre skal kunne forvente at skolen oppfyller aktivitetsplikten. Å be om hjelp av skolen vil derfor alltid være det første og naturlige steget å ta dersom en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Elevene skal ha et sikkerhetsnett dersom skolen svikter

I tillegg trengs det et sikkerhetsnett utenfor skolen som kan fange opp de sakene der skolen ikke ivaretar elevene riktig og raskt nok. Departementet mener at uten et slikt sikkerhetsnett vil ikke den enkelte eleven reelt sett ha et effektivt rettsvern. For å sikre at det settes inn tiltak når eleven ikke har det trygt og godt på skolen, er det behov for en ordning som kan sikre at elevene effektivt kan få håndhevet skolens aktivitetsplikt i enkeltsaker. Skolens plikt til å sikre alle elever et trygt og godt skolemiljø, blant annet gjennom systematisk arbeid, håndheves gjennom skoleeiers internkontroll og statens tilsyn med skoleeier. Håndhevingsordningen omtalt i dette kapitlet er rettet mot

enkeltsaker der skolen ikke har oppfylt sin aktivitetsplikt og en bestemt elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Ettersom departementet foreslår å fjerne dagens plikt til å fatte enkeltvedtak etter § 9a-3 tredje ledd og de færreste skolemiljøtiltak krever fastsettelse gjennom enkeltvedtak (se kapittel 4.3.1), vil det i de fleste saker om skolens aktivitetsplikt ikke foreligge et enkeltvedtak som kan påklages. Systemet for å overprøve skolenes oppfyllelse av aktivitetsplikten vil dermed ikke være en *klageordning* i forvaltningslovens forstand. Departementet har inntil videre valgt å omtale ordningen som en *håndhevingsordning*. For å gjøre ordningen mer tilgjengelig og selvforklarende for barn, unge og foreldre leter departementet etter et bedre navn. Høringsinstansene inviteres til å komme med forslag til et godt navn på ordningen. Departementet er særlig interessert i et navn som «snakker med» elevene.

5.3.2 Målet er en enklere, raskere og tryggere håndhevingsordning

Departementets mål for håndhevingsordningen er at den skal være så enkel, trygg og rask som mulig.

- Med at håndhevingsordningen skal være *enkel* sikter departementet blant annet til at den skal være mer barnevennlig, lettere tilgjengelig og enklere å forstå enn i dag.
- Med at håndhevingsordningen skal være *trygg* sikter departementet først og fremst til at den skal sikre elevens rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø. I tillegg til å håndheve elevens rett, skal ordningen ivareta en rettssikker prosess for alle parter.
- Målet om at klageordningen skal være *rask* sikter både til at sakene skal komme raskere til en instans utenfor skolen, at saksbehandlingstiden i håndhevingsordningen skal være kortest mulig og at endringer som trengs i elevens situasjon skal skje raskere enn i dag.

Disse tre parameterne – enkel, trygg og rask – kan komme i konflikt med hverandre. Departementets forslag legger derfor opp til en håndhevingsordning som er så enkel, trygg og rask *som mulig*. Denne målsettingen er styrende for departementets forslag til hvordan den nye håndhevingsordningen skal utformes, organiseres og dimensjoneres.

5.3.3 Hvem skal kunne melde saken til håndhevingsmyndigheten?

Ettersom departementet foreslår en ny aktivitetsplikt uten plikt for skolen til å fatte enkeltvedtak som svar på at en elev eller foreldrene ber om tiltak etter dagens § 9a-3 tredje ledd, vil forvaltningslovens regler om klage og rettslig klageinteresse ikke gjelde på dette stadiet i prosessen. Det er derfor behov for å fastsette i opplæringsloven hvem som skal kunne melde saker om skolen oppfyller sin aktivitetsplikt inn til håndhevingsmyndigheten.

Departementet mener retten til å melde saken inn og få den behandlet av håndhevingsmyndigheten i utgangspunktet må knyttes til eleven selv. Det er etter departementets syn både naturlig og riktig at den enkelte elev har rett til å kreve at håndhevingsmyndigheten vurderer om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt i hans eller hennes sak. Dette bør gjelde uavhengig av elevens alder. Håndhevingsmyndigheten må derfor være forberedt på og rustet til å ta i mot henvendelser direkte fra elever, også elever som går på de laveste årstrinnene, i denne typen saker.

I tillegg bør elevens foreldre, som en del av foreldreansvaret, ha rett til ta saken inn for håndhevingsmyndigheten. Dette gjelder uavhengig av hvem av foreldrene som har den daglige omsorgen for barnet. Foreldre tar beslutninger på vegne av sitt barn inntil barnet er myndig, men departementet vil peke på barnets rett til å si sin mening og at det skal legges vekt på hva barnet mener, jf. barneloven § 31 og barnekonvensjonen artikkel 12.

Både barnet og foreldrene kan dessuten peke ut en tredjeperson til å representere eleven, og melde saken til håndhevingsmyndigheten.

Av og til er det ikke barnets foreldre som har foreldreansvaret eller som har den daglige omsorgen for barnet. Når barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet etter barneverntjenesteloven §§ 4-8 eller 4-12, har barneverntjenesten rett til å ta avgjørelser på vegne av barnet i skolesaker. Det samme gjelder ved vedtak om flytteforbud etter barnevernloven § 4-8 og vedtak om plassering etter barnevernloven § 4-6 andre ledd. Dette er regulert i opplæringsloven § 15-6. I forbindelse med håndhevingsordningen for skolens aktivitetsplikt betyr dette at barneverntjenesten kan melde en elevs sak inn til håndhevingsmyndigheten.

Departementet har vurdert om også andre skal ha kunne melde saken til håndhevingsmyndigheten og ha rett til prøving av saken. Det kan for eksempel tenkes at en elevs venner, andre foreldre eller andre personer i en elevs omgivelser er bekymret for eleven og ønsker å melde saken til håndhevingsmyndigheten. Et annet eksempel kan være ulike brukerorganer ved en skole. Selv om departementet har forståelse for dette, anser departementet at retten til å få en sak prøvet bør være begrenset til eleven selv, hans eller hennes foreldre eller andre som direkte representerer eleven etter elevens eller foreldrenes ønske. Departementet mener initiativet til å starte en sak i håndhevingsordningen bør komme fra de direkte berørte, og viser til at andre uansett kan melde fra til skolen, skoleeier eller tilsynsmyndigheten.

Departementet understreker at alle kan kontakte skolen eller skoleeier for å melde sin bekymring for at regler og rettigheter i loven ikke oppfylles på en bestemt skole. På bakgrunn av slike opplysninger kan skolen bli kjent med eller få tilleggsopplysninger i en sak. Enhver kan også kontakte tilsynsmyndigheten, som da kan vurdere om det er hensiktsmessig å gjennomføre et tilsyn med skolen eller skoleeier, eller følge opp skolen eller skoleeier gjennom veiledning.

5.3.4 Hvordan skal saken meldes til håndhevingsmyndigheten?

For å nå målet om at det skal være enkelt å få prøvd saken og håndhevet aktivitetsplikten, vil ikke departementet stille krav til *hvordan* elever og foreldre skal melde saken til håndhevingsmyndigheten.

Eleven eller foreldrene skal kunne ta kontakt og sette ord på sin melding om saken både muntlig og skriftlig, på papir og elektronisk. Veien inn til håndhevingsmyndigheten må være lagt til rette for at også barn skal kunne nå fram, og håndhevingsmyndighetene må ha et system for å registrere henvendelser av ulike typer.

Departementet understreker dessuten at håndhevingsmyndigheten vil ha et ansvar for å veilede og ivareta de som henvender seg, jf. forvaltningsloven § 11. Dette vil blant annet bety at håndhevingsmyndigheten skal kunne hjelpe elever og foreldre med å forstå regelverket og å legge fram saken sin. Håndhevingsmyndigheten må være forberedt på og rustet til å ta imot henvendelser fra elever og foreldre som verken er kjent med eller vant med forvaltningsretten eller forvaltningssystemet. Det er dessuten viktig å være bevisst på at i denne typen saker kan det være særskilt vanskelig og følelsesladet å ta kontakt for å be om hjelp.

5.3.5 Hvilke saker skal kunne meldes inn?

For å ha rett til få realitetsbehandlet saken hos håndhevingsmyndigheten foreslår departementet at to vilkår må være oppfylt:

- Eleven og foreldrene må ha tatt opp saken med skolen.
- Saken må dreie seg om elevens psykososiale skolemiljø og skolens aktivitetsplikt.

For å kunne behandle saken er det dessuten en forutsetning at eleven og skolen er navngitt.

Når elever mobbes eller utsettes for krenkelser eller av andre årsaker ikke har et trygt og godt psykososialt skolemiljø, skal dette først og fremst håndteres på skolen og av skolen. Siden aktivitetsplikten ligger til skolen er det også naturlig at elever og foreldre ber om hjelp der først. At eleven eller foreldrene har tatt saken opp med skolen, skal likevel ikke tolkes strengt. Formålet er å sikre at skolen har blitt kjent med saken og har hatt mulighet til å løse saken på egen hånd, før den bringes inn til håndhevingsmyndigheten. For å oppfylle vilkåret må eleven eller foreldrene ha gitt beskjed til skolen om at eleven utsettes for krenkelser eller av andre årsaker ikke har det trygt og godt på skolen. Departementet viser til det som er omtalt tidligere om når eleven selv utløser undersøkelsesdelen av aktivitetsplikten (se kapittel 4.3.3). Som i forbindelse med undersøkelsesplikten, vil det være tilstrekkelig at en elev eller foreldrene forteller at eleven utsettes for noe som er vanskelig eller at eleven ikke har det godt på skolen. Håndhevingsmyndigheten kan ikke forvente eller kreve at eleven eller foreldrene har brukt ord eller uttrykk som «matcher» lovens ordlyd, så lenge det må ha vært tydelig for skolen hva som var elevens budskap og

hensikt med å gi beskjed. Det er heller ikke et krav om at saken må ha vært tatt opp skriftlig med skolen. Eleven eller foreldrene må derfor heller ikke dokumentere sikkert at saken er tatt opp med skolen. Det vil være tilstrekkelig at eleven og foreldrene kan vise overfor håndhevingsmyndigheten at det er sannsynlig at saken er tatt opp. Dersom en sak har vært tatt opp med skolen, skal håndhevingsmyndigheten ta saken til behandling uavhengig av hvor lang tid som gått fra saken ble tatt opp med skolen. Om skolen har hatt rimelig tid til oppfylle plikten er derimot relevant når håndhevingsmyndigheten skal vurdere om skolen har oppfylt aktivitetsplikten (se kapittel 5.3.7).

Departementet anser at saker som ikke oppfyller de to vilkårene ovenfor, bør håndhevingsmyndigheten kunne avvise. Håndhevingsmyndigheten vil likevel ha en veiledningsplikt overfor elever og foreldre som henvender seg, jf. forvaltningsloven § 11. Veiledning kan blant annet bety hjelp til å forstå regelverket og håndhevingsystemet og hjelp til å fremme sin sak. Håndhevingsmyndigheten må være forberedt på og rustet til å ta imot henvendelser direkte fra barn i disse sakene.

Departementet foreslår å ta den første av avvisningsgrunnene fra listen ovenfor inn i lovteksten. Den andre avvisningsgrunnen anses dekket av at retten til å få saken behandlet må forutsette at saken dekkes av bestemmelsens virkeområde.

Dersom vilkårene for realitetsbehandling ikke er oppfylt, skal håndhevingsmyndigheten avvise saken. Avgjørelser om å avvise en sak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 tredje ledd. At avvisningen er et enkeltvedtak innebærer at saken må behandles i samsvar med forvaltningslovens regler om dette (omtalt i kapittel 5.3.6), og det gir dessuten klagerett, jf. forvaltningsloven § 28. Eleven og foreldrene som har meldt saken til håndhevingsmyndigheten, men fått saken avvist, kan dermed klage på avvisningen. Se mer om klagemulighet i kapittel 5.3.11 og klagebehandling i 5.3.12.

5.3.6 Hvilke krav skal gjelde for håndhevingsmyndighetens saksbehandling?

Håndhevingsmyndighetens saksbehandling må følge forvaltningslovens regler og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling.

I de tilfeller hvor håndhevingsmyndighetens avgjørelser vil være et enkeltvedtak, må saken behandles etter forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Forvaltningsloven kapittel IV og V inneholder en rekke krav som skal bidra til å ivareta rettsikkerheten til partene i forbindelse med enkeltvedtak. For eksempel er det krav om at saken må opplyses tilstrekkelig, at det skal sendes forhåndsvarsel om et vedtak med mulighet til å uttale seg, at den vedtaket gjelder skal gis innsyn i sakens dokumenter og at vedtaket skal være skriftlig mv.

Det følger av forvaltningsloven § 2 bokstav a og b at enkeltvedtak er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte private personer. Med

private personer menes enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter. Avgjørelser som bare er bestemmende for rettighetene eller pliktene til kommuner og fylkeskommuner, vil dermed ikke være enkeltvedtak.

Departementet anser at kommuner og fylkeskommuner bør ha samme rettigheter og omfattes av samme garantier for forsvarlig saksbehandling som private skoleeiere i saker som behandles i håndhevingsordningen. Derfor foreslår departementet at det tas inn i loven at også for avgjørelser som gir rettigheter eller plikter til kommuner og fylkeskommuner skal forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak gjelde. Dette betyr at også kommuner og fylkeskommuner skal sikres rett til kontradiksjon, partsinnsyn mv.

Departementet har vurdert om det i tillegg til forvaltningslovens regler og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper skal fastsettes noen særskilte krav til håndhevingsmyndighetens behandling av saker om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt.

Håndhevingsmyndigheten må opplyse og utrede saken

En vesentlig forskjell mellom dagens klageordning og den håndhevingsordningen departementet foreslår er at saken ikke vil komme ferdig forberedt til håndhevingsmyndigheten. I dag vil skolen eller skoleeier forberede klagesaken og saksdokumentene, jf. forvaltningsloven § 33, før saken sendes til fylkesmannen. I den nye håndhevingsordningen vil eleven og foreldrene kunne henvende seg direkte til håndhevingsmyndigheten, og det vil være håndhevingsmyndigheten selv som må opplyse og finne fram til fakta i saken. I praksis betyr dette at håndhevingsmyndigheten må hente inn opplysninger om saken fra både skolen og de som melder inn saken. Avhengig av opplysningene som kommer fram kan det også være behov for å hente inn opplysninger fra andre.

For å nå målet om at håndhevingsordningen skal være enklere og raskere enn dagens system, mener departementet at håndhevingsmyndigheten må kunne hente inn opplysningene både muntlig og skriftlig. Å hente inn og motta opplysningene muntlig kan gjøres både i reelt eller virtuelt møte eller over telefon. Opplysninger som gis muntlig må håndhevingsmyndigheten skrive ned og bevare dersom de har betydning for saken, jf. forvaltningsloven § 11 d andre ledd.

Departementet anser ikke at det er nødvendig at det går fram av lovteksten at håndhevingsmyndigheten må utrede saken eller at opplysningene kan hentes inn både muntlig og skriftlig. Håndhevingsmyndighetens utredningsplikt er etter departementets syn tilstrekkelig ivaretatt i forvaltningsloven § 17.

Håndhevingsmyndigheten må sikre at involverte elever blir hørt

Grunnloven § 104 slår fast at barn har rett til å bli hørt i saker som angår dem, og at deres mening skal tillegges vekt. Tilsvarende rettighet er nedfelt i barnekonvensjonen artikkel 12, som er norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2 første ledd nr. 4.

I de tilfellene hvor håndhevingsmyndighetenes avgjørelse er et enkeltvedtak, stiller forvaltningsloven krav om at den som er part i saken skal få forelagt et forhåndsvarsel med mulighet til å uttale seg. På denne måten vil forvaltningslovens regler bidra til at barn som gjennom vedtaket vil få nye rettigheter eller begrensninger i sine rettigheter, får mulighet til å uttale seg.

For å sikre at barn blir hørt i saker om skolens aktivitetsplikt, foreslår departementet at barns rett etter Grunnloven tas inn i opplæringsloven. Dette er ment som en understreking av håndhevingsmyndighetens plikt til å sørge for at barns rett til medvirkning ivaretas.

I praksis betyr dette at når håndhevingsmyndigheten tar stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt i en konkret sak, må håndhevingsmyndigheten sørge for at involverte elevers mening er blitt hørt. Hvilke barn som skal medvirke og hvordan, vil bero på den konkrete saken og de aktuelle barnas alder og modenhet. Når saksforholdene tilsier det skal det være direkte kontakt med barna, og ikke bare med foreldre eller andre voksne som representerer dem. Det er også viktig at håndhevingsmyndigheten ivaretar både det barnet som har meldt saken inn, men også andre barn som er berørt av saksforholdene eller av håndhevingsmyndighetens saksbehandling og beslutning.

Håndhevingsmyndighetens tilgang til opplysninger

For å kunne utrede og ta stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt på en forsvarlig måte, behøver håndhevingsmyndigheten informasjon om blant annet om hvilke tiltak skolen har gjennomført og hvilke vurderinger skolen har gjort i saken. Det er skolen og skoleeier som må redegjøre for dette. Håndhevingsmyndigheten trenger likevel et rettslig grunnlag for å kreve opplysningene overlevert.

Ettersom håndhevingsmyndighetens oppgave med å ta stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt ikke er en del av en klagebehandling etter forvaltningsloven eller en tilsynsaktivitet, er det behov for en særskilt innsynshjemmel i disse sakene.

Departementet foreslår at en slik hjemmel tas inn i loven. Hjemmelen gir håndhevingsmyndigheten rett til å kreve at skolen eller skoleeier overleverer de opplysningene håndhevingsmyndigheten mener er nødvendige for å utføre sin oppgave. For å sikre rask saksbehandling må hjemmelen gi håndhevingsmyndigheten mulighet til å sette en frist for når opplysningene skal være overlevert. Opplysningene må kunne kreves overlevert skriftlig eller muntlig. Tilgang til opplysninger må gjelde uavhengig av all lovbestemt taushetsplikt. Det betyr at håndhevingsmyndigheten kan kreve alle typer opplysninger og informasjon, selv om disse i utgangspunktet er beskyttet av taushetsplikt

etter forvaltningsloven eller særlover som for eksempel helsepersonelloven og barnevernloven. Dette gjelder dessuten både opplysninger som gjelder eleven som har meldt inn saken, og andre elever og personer i skolen.

Krav til saksbehandlingstiden

Det er et mål for departementet at elevens rett til å ha det trygt og godt på skolen skal oppfylles så riktig og raskt som mulig. Dette er i første omgang skolens ansvar. Skolen skal gjøre de undersøkelsene som er nødvendige og sette inn de tiltakene som skal til for å sikre at elevene kan ha det trygt og godt på skolen.

Når en elev eller foreldrene til en elev ikke er fornøyd med skolens innsats kan de melde saken til håndhevingsmyndigheten. Med de lovendringer departementet foreslår vil ikke enkeltvedtaket lenger fattes i skolen. En sak hos håndhevingsmyndigheten vil dermed ikke starte med samme utgangspunkt som i dagens klageordning. Saken vil ikke komme inn til håndhevingsmyndigheten ferdig forberedt og utredet, jf. forvaltningsloven § 33. Håndhevingsmyndigheten må istedet selv hente inn opplysninger fra skolen og eleven. Dette vil påvirke saksbehandlingstiden.

Det følger av forvaltningsloven § 11 a at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saker «uten ugrunnet opphold». Dette er i utgangspunktet et strengt krav til forvaltningen, men tar samtidig hensyn til at hver sak er unik. At saker om enkeltelevers skolemiljø ofte er tidssensitive tilsier at håndhevingsmyndigheten må være tett på og prioritere dem høyt. Frister som settes for å legge fram opplysninger mv. må tilpasses dette. Departementet viser til at når handlinger og avgjørelser gjelder barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104. Dette innebærer at også i vurderinger av frister for å sende inne opplysninger, iverksette tiltak, spørsmål om utsatt iverksettelse mv. skal hensynet til barnets beste ivaretas.

Etter departementets vurdering er forvaltningslovens regler om saksbehandlingstid – «uten ugrunnet opphold» – tilstrekkelig og hensiktsmessig også i saker om skolemiljø, og det anses ikke nødvendig å lovfeste særskilte krav til saksbehandlingstid i disse sakene. Departementet vil imidlertid følge med på saksbehandlingstiden, og om nødvendig iverksette tiltak for å forkorte den. Departementet vil dessuten understreke at skolens aktivitetsplikt ikke settes i bero eller suspenderes mens saken prøves hos håndhevingsmyndigheten. Skolens arbeid med å vurdere, sette inn og evaluere tiltak skal derfor pågå i samme tidsrom.

Om partsinnsyn

Med partsinnsyn sikter departementet til den retten parten har til å gjøre seg kjent med dokumentene og opplysningene i sin egen sak, jf. forvaltningsloven §§ 17 til 21. Reglene om partsinnsyn skal sikre partens rettssikkerhet. Innsyn skal blant annet bidra til at alle sider av saken kommer fram og at parten kan ivareta sin posisjon. At parten får se opplysningene i saken sin, vil også fremme tilliten til forvaltningen.

Tidligere har departementet foreslått at reglene om enkeltvedtak skal gjelde for håndhevingsmyndighetens saksbehandling, uavhengig av om en avgjørelse retter seg mot private eller kommuner eller fylkeskommuner. Departementet anser derfor at både private og kommuner og fylkeskommuner har rett til partsinnsyn i saker som gjelder dem.

En part skal ha innsyn i alle dokumentene og opplysningene i saken sin, med mindre det er et reelt og saklig behov for å gjøre unntak fra innsyn og det er hjemmel i forvaltningsloven for å nekte innsyn. Forvaltningslovens regler om taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter, jf. forvaltningsloven § 13b nr. 1.

I saker om skolemiljø og skolens aktivitetsplikt kan det være opplysninger med særlig sensitivt innhold om elever, foreldre eller andre. I hvilken grad partene i saken skal få innsyn i disse opplysningene må vurderes konkret og i sammenheng med reglene i forvaltningsloven §§ 18 til 19. Departementet vil særlig understreke den begrensning som ligger i forvaltningsloven § 19 andre ledd. Denne kan være aktuell å benytte slik at en elev eller foreldre ikke får innsyn i opplysninger om andre elever eller privatpersoner. Håndhevingsmyndigheten har et ansvar for opplysninger den mottar, samtidig som partene i saken må ha mulighet til å ivareta sine materielle og prosessuelle rettigheter. Hensynet til andre privatpersoner og barns beste må veie tungt i disse sakene. Det må legges vekt på at saken for håndhevingsmyndigheten i prinsipp dreier seg om forholdet mellom skolen og den eleven eller de foreldrene som har meldt saken til håndhevingsmyndigheten, ikke forholdet mellom elever eller ulike privatpersoner.

5.3.7 Håndhevingsmyndigheten vurderer om aktivitetsplikten er oppfylt

Dersom vilkårene for å melde inn en sak er oppfylt, skal håndhevingsmyndigheten ta saken til behandling, utrede den og ta stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt eller ikke. Dette vil være en faglig vurdering av om skolen har gjort det som med rimelighet kunne forventes ut fra tilgjengelig kunnskap og kravene i regelverket. Når aktivitetsplikten anses å være oppfylt er omtalt i kapittel 4.3.9.

Skolen skal vurderes på hva den har gjort, eller ikke gjort, for å løse situasjonen, opp imot hva skolen etter en faglig vurdering burde ha gjort for å hjelpe eleven. Departementet viser til tilsvarende vurderingstema i dommen fra Høyesterett i Rt. 2012 s. 146. I vurderingen er det relevant å se på forhold ved eleven (for eksempel om eleven har en særlig sårbarhet), de konkrete tiltakene som skolen har satt inn og om disse har hatt effekt. Håndhevingsmyndigheten er dessuten forpliktet til å legge barnets beste til grunn i disse vurderingene, jf. Grunnloven § 104.

Departementet vil også påpeke at hva som kan forventes av skolen må avhenge av hvor lenge skolen har visst om eller burde ha visst om saken. I denne vurderingen er det for det første relevant å se på når eleven tok opp saken med skolen før han eller hun meldte saken

til håndhevingsmyndigheten. For det andre vil det være relevant å vurdere hvilke aktiviteter skolen har gjennomført, uavhengig av elevens initiativ, for å følge med på elevenes skolemiljø og undersøke mistanker om eller kjennskap til at en elev utsettes for krenkelser eller ikke har det trygt og godt på skolen. Håndhevingsmyndigheten må ta stilling til hva som kan forventes av skolen innenfor den tiden saken har pågått. Skolen må innrømmes rimelig tid til å håndtere saken. Hva som er rimelig må vurderes opp mot sakenes karakter og dessuten hensynet til barnets beste.

Håndhevingsmyndighetens konklusjon om skolens aktivitetsplikt er oppfylt eller ikke, vil ikke være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Disse avgjørelsene gir i seg selv ikke eleven og foreldrene nye rettigheter eller plikter ut over det som allerede følger av opplæringsloven. Departementet mener likevel at den som har meldt inn saken skal kunne få håndhevingsmyndighetens konklusjon overprøvd (se kapittel 5.3.11).

5.3.8 Pålegg om retting og tiltak

Hjemmel for pålegg om retting og pålegg om tiltak

Det er skolene som skal sikre at elevene har det trygt og godt på skolen.

Håndhevingsordningen er sikkerhetsnett som skal ivareta elevene når skolen ikke oppfyller sin aktivitetsplikt. Ordningen skal være med og sikre at elevens rett til et trygt og godt skolemiljø oppfylles i praksis dersom skolen ikke gjør det. Departementet anser at for å nå dette målet bør det være mulig for håndhevingsmyndigheten å pålegge skoleeier å ta affære. En konklusjon om at skolen ikke har oppfylt sin aktivitetsplikt, skal føre til en endring i elevens skolehverdag. Departementet foreslår derfor at håndhevingsmyndigheten får hjemmel til å gi pålegg om retting og pålegg om tiltak til skoleeier.

Departementet anser at begge typer pålegg bør være tilgjengelige, og at hvilken type som skal brukes må håndhevingsmyndigheten vurdere konkret i den enkelte sak.

- Ved pålegg om *retting* vil håndhevingsmyndigheten fastslå at aktivitetsplikten ikke er oppfylt og pålegge skoleeier å rette forholdet. Ved pålegg om retting vil ikke håndhevingsmyndigheten konkretisere hvilke tiltak eller aktiviteter som skal iverksettes. Det vil være skoleeiers ansvar at det gjennomføres tiltak som sikrer at loven etterleves i den konkrete saken. Skoleeier må sørge for at skolen eller andre innenfor skoleeiers apparat iverksetter tiltak og aktivitet som fører til at forholdet rettes og aktivitetsplikten oppfylles i den konkrete saken.
- Ved pålegg om *tiltak* vil håndhevingsmyndigheten selv konkretisere hvilke tiltak skoleeier skal sørge for at blir gjennomført. Tiltakene må være egnet til å stanse krenkelser eller andre handlinger eller unnlatelser så eleven kan ha et trygt og godt skolemiljø. Det kan være tiltak på skolenivå, gruppenivå eller individnivå. Tiltakene kan i prinsipp være alle de samme som skolen selv kunne satt inn som en del av oppfyllelsen av sin aktivitetsplikt (se kapittel 4.3.4).

Påleggenes status

Pålegg om retting eller tiltak vil ikke være å regne som en administrativ sanksjon, men derimot en annen type forvaltningstiltak for å sikre regelverksetterlevelse, se tilsvarende begrepsbruk i Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*. Påleggene er ikke reaksjoner mot lovbruddet i seg selv, men skal bidra til at ulovlige forhold rettes opp. Påleggene er derfor ikke ment å ha en straffende (pønalt) virkning. Departementet legger til grunn at de ikke er straff etter den Europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Bruk av pålegg forutsetter ikke oppfyllelsen av skyldkrav hos de ansvarlige.

Pålegget skal rettes mot skoleeier, men vil typisk kreve aktivitet på skolenivå. Overfor friskoler vil pålegget rettes mot skolens styre. For private grunnskoler vil pålegget rettes mot skolen som sådan.

Håndhevingsmyndighetens pålegg om *retting* vil ikke i seg selv gi ny plikt for skoleeier eller elever og foreldre. Pålegget om retting innebærer i praksis en beskjed om å rette opp situasjonen så lovens krav etterleves. Ettersom lovens krav har vært der hele tiden, er ikke dette noe nytt for skoleeier. Pålegg om retting gir heller ikke elever og foreldre noen nye rettigheter eller plikter. Også for disse er det loven, ikke pålegget, som er utgangspunktet for deres rettigheter og plikter. Et slikt pålegg vil dermed ikke være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I kapittel 5.3.11 er muligheten til å klage på håndhevingsmyndighetens pålegg om retting omtalt.

Skoleeier og skolen kan imidlertid på bakgrunn av pålegget om retting beslutte at det skal settes inn konkrete tiltak. Denne beslutningen kan gi elever nye rettigheter eller plikter. Da vil *skoleeiers eller skolens* beslutning være et enkeltvedtak overfor elevene.

Et pålegg om *tiltak* retter seg på samme vis mot skoleeier, og det er skoleeier som har ansvar for å oppfylle pålegget. Pålegget om tiltak vil innebære en plikt for skoleeier å sette inn bestemte tiltak. Skoleeiers mulighet til å klage på pålegg om tiltak er omtalt i kapittel 5.3.11.

Et pålegg om tiltak kan dessuten også gi bestemte elever nye rettigheter eller plikter. Pålegget om tiltak kan gi rettigheter eller plikter til både den eleven som har meldt saken til håndhevingsmyndigheten og andre elever ved skolen som direkte berøres av tiltaket. Dersom tiltaket innebærer at bestemte elever gis nye rettigheter eller plikter vil i så fall pålegget være et enkeltvedtak som må behandles i samsvar med forvaltningslovens regler om dette (omtalt i kapittel 5.3.6).

Om et tiltak gir nye rettigheter og plikter til enkeltelever, må vurderes konkret. At en skoleeier får plikt til å igangsette systematisk arbeid eller generelle tiltak for å bedre skolemiljøet, vil ikke gi enkeltelever nye rettigheter eller plikter. Pålegg om å gjennomføre opplæring i nettvett, trivselstiltak eller endrede inspeksjonsrutiner i

friminuttene er eksempler på dette. Pålegg om slike tiltak vil ikke være enkeltvedtak etter definisjonen i forvaltningsloven § 2.

Heller ikke pålegg om mer spesifikke eller individuelt rettede tiltak vil nødvendigvis være enkeltvedtak. Det avgjørende vil være om pålegget er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte elever, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a og b. Det vil si om pålegget om tiltak i seg selv stifter, opphever eller begrenser en juridisk plikt eller rett. I saker om skolemiljø kan en ny rettighet for eksempel være rett til omvalg midt i skoleåret (videregående) eller rett til å gå på en annen skolen enn det man sogner til (grunnskole). En ny plikt, eller begrensning i en rettighet, kan for eksempel være avgjørelser om bortvisning eller en avgjørelse om at eleven ikke lenger får gå på sin nærscole. I saker om skolemiljø vil det i praksis være mange type tiltak som ikke regnes som enkeltvedtak. For eksempel vil flytting av plasser i klasserommet, å omrokkere klassers timeplaner for å sikre at visse elever ikke har undervisning i samme bygg til samme tid og å legge til rette for at visse grupper elever får gjennomføre bestemte aktiviteter ikke være å regne som enkeltvedtak.

Når skal håndhevingsmyndigheten bruke pålegg om retting og tiltak?

Når håndhevingsmyndigheten finner at aktivitetsplikten er brutt, skal myndigheten som hovedregel ilegge skoleeier pålegg om retting eller pålegg om tiltak. Skoleeier skal dessuten få en frist for å etterkomme pålegget. Pålegg skal ikke avgrenses til saker med grove eller gjentatte brudd på loven. Departementet forslår likevel ikke å utforme bestemmelsen som en plikt for håndhevingsmyndigheten til å ilegge pålegg, men en «kanbestemmelse». Dette er gjort for å ta høyde for unntaksvis tilfeller der det ikke er aktuelt å kreve at skoleeier eller skolen gjør noe for å rette opp den faktiske situasjonen. Det kan for eksempel være at eleven har sluttet ved skolen.

Det skal settes en frist for oppfyllelse av pålegget. Denne fristen skal angis konkret i tid. Når håndhevingsmyndigheten tar stilling til fristen må det på den ene siden tas hensyn til hva pålegget går ut på, og på den andre siden behovet for rask endring i elevens situasjon. Sammen med fristen for å oppfylle pålegget bør håndhevingsmyndigheten også gi en frist for tilbakemelding om at pålegget er etterkommet. Det kan også være aktuelt å be om ulike typer opplysninger fra skoleeier som dokumenterer dette.

I valget mellom enten pålegg om retting eller pålegg om tiltak skal håndhevingsmyndigheten ta utgangspunkt i de konkrete saksforholdene og bakgrunnen for at saken ble meldt til håndhevingsmyndigheten. Momenter i vurderingen vil blant annet være hvilken kompetanse og hvilke ressurser skoleeier selv har tilgang til eller kan forventes rimelig enkelt å få tilgang til eller knytte til seg. Både skoleeiers motivasjon og kapasitet til å finne en løsning må også tillegges vekt i vurderingen. Et tungtveiende hensyn skal være hensynet til hva som er til barnets beste, jf. Grunnsloven § 104. I denne sammenheng bør håndhevingsmyndigheten blant annet legge vekt på utsiktene til en løsning innen kort tid.

Det må også tas hensyn til at saker om skolemiljø kan være svært komplekse og dessuten handler om relasjoner mellom mennesker. Kompleksiteten øker gjerne med tiden saken har utviklet seg. Dette kan tale for at skoleeier og skolen som står nærmest situasjonen, i samråd med de berørte, bør finne fram til hvilke tiltak som er riktige. Samtidig må det ikke mistes av syne at i disse sakene har skolen, kanskje i lengre tid, hatt mulighet til å vurdere, sette inn og evaluere tiltak, og skulle i utgangspunktet klart å ivareta elevens rettighet i utgangspunktet. Hensynet til barnets beste tilsier at det finnes en grense for hvor mange ganger skolen skal få prøve å finne løsningen selv, før håndhevingsmyndigheten selv pålegger konkrete tiltak.

Dersom håndhevingsmyndigheten pålegger tiltak som er enkeltvedtak overfor andre elever enn den som har meldt saken til håndhevingsmyndigheten, er det viktig at også disse elevenes rettigheter etter forvaltningsloven oppfylles. Det vises til det som er omtalt i kapittel 5.3.6 om blant annet retten til å bli hørt, retten til å uttale seg til et forhåndsvarsel og retten til å klage.

5.3.9 Håndhevingsmyndigheten skal følge opp at pålegget oppfylles

Departementet mener at det er avgjørende for at håndhevingsordningen skal fungere etter sin hensikt at den sikrer at elevens rettigheter blir oppfylt. Departementet vil derfor lovfeste at håndhevingsmyndigheten skal følge opp at skoleeier etterkommer pålegget som er fastsatt. Når fristen som ble satt for å etterkomme pålegget og gi tilbakemelding er utløpt, må håndhevingsmyndigheten ta stilling til om pålegget er oppfylt og om saken dermed kan avsluttes. Saken kan avsluttes dersom lovlig tilstand er oppnådd, altså at eleven kan ha det trygt og godt på skolen.

Vurderingen må gjøres ut fra skoleeiers tilbakemelding og eventuell annen dokumentasjon håndhevingsmyndigheten har bedt om. Det kan være nødvendig og hensiktsmessig også å høre med de involverte elevene og foreldrene. Når det tas stilling til om lovlig tilstand er oppnådd, er vurderingen i stor grad den samme som ved vurderingen av om skolen har oppfylt aktivitetsplikten i første omgang.

Håndhevingsmyndigheten skal ikke avslutte saken før pålegget om retting eller tiltak er etterkommet, og eleven kan ha det trygt og godt på skolen. For muligheten til å knyttet et oppfyllelsespress til dette gjennom tvangsmulkt se kapittel 6.

5.3.10 Hvem skal være håndhevingsmyndighet?

I dag er det fylkesmannen som behandler klager over manglende aktivitet eller mangelfulle tiltak i saker om elevenes psykososiale skolemiljø. Departementet har vurdert om et annet organ enn fylkesmannen bør ha denne rollen i den nye håndhevingsordningen.

Djupedalutvalget foreslo at Barneombudet burde være håndhevingsmyndighet. I høringen fikk forslaget mye støtte. Det ble pekt på at Barneombudet er godt kjent og har høy tillit,

at Barneombudet har rapporteringsansvar til FN og at Barneombudet vil være bedre til å ta barnas parti. Samtidig var det mange som pekte på ulemper med forslaget. Flere pekte på at å legge oppgaven til Barneombudet innebærer en sentralisering, og dermed at avstanden mellom ombudet og mange av elevene vil være svært lang. Videre var det flere som viste til Barneombudets rolle og egenart som et nøytralt ombud. Blant de som var kritiske til forslaget om Barneombudet var det flere som mente at oppgaven fortsatt burde ligge hos fylkesmannen, mens andre ønsket andre løsninger, for eksempel et nasjonalt elevombud eller skoleombud, et nasjonalt ressurscenter, fylkesvise mobbeombud eller løsninger med kommunale ressursteam. Sametinget ønsket et eget samisk barneombud.

Kriterier for å sikre at ordningen virker etter sin hensikt

Departementet har vært opptatt av å finne fram til visse kriterier håndhevingsmyndigheten bør oppfylle. Disse kriteriene må ta utgangspunkt i hvilken funksjon håndhevingsordningen skal ha og hvilke oppgaver håndhevingsmyndigheten skal utføre. I denne forbindelse er det sentrale at håndhevingsordningen og -myndigheten skal

- være et sikkerhetsnett utenfor skolen, der elevene og foreldrene kan henvende seg for å få hjelp hvis skolen ikke riktig og raskt nok hjelper eleven.
- utrede og ta stilling til om skolen har satt inn tiltak som sørger for at eleven kan ha et trygt og godt skolemiljø.
- utløse aktivitet fra skolens side når det er nødvendig for at saken skal løses.

Det er dessuten et overordnet mål at håndhevingsordningen skal være så enkel, rask og trygg som mulig.

Departementet har på bakgrunn av dette kommet fram til følgende kriterier som håndhevingsmyndigheten bør oppfylle i størst mulig grad:

- Håndhevingsmyndigheten må være brukerorientert: Brukerne er i denne sammenheng først og fremst elever og foreldre. Brukerorientering vil handle om å være barnevennlig og ivareta barns beste. Organene i ordningen er brukerorienterte dersom de er enkle å kontakte og enkle å forstå. Det er også brukerorientert å ha kort saksbehandlingstid, noe som ofte er et spørsmål om myndighetens kompetanse og kapasitet. Skoler og skoleeiere er også involverte i prosessen, selv om de ikke umiddelbart kan regnes som brukere. Også for skoler og skoleeiere må ordningen, prosessen og myndighetens kommunikasjon være forståelig og tillitsvekkende.
- Håndhevingsmyndigheten må sørge for en rettsikker prosess: Dette innebærer å oppfylle forvaltningsrettslige prinsipper og regler. Myndighetene må dessuten være formelt og reelt uavhengig av aktørene i sakene. Å ivareta rettsikkerheten forutsetter også å sikre barns rett til å bli involvert, samt å ivareta hensynet til barnets beste, jf. Grunnloven § 104.

- Håndhevingsmyndigheten må sikre elevens rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø: I dette ligger det at ordningen og myndighetene skal håndheve elevens rett etter loven gjennom å prøve skolens oppfyllelse av sin aktivitetsplikt. For å oppnå dette må organet ha høy skolefaglig og barnefaglig kompetanse, samt ha kompetanse innen både utdanningsrett, forvaltningsrett og kommunalrett mv. Myndigheten må også være godt kjent med hverdagen både i skolen, og skoleeiers ansvar og handlingsrom. Å utstyre et organ med kompetanse av alle disse typene krever i praksis en flerfaglighet hos myndigheten.

Bør håndhevingsorganet ligge på siden av eller være en del av det etablerte statlige systemet for oppfølging av grunnopplæringen?

I Djupedalutvalgets utredning ble det tatt til orde for at klageordningen og -instansene burde være uavhengig av statsråden og departementet. Dette ville ifølge utvalget sikre at ordningen er en uavhengig kontrollinstans. Utvalget pekte på Barneombudet og en ny Skolemiljøklagenemnd som slike uavhengige organer.

Departementet understreker at det er en forutsetning at håndhevingsmyndighetene er både reelt og formelt uavhengig av aktørene i saken, det vil si elevene og foreldre på den ene siden og skolen og skoleeier på den andre siden.

Spørsmålet her er om håndhevingsmyndigheten skal være på siden av eller en del av det statlige systemet for oppfølging av grunnopplæringen. Dagens statlige system for oppfølging av grunnopplæringen består av flere instanser både nasjonalt og regionalt. På regelverksområdet består det statlige systemet av Utdanningsdirektoratet og fylkesmannen, i tillegg til departementet.

Hovedmodellen i Norge er at myndighetsutøvelse og statlig kontroll og oppfølging av kommuner og fylkeskommuner er del av et større og etablert apparat og ligger i en styringslinje. Dette gjelder både generelt og i opplæringssektoren. Modellen begrunnes dels med at oppgaveløsningen skjer mest effektivt i et større system med tilgang til ulike virkemidler. Dels begrunnes modellen i behovet for og gevinsten av å kunne plassere ansvaret for oppgaveløsningen hos regjeringen og statsråden i siste instans. Slik virker modellen som en del av maktfordelingsprinsippet i norsk statsrett. Å overprøve om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt etter opplæringsloven er en forvaltningsoppgave. Hvis man skal gå bort fra hovedmodellen om at denne typen oppgaver skal utføres innenfor det etablerte systemet for oppfølging og ansvar, må det etter departementets oppfatning være noe særskilt ved denne typen saker som tilsier dette.

Departementet har vurdert argumentene i utredningen og høringsinnspillene, i tillegg til ulik forskning og litteratur om emnet. På den ene siden kan det at et organ ligger utenfor det etablerte forvaltningssystemet føre til at enkeltsakene i større grad kan behandles uavhengig av andre formål og hensyn som organer innenfor et større system må ta. Det kan også gi tydeligere skille av roller og ansvarfordeling, og større tillit hos aktørene og i

offentligheten. Et separat organ med håndheving av skolens aktivitetsplikt som sin særskilte oppgave kan dessuten bygge opp en spesialistkompetanse på akkurat dette. Dette er argumenter som kan tale for at oppgaven å ta stilling til om skolen har oppfylt aktivitetsplikten bør legges til et organ utenfor det etablerte statlige systemet for oppfølging av grunnopplæringen.

På den andre siden vil nettopp det å være del av det etablerte systemet kunne være en styrke i disse sakene. Dersom håndhevingsmyndigheten er en del av et større system kan gevinster og synergier av sammenhengen med andre statlige ressurser, innsatser og virkemidler utnyttes. Det vil også være en fordel for oppgaveløsningen at organet har god kjennskap til og erfaring med andre deler av grunnopplæringen. Dette gjelder både regelverket i opplæringsloven, men også ulike situasjoner og utfordringer sektor står overfor. Dette taler for å legge håndhevingen og oppfølgingen av opplæringsloven innenfor samme system og styringslinje.

At oppgaver knyttet til håndheving av opplæringsloven ikke plasseres henholdsvis i og utenfor styringslinja, kan dessuten sikre en likere tolkningspraksis og redusere risikoen for at like saker behandles ulikt. Det vil også redusere risikoen for at noen saker ikke blir fanget opp fordi de havner mellom ulike myndigheters ansvarsområder.

Departementet har merket seg at flere av høringssvarene til Djupedalutvalgets utredning trakk fram at klagesaker til fylkesmannen sjelden bare handler om skolemiljø. Tvert imot vil sakene ofte handle om både skolemiljø og andre forhold ved elevens opplæringssituasjon. Sakene kan for eksempel handle om skolemiljø, skyss, nærskole og spesialundervisning på samme tid. Også i framtiden vil sakene kunne være sammensatte. Selv innenfor kapittel 9 A er det flere spørsmål som vil kreve ulik saksbehandling. For at disse sakene skal kunne behandles mest mulig effektivt og med oppmerksomhet om alle sider og problemstillinger i saken, bør ikke håndhevingsoppgaven spres unødige.

Til slutt er det et argument for å holde oppgaven i styringslinja at man kan oppnå fleksibilitet med tanke på kapasiteten i håndhevingsapparatet og effektiv ressursbruk. Dette er særlig viktig i en periode der det er usikkert hvor mange saker det kan bli tale om og hvor omfattende ressursbruken knyttet til oppgaven vil være.

Departementet har vurdert disse argumentene opp mot det som kjennetegner sakene som skal løses i håndhevingsordningen. Etter en grundig vurdering har departementet kommet til at det er mer å vinne på å plassere håndhevingen av skolens aktivitetsplikt sammen med øvrige oppgaver innenfor det etablerte statlige systemet for oppfølgingen av grunnopplæringen og opplæringsloven, enn å plassere den utenfor. Selv om det er argumenter som taler for at oppgaven godt kan løses i et separat system, mener departementet at å beholde oppgaveløsningen og ansvaret for det i den statlige styringslinja er det beste løsningen. Departementet er bekymret for at det kan ha uheldige virkninger å plassere disse sakene utenfor. Det er særlig risikoen for at helheten i sakene ikke fanges opp raskt og effektivt nok, og at dette kan ha umiddelbare negative

konsekvenser for barn, departementet er urolig for. Departementet har også lagt vekt på muligheten for samordnet og effektiv ressursbruk.

Bør det være ett nasjonalt og sentralt plassert organ, eller bør det være en mer lokal og desentralisert plassering?

Djupedalutvalget foreslo å opprette en nasjonal klageordning, sentralt plassert i Oslo hos Barneombudet. Gevinstene med ett nasjonalt og sentralisert organ vil ifølge utvalget være at det legger til rette for likebehandling i sakene, at spesialisert kompetanse samles og videreutvikles, og at høy faglighet og erfaring vil gi raskere saksbehandling.

I høringen var det mange som uttrykte bekymring for en sentralisert klageordning plassert ett sted i landet. Det ble påpekt at dette ikke samsvarer med målet om at ordningen skal være reelt tilgjengelig for elevene, og at det er vanskeligere å komme fram til gode løsninger når myndigheten er langt unna de som faktisk er involvert i saken.

Selv om departementet erkjenner at et sentralisert organ på mange måter kan være effektivt, deler departementet bekymringen til høringsinstansene. Avstand mellom håndhevingsmyndigheten og både elevene og skolene er lite forenlig med å oppleves som et enkelt tilgjengelig tilbud. Selv om geografisk avstand kan avhjelpes gjennom reisevirksomhet og elektronisk kommunikasjon med både lyd og bilde, er departementet bekymret for at dette ikke er tilstrekkelig til å redusere opplevelsen av avstand. Departementet er dessuten opptatt av at det ikke skal være insentiver til å nedprioritere møter eller skolebesøk.

Manglende lokal tilstedeværelse og lokalkunnskap kan dessuten føre til mindre gode løsninger i den enkelte saken ettersom det ikke tas godt nok utgangspunkt i det lokale. Dette kan være uheldig for resultatet i saken i seg selv, men kan også skape mindre forståelse for og tillit til håndhevingsmyndighetens beslutninger.

Departementet mener videre at en sentralisering kan gi lengre saksbehandlingstid ettersom håndhevingsmyndigheten ofte ikke vil ha kunnskap om skolen eller skoleeieren på forhånd. Dersom håndhevingsmyndigheten er plassert nærmere eleven, skolen og skoleeier vil behandling av sakene starte med en viss forhåndskunnskap om lokale forhold. Mengden informasjon som må hentes inn kan reduseres. Dette vil påvirke saksbehandlingstiden positivt.

Avstand i form av reisevei utgjør dessuten en egen risiko for lengre saksbehandlingstid og ineffektiv ressursbruk. Jo lenger reisevei desto mer utfordrende vil det være å utnytte kapasiteten og ressursene så effektivt som mulig. Reisetid er sjelden like effektiv arbeidstid, og etter statlige regelverk skal reisetid kompenseres i avspasering for medarbeiderne. Dette vil påvirke saksbehandlingstiden hos håndhevingsmyndigheten negativt.

De momentene som departementet har pekt på om avstand og manglende lokalkunnskap vil også påvirke håndhevingsmyndighetens oppfølging av sakene etter at det er fattet en beslutning. Departementet understreker at det er en viktig del av håndhevingsordningen at brudd på aktivitetsplikten skal følges opp og at det skal sikres at det faktisk skjer en endring til det bedre for eleven.

Departementet har vurdert argumentene for og mot én nasjonal håndhevingsmyndighet. Departementet anser at enkeltelevers saker om skolens aktivitetsplikt bør behandles og løses så lokalt og nært eleven og skolen som mulig. Det er lagt stor vekt på at mange av høringsinstansene understreket at lokal tilstedeværelse og helhetlig lokalkunnskap er svært viktig i disse sakene. Departementet anser derfor at en desentralisert myndighet vil være det beste for å oppnå formålet med håndhevingsordningen.

Departementets vurdering av hvilket organ som bør være håndhevingsmyndighet

Med utgangspunkt i disse vurderingene har departementet vurdert hvilket organ som bør ha oppgaven som håndhevingsmyndighet i saker om aktivitetsplikten for psykososialt skolemiljø. Departementet har vurdert både eksisterende organer og om det bør etableres nye.

Å etablere nye desentraliserte organer vil føre med seg en del av de samme utfordringene for oppgaveløsningen som departementet viste til i forbindelse med myndigheten burde ligge utenfor eller innenfor det etablerte statlige systemet for oppfølging av grunnopplæringen. Blant annet kan det bli krevende å se helheten i sakene og sikre at alle saker fanges opp raskt og riktig. Selv om å avhjelpe dette er enklere innad i et statlig system, er det en viss risiko ved å tilføre nye organer for spesifikke oppgaver. Opprettelse av nye desentraliserte organer vil dessuten bli dyrt. Departementet har ikke beregnet nøyaktig hva et slikt nytt desentralisert system med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse vil koste, men det må antas å bli svært kostbart. Det vil komme utgifter til lokaler, administrasjon, infrastruktur, bemanning og kompetansebygging. Ytterligere en negativ konsekvens ved nyetablering er at dette også vil kreve mer tid å få på plass enn å utnytte et allerede eksisterende apparat. Departementet mener dessuten at etablering av et nytt desentralisert statlig organ kan utgjøre en risiko for at to statlige organer, begge med oppgaver innenfor grunnopplæringsfeltet, vil konkurrere om personell med samme kompetanse, i stedet for at denne kompetansen kan utnyttes mer effektivt i ett organ. På bakgrunn av disse argumentene mener departementet det er uheldig for oppgaveløsningen og svært uhensiktsmessig ressursbruk å opprette nye desentraliserte statlige håndhevingsmyndigheter for saker om skolemiljø.

Etter en helhetsvurdering av hvilke eksisterende organer og eventuelle nye organer, som i størst mulig grad kan oppfylle kriteriene ovenfor har departementet kommet til at fylkesmannen bør være håndhevingsmyndighet i disse saken. Det vil da være fylkesmannen elevene og foreldrene skal henvende seg til for å få prøvet om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt.

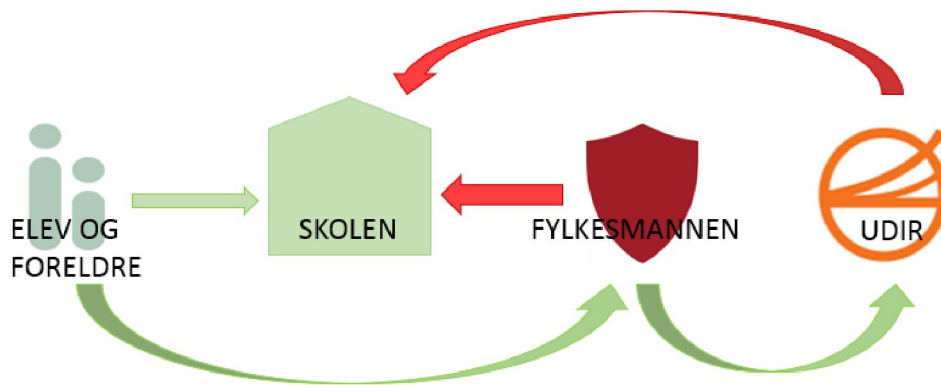
Departementet understreker at fylkesmannen er uavhengig av både skoleeierne og av Kunnskapsdepartementet og departementenes politiske ledelse. Videre legger departementet til grunn at fylkesmannen er brukerorientert i og med at embetet er gratis å kontakte og benytte, desentralt lokalisert og har kompetanse til å bistå bredt i ulike spørsmål om regelverk og organisering av skoler og kommuner og fylkeskommuner. Departementet vil dessuten gjøre fylkesmannen enklere å kontakte. Å gjennomføre en rettssikker håndhevingsprosess etter forvaltningsrettens regler er også en oppgave fylkesmannen mestrer. Videre er fylkesmannen flerfaglig bemannet og har både juridisk, kommunal, skolefaglig og barnefaglig kompetanse. Departementet har også lagt vekt på å utnytte eksisterende kompetanse og å hente ut synergieffekter ved at tilsyn, veiledning og andre klagesaker etter opplæringsloven også ligger til fylkesmannen. Departementet anser at det er heldig å samle disse oppgavene. Fylkesmannen kan bruke informasjon fra disse sakene når fylkesmannen vurderer om det også er riktig å ta i bruk andre virkemidler for å sikre regelverksetterlevelsen i grunnopplæringen. En sak om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt kan for eksempel være utgangspunkt for oppfølging av en bestemt skole eller skoleeier gjennom tilsyn eller tilpasset veiledning. Dette gjelder både med tanke på regelverket om elevenes skolemiljø, men også andre deler av opplæringsloven.

Det er også lagt vekt på at fylkesmannen har liknende myndighetsoppgaver innenfor andre områder enn utdanningsadministrasjon. At fylkesmannen er tett på kommuner i forbindelse med blant annet barnehager, barnevern og helse vil være en styrke. Dette gir muligheter til å se flere sider av en sak, både for å følge opp sakene til det enkelte barn og for å følge opp kommunen på et mer overordnet nivå.

Dersom fylkesmannen blir førsteinstans i håndhevingsordningen vil Utdanningsdirektoratet bli klageinstans for fylkesmannens vedtak. Gjennom klagebehandling hos en sentral og faglig instans sikres man rett til overprøving og legger til rette for likebehandling. Se kapittel 5.3.11 om muligheten til å klage og kapittel 5.3.12 om klageinstansen og dens saksbehandling. Departementet legger dessuten til grunn at fylkesmannen gjennom regionalt samarbeid sikrer nødvendig likebehandling.

Kunnskapsdepartementet som sådan vil altså ikke ha en rolle i saksbehandlingen av enkeltsakene om skolens aktivitetsplikt og elevens skolemiljø. Departementet vil likevel ha ansvar for at både fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet utfører oppgaven sin, og at de har den kompetansen og kapasiteten som trengs. Departementet legger opp til å styrke fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet for å ruste dem til å utføre den nye oppgaven. (Se kapittel 8.)

Figuren under skisserer gangen og de ulike aktørene i en sak i det nye håndhevingssystemet departementet foreslår.



Håndhevingsordningen må være kjent blant elever og foreldre

Ikke alle kjenner til fylkesmannen eller hva embetet gjør. Fylkesmannen oppfattes dessuten å ha lav appell til barn og foreldre. For å sikre at håndhevingsordningen er kjent og tas i bruk av de som trenger den vil departementet iverksette ulike informasjonstiltak.

For det første vil departementet sørge for bedre statlig informasjon om både håndhevingsordningen og håndhevingsmyndigheten. Håndhevingsordningen skal få et mer brukerrettet og selvforklarende navn, og det skal bli enklere å komme i direkte kontakt med de hos fylkesmannen som har i oppgave å behandle saker om skolens aktivitetsplikt. Det skal i løpet av året etableres en ny informasjonsportal som skal gjøre det enklere for barn, unge og foreldre å finne informasjon om tiltak mot mobbing og andre krenkelser. Den nye informasjonsportalen vil også kunne brukes til informasjon om fylkesmannen, og håndhevingsordningen når den kommer på plass. Innholdet og funksjonaliteten i portalen skal være særskilt tilpasset barn, unge og foreldre. I tillegg vil håndhevingsordningen og fylkesmannens rolle markedsføres på andre måter.

For det andre foreslår departementet at det tas inn i loven at skolen plikter å informere både elever og foreldre om rettighetene etter opplæringsloven kapittel 9 A, og særlig om eleven og foreldrenes rett til å melde saken til fylkesmannen. I dag er det bare en plikt til å informere foreldre som framgår klart av regelverket. Den nye plikten er foreslått tatt inn i § 9 A-8 første ledd. (Se mer om dette i kapittel 7.4.)

Barneombudets rolle i arbeid med elevers psykososiale skolemiljø

Djupedalutvalget foreslo at Barneombudet skulle være håndhevingsmyndighet i det utvalget omtalte som klageordningen. Departementet har ikke gått videre med dette forslaget. I tillegg til at Barneombudet ikke oppfyller flere av de kriteriene som departementet har vektlagt, mener departementet at å legge denne forvaltningsoppgaven til Barneombudet vil være uheldig av prinsipielle årsaker.

Barneombudet har en særegen rolle som et uavhengig ombud som skal ivareta barns interesser på et overordnet nivå. Dette skiller ombudet fra vanlige forvaltningsorganer. Den nøytrale ombudsrollen gjør det blant annet mulig for Barneombudet å rette kritikk mot både kommunal, fylkeskommunal og statlig forvaltning og statsråden. Departementet frykter at denne uavhengigheten vil hemmes dersom Barneombudet også skal utføre ordinære forvaltningsoppgaver. Det har også vært et poeng for departementet at Barneombudet skal være et ombud for alle barn, også de som krenker andre. Selv om Barneombudet og dets ansatte vil mestre å opptre som en nøytral instans, er det etter departementets syn en risiko for at ombudet ikke ville oppleves slik av alle. Dette ville være svært uheldig med tanke på den høye tillit ombudet har i dag.

Departementet anser at Barneombudets rolle bør videreføres. Departementet vil gi Barneombudet ressurser til å fortsette sin innsats og tilstedeværelse på læringsmiljøfeltet. Siden 2011 har Barneombudet mottatt midler over Kunnskapsdepartementets budsjett til arbeid med elevers psykososiale skolemiljø. I 2015 utgjorde dette 2,6 millioner kroner, og for 2016 er det bevilget 2,7 millioner kroner. Departementet ønsker å utvide Barneombudets kapasitet ytterligere, blant annet til støtte for barn og foreldre som står i vanskelige saker knyttet til elevens psykososiale skolemiljø og for å inkludere arbeid rettet mot barnehagemiljø.

5.3.11 Mulighet til å klage på fylkesmannens avgjørelser

Fylkesmannen vil når en sak meldes dit fatte en eller flere av disse avgjørelsene:

- Avgjørelse om å avvise saken (se kapittel 5.3.5)
- Avgjørelse av om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt eller ikke (se kapittel 5.3.7)
- Avgjørelse om pålegg om retting (se kapittel 5.3.8)
- Avgjørelse om pålegg om tiltak (se kapittel 5.3.8)

I dette kapitlet vurderer departementet hvilke av disse avgjørelsene det skal kunne klages på og hvem som i tilfelle skal ha rett til å klage.

Alle avgjørelser skal kunne påklages av den som har meldt inn saken

Håndhevingsordningen skal være trygg og sikre elevens rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø. For å få til dette mener departementet at den som har meldt inn en sak til fylkesmannen, alltid skal kunne få overprøvd fylkesmannens avgjørelser. Dette gjelder for alle avgjørelsene som er listet opp ovenfor.

Departementet foreslår at en slik klagerett tas inn i loven, og at forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak og klager skal gjelde for disse avgjørelsene.

Enkeltvedtak kan dessuten påklages av parter og andre med rettslig klageinteresse

I tillegg til at den som har meldt inn en sak skal ha klagerett på alle typer avgjørelser, gjelder forvaltningslovens alminnelige regler om klageadgang. Forvaltningslovens regler

om klageadgang innebærer at enkeltvedtak kan påklages av parter og andre med rettslig klageinteresse i saken, jf. forvaltningsloven § 28.

I kapittel 5.3.5 (avvisning), 5.3.7 (om aktivitetsplikten er oppfylt) og 5.3.8 (pålegg) har departementet omtalt hvilke av fylkesmannens avgjørelser som er enkeltvedtak. Hvem som kan klage på disse avgjørelsene avhenger av hvem som er *part* i saken eller har *rettslig klageinteresse*.

Etter forvaltningsloven § 2 bokstav e er *part* en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder. I saker om skolemiljø vil den eller de elevene som får nye rettigheter og plikter gjennom vedtaket, være part i saken. Foreldre eller andre som representerer en mindreårig elev, kan klage på elevens vegne.

I saker om skolemiljø kan det tenkes at elever som ikke får nye rettigheter og plikter, men som på annen måte direkte berøres av vedtaket, vil ha en *rettslig klageinteresse*. Hvem som kan klage i tillegg til parten må avgjøres konkret.

Skoleeiers mulighet til å klage

Private skoleeiere vil ha mulighet til å klage på enkeltvedtak dersom de regnes som en part i saken eller har rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28, jf. § 2. For kommuner og fylkeskommuner stiller dette seg annerledes. Dette henger sammen med selve definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2. Etter denne vil en avgjørelse bare være et enkeltvedtak når den retter seg mot enkeltpersoner og private rettssubjekter. Departementet mener at kommuner og fylkeskommuner bør ha samme rett til å klage som private skoleeiere.

I kommuneloven § 60 d er kommunen gitt rett til å klage på tilsynsmyndighetens vedtak om pålegg. Departementet anser at det ikke bør gjøres forskjell mellom offentlige skoleeieres rett til å klage på pålegg i tilsynssaker og pålegg i enkeltsaker om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt.

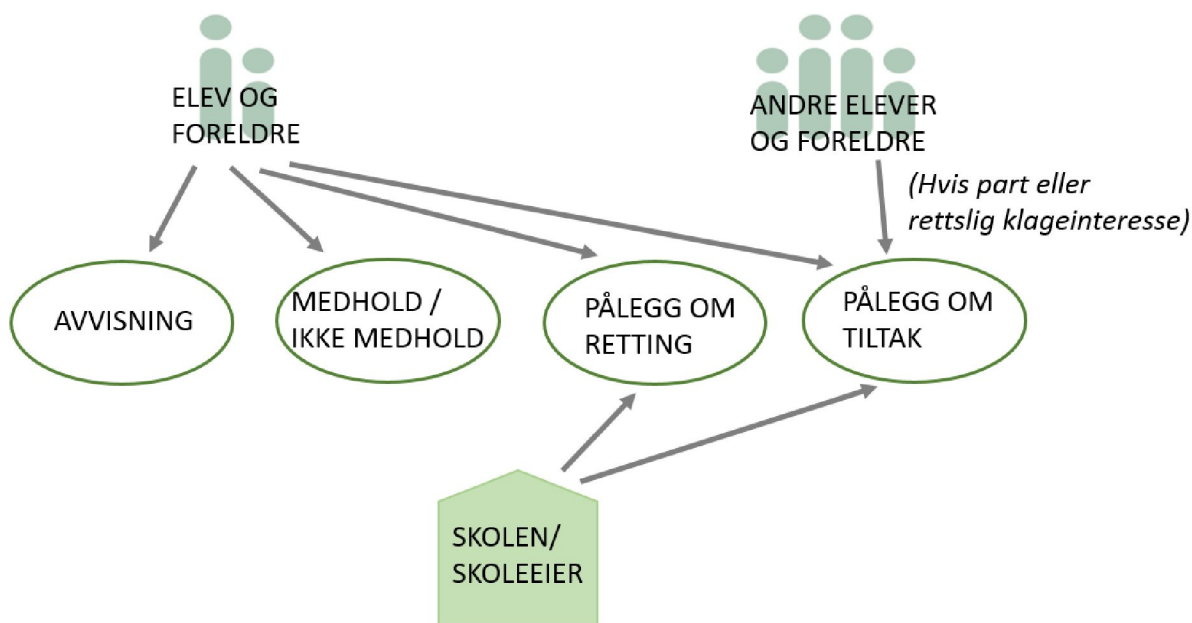
For å sikre kommuner og fylkeskommuner samme rett som private skoleeiere og samme rett som de har i tilsyn, foreslår departementet at det tas inn i loven at kommuner og fylkeskommuner har klagerett på pålegg om retting og pålegg om tiltak, og at forvaltningslovens saksbehandlingsregler for klager skal gjelde.

Departementet viser også til kapittel 6.3, der det framgår at både private og offentlige skoleeiere skal kunne påklage avgjørelser om tvangsmulkt.

Oppsummering. Hvilke beslutninger kan påklages av hvem?

Figuren under viser de ulike beslutningene håndhevingmyndigheten vil fatte i en sak, og hvem som kan klage på de ulike beslutningene. Eleven og foreldrene som har meldt saken til fylkesmannen kan klage på alle avgjørelsene. Andre elever og foreldre enn de som har

meldt saken til fylkesmannen, kan bare klage på fylkesmannens beslutning om pålegg om tiltak dersom de regnes som part eller har rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28. Styret ved frittstående skoler, private grunnskoler og offentlige skoleeiere kan påklage fylkesmannens beslutninger om pålegg om retting og pålegg om tiltak. (Både private og offentlige skoleeiere kan dessuten påklage avgjørelser om tvangsmulkt, se kapittel 6.3, men disse er ikke illustrert i figuren.)



5.3.12 Om klagebehandlingen

Dersom fylkesmannen blir førsteinstans i håndhevingsordningen vil Utdanningsdirektoratet bli klageinstans for fylkesmannens avgjørelser. I kapittel 5.3.11 er det omtalt hvem som skal kunne klage på hvilke av fylkesmannens avgjørelser.

Klager over fylkesmannens avgjørelser skal følge forvaltningslovens regler om klagebehandling. I forvaltningsloven kapittel VI er det særlige saksbehandlingsregler for klagesaker. Der er det egne regler om blant annet klagefrist, utsatt iverksettelse og klagens form og innhold.

Fylkesmannens behandling av klagesaken

Det følger av forvaltningsloven § 32 at klagen skal sendes til det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket, altså fylkesmannen. Reglene om hvordan fylkesmannen skal behandle klagesaken står i forvaltningsloven kapittel VI (§§ 28 til 36). I § 33 første ledd henvises det dessuten til reglene i kapittel IV og V. Det betyr at reglene om partsinnsyn, varsel, rett til å uttale seg og fylkesmannens plikt til å opplyse saken mv. gjelder på samme måte for behandling av klagesaken som i forbindelse med avgjørelsen som det klages på.

Fylkesmannen kan avvise saken dersom vilkårene for å behandle klagesaken ikke er oppfylt. Dersom fylkesmannen tar klagesaken til behandling og fylkesmannen mener at klagen er begrunnet, kan fylkesmannen oppheve eller endre avgjørelsen sin. Hvis fylkesmannen mener klagen ikke er begrunnet og vil opprettholde sin realitetsavgjørelse, skal saken snarest mulig forberedes for klageorganet og sendes videre dit, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

Utdanningsdirektoratets behandling av klagesaken

Utdanningsdirektoratets behandling av klagesaken tar utgangspunkt i de dokumentene fylkesmannen har sendt dit. På bakgrunn av disse skal Utdanningsdirektoratet i første omgang ta stilling til om klagen skal avvises eller behandles, jf. forvaltningsloven § 34 første ledd.

Dersom saken tas til behandling, følger det av forvaltningsloven at Utdanningsdirektoratet kan prøve alle sider av saken, og også ta hensyn til nye forhold, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Departementet har vurdert om klageorganet i saker etter håndhevingsordningen for aktivitetsplikten bør ha en begrenset prøvingsrett. Hensynet til at realiteten i sakene bør vurderes og besluttes nærmest mulig elevene og skolene kan tale for at Utdanningsdirektoratet bare skal ha anledning til å prøve fylkesmannens lovforståelse og saksbehandling. Hensynet til tidsforløpet i en sak og å unngå at saker sendes fram og tilbake mellom instanser kan derimot tale for at Utdanningsdirektoratet også må kunne ta stilling til realiteten i saken. Departementet anser at forvaltningslovens regler bør gjelde også i disse klagesakene slik at Utdanningsdirektoratet kan prøve alle sider av saken. Departementet ber likevel særlig om høringsinstansene innspill til spørsmålet om grensene for Utdanningsdirektoratets prøvingsrett.

Klageinstansen, altså Utdanningsdirektoratet, har en selvstendig plikt til å sørge for at saken er opplyst så godt som mulig før de treffer sin avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33 siste ledd. Dersom Utdanningsdirektoratet mener det er nødvendig å opplyse saken ut over dokumentene fylkesmannen har oversendt, kan direktoratet enten gjøre dette selv eller pålegge fylkesmannen å gjøre ytterligere undersøkelser.

Når Utdanningsdirektoratet tar saken til behandling, kan direktoratet:

- stadfeste fylkesmannens avgjørelse. Dette innebærer i praksis at Utdanningsdirektoratet er enig med fylkesmannens beslutning og opprettholder dette. Klagen får altså ikke medhold.
- oppheve fylkesmannens avgjørelse. I disse tilfellene har klagen fått mehold, men direktoratet fatter ikke selv en realitetsavgjørelse. Saken vil bli returnert til fylkesmannens som må ta hensyn til direktoratets innvendinger og fatte en ny avgjørelse.
- selv treffe ny realitetsavgjørelse i saken. Utdanningsdirektoratet vil da treffe en ny avgjørelse som erstatter fylkesmannens.

I saker der klagen får medhold velger Utdanningsdirektoratet selv om de vil oppheve fylkesmannens avgjørelse og sende saken i retur, eller selv treffe ny realitetsavgjørelse. Utdanningsdirektoratet må i sin klagesaksbehandling legge vekt på barnets beste, jf. Grunnloven § 104. Direktoratet må i denne forbindelse både ta hensyn til tidsforløpet i den enkelte sak, men også hensynet til at en god løsning på saken ofte er enklere å finne nær eleven og dets lokalmiljø. Departementet viser dessuten til den begrensning som ligger i forvaltningsloven § 34 tredje ledd om at vedtaket som hovedregel ikke kan endres til skade for klageren.

Utdanningsdirektoratets vedtak som klageinstansens vedtak kan ikke påklages. På vanlig måte kan saken bringes inn for domstolene.

5.4 Departementets forslag

Departementet foreslår endringer i dagens klageordning, dels som en konsekvens av at det også foreslås å oppheve skolens vedtaksplikt etter dagens § 9a-3 tredje ledd, og dels for å bøte på svakheter i dagens ordning. Departementet foreslår en håndhevingsordning som er enklere, raskere og tryggere enn dagens system. Elever og foreldrene skal kunne melde sin sak til håndhevingsmyndigheten, og ha rett til å få prøvd om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt (omtalt i kapittel 4).

Hovedlinjene i håndhevingsordningen departementet foreslår er:

- Elevene og foreldrene skal først ta saken opp med skolen og be om hjelp der.
- Dersom elevene og foreldrene mener skolen ikke har oppfylt sin aktivitetsplikt, kan de melde saken til fylkesmannen.
- Fylkesmannen utreder om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt.
 - Fylkesmannens saksbehandling skal følge forvaltningsrettens regler for forsvarlig saksbehandling og forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.
 - Involverte elever skal bli hørt.
 - Skoleeier og skolen skal legge fram de opplysningene fylkesmannen trenger for å ta stilling til saken.
- Fylkesmannen tar stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt.
 - Dersom fylkesmannen kommer til at skolen ikke har oppfylt sin aktivitetsplikt, skal dette følges opp av et pålegg om retting eller tiltak, og det skal settes en frist for å oppfylle pålegget.
 - Fylkesmannen kan knytte tvangsmulkt til påleggene (se kapittel 6).
- Utdanningsdirektoratet er klageinstans for fylkesmannens avgjørelser.

Departementet foreslår at håndhevingsordningen for brudd på aktivitetsplikten lovfestes i § 9 A-5.

Departementets forslag om en endret aktivitetsplikt og en egen håndhevingsordning for denne skiller seg fra den vanlige ordningen der skolen fatter enkeltvedtak i førsteinstans som kan påklages til fylkesmannen som klageinstans. For å undersøke om de foreslåtte endringene har den effekten departementet ønsker vil departementet sørge for at regelendringene blir evaluert.

6 Reaksjoner overfor skoleeiere

6.1 Bakgrunnen for forslaget

Det er alvorlig at dagens regler om skolemiljø ikke oppfylles fullt ut i skolen. Særlig gjelder det saker med mobbing og andre krenkelser som skolene ikke løser raskt og riktig. Slike saker vokser seg ofte større og mer fastlåste over tid. Selv etter at elever får medhold av fylkesmannen i en klage, kan det gå uholdbart lang tid før skoleeier eller skolen gjør nok for å rette på elevens skolehverdag. Dette har alvorlige følger for elevene det gjelder. Det kan også redusere tilliten til regelverket og håndhevingssystemet.

Djupedalutvalget foreslo å innføre ulike reaksjoner og sanksjoner, at disse skulle kunne brukes for brudd på alle bestemmelsene i opplæringsloven og friskoleloven, og at flere ulike organer skulle kunne bruke dem. I høringen var det delte meninger om forslaget. Flere av høringsinstansene pekte på at lovbrudd i like stor grad kan skyldes manglende kunnskap om regelverket og om hvordan mobbing kan bekjempes og stanses, som at regelverket mangler økonomiske reaksjoner og sanksjoner.

Dette er bakgrunnen for at departementet har vurdert behovet for reaksjoner mot skoleeier for brudd på reglene om skolemiljø, i tillegg til pålegg om retting og pålegg om tiltak som er foreslått tatt inn som en del av håndhevingsordningen. (Se kapittel 5.3.8.)

6.2 Gjeldende rett

Opplæringsloven har i dag ingen hjemler for administrative sanksjoner eller andre forvaltningstiltak for brudd på reglene i kapittel 9a. Når fylkesmannen behandler klager på vedtak etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd, kan de fatte vedtak om konkrete tiltak som en del av sin realitetsbehandling av klagesaken. I dagens kapittel 9a finnes dessuten en hjemmel for straff i § 9a-7.

I tilsyn med kommuner og fylkeskommuner kan fylkesmannen ilegge pålegg om retting etter kommuneloven § 60 d. Det finnes ikke hjemmel for tvangsmulkt eller andre administrative sanksjoner eller forvaltningstiltak i kommuneloven. I tilsyn med friskoler kan Utdanningsdirektoratet vedta pålegg om retting, tilbakeholdelse av statstilskudd,

tilbakebetaling av statstilskudd, tilbaketrekking av skolens godkjenning og karantene, jf. friskoleloven §§ 7-2 a og 7-2 b.

6.3 Departementets vurderinger

6.3.1 Behov for reaksjoner og tiltak mot lovbrudd

Det er flere årsaker til at regelverket brytes

Resultater fra tilsyn, klagesaksbehandling og ulike undersøkelser i sektor viser at det skjer mange brudd på reglene i kapittel 9a. Det finnes imidlertid ikke undersøkelser eller forskning som sikkert peker på årsakene til dette. Generelle forklaringsmodeller om hvorfor regelverk følges eller ikke, viser til visse forhold som påvirker om regler etterleves

- kunnskap om reglene hos de som har ansvar for at de oppfylles (pliktsubjektene)
- kost-nytte-vurderinger hos pliktsubjektene
- hvor mye pliktsubjektene samtykker med reglene og reglenes formål
- ikke-offisiell kontroll, altså sosial kontroll gjennom f.eks. nærmiljø eller media
- hvor effektivt det formelle håndhevingsapparatet er
- risiko for formelle reaksjoner og sanksjoner, både om hjemmel finnes og om den brukes

I større eller mindre grad handler det også om pliktsubjektene insentiver og kapasitet til å følge regelverket, og evne til å bedømme om en konkret sak faller innenfor regelverkets bestemmelser.

Svak etterlevelse av regelverket må motarbeides med ulike tiltak og virkemidler

For å påvirke om regelverket etterleves kan det brukes ulike tiltak og virkemidler. For å virke effektivt må ulike tiltak og virkemidler brukes i sammenheng og rettes mot ulike årsaker til lovbruddene. Tiltak knyttet til selve regelverket, for eksempel hjemler for sanksjoner, vil ikke alene løse problemet.

Regjeringen gjennomfører og vil sette i verk en rekke tiltak i arbeidet for et godt læringsmiljø og mot mobbing og andre krenkelser i skolen. Det investeres blant annet i kompetansebygging både om regelverket og om hvordan skoleeiere og skoler konkret skal arbeide for sikre elever et trygt og godt skolemiljø gjennom forebygging, avdekking og håndtering av mobbing og andre krenkelser. Andre tiltak er rettet mot barn og foreldre for å informere disse om deres rettigheter. For mer om dette se blant annet Prop. 1 S (2015–2016) for Kunnskapsdepartementet, kapitlet om Læringsmiljø og mobbing.

Samtidig foreslår departementet endringer i opplæringsloven kapittel 9 A for at den skal være et mer effektivt virkemiddel mot mobbing og andre krenkelser i skolen. For å bidra til at regelverket følges skal tilsyn og veiledning til skoler og skoleeiere videreføres.

Det er ikke et generelt behov for administrative sanksjoner i opplæringsloven

Departementet forventer at endringene i regelverket og de andre tiltakene til sammen vil bidra til at lovkravene knyttet til skolemiljø oppfylles bedre enn i dag. Uansett mener departementet at det er fornuftig å vente med nye reaksjoner og sanksjoner, inntil tiltakene har fått virke over noe tid og effekten er evaluert. Departementet mener derfor at det per i dag ikke bør innføres nye administrative sanksjoner eller andre forvaltningstiltak for brudd på bestemmelsene i kapittel 9 A.

Dette gjelder imidlertid med unntak av én type saker, nemlig de sakene der skolen ikke raskt og effektivt setter inn tiltak som sikrer at enkeltelever har det trygt og godt på skolen, til tross for at eleven har fått medhold i sin klage på skolemiljøet. Departementet mener det er behov for et effektivt pressmiddel i disse sakene.

6.3.2 Tvangsmulkt – et pressmiddel i fastlåste enkeltsaker

Det trengs et pressmiddel i fastlåste enkeltsaker

Departementet er svært bekymret for sakene der elever får medhold i sin klage, uten at det raskt påvirker deres skolehverdag til det bedre. Regjeringen har som et av seks overordnede mål på skolemiljøfeltet at «Det skal nytte å si fra». At fylkesmannens vedtak ikke fører til at skoleeier raskt tar tak i og retter opp situasjonen, er ikke i tråd med dette målet.

Departementet mener det er uakseptabelt at skoleeiere ikke følger opp og tar sitt ansvar når en sak er avgjort i deres disfavør. Departementet har også merket seg at flere av fylkesmennene, i sine høringssvar til Djupedalutvalgets utredning, har etterlyst et virkemiddel for å kunne tvinge fram at deres vedtak i denne typen saker etterleves. På bakgrunn av dette anser departementet at det er behov for et pressmiddel for å sikre at pålegg i saker om håndhevingen av aktivitetsplikten oppfylles raskt og riktig.

Etter departementets syn er tvangsmulkt det mest målrettede og effektive tiltaket for å oppnå dette. Departementet foreslår derfor at det tas inn hjemmel for tvangsmulkt i loven. Å gi fylkesmannen mulighet til å presse fram oppfyllelse av påleggene vil ivareta barnets beste i disse sakene. Departementet kan heller ikke se at dette er et urimelig eller uforholdsmessig tiltak overfor kommuner, fylkeskommuner eller private skoleeiere. I denne typen alvorlige saker må hensynet til å finne en løsning til det beste for den enkelte eleven veie tyngst. Departementet vil også understreke at skoleeiere som oppfyller loven ikke vil rammes av tvangsmulkt. Dersom skoleeier sørger for at saker om mobbing og andre krenkelser forebygges og håndteres riktig når de oppstår, eller at skoleeier etterkommer fylkesmannens pålegg innen fristen, vil betalingsplikten ikke inntre.

Departementet legger likevel til grunn at det bare unntaksvis vil være nødvendig å bruke tvangsmulkt overfor skoleeiere, men at det i enkelte saker kan være et viktig virkemiddel i saker der det er grunn til å anta at skoleeier ellers ikke vil oppfylle fylkesmannens pålegg innen fristen. I slike saker kan tvangsmulkt bidra til at enkeltelevers rett til et trygt og godt skolemiljø oppfylles i praksis og til rett tid.

I NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* gir kommunelovutvalget uttrykk for at dette utvalget mener tvangsmulkt generelt ikke er et godt styringsvirkemiddel overfor kommunene. Djupedalutvalget mente derimot at det var behov for tvangsmulkt. Selv om kommunelovutvalget har gode argumenter i sin drøftelse om tvangsmulkt, fastholder departementet sin vurderingen av behovet for tvangsmulkt i disse særskilte sakene.

Hjemmel for tvangsmulkt

Med tvangsmulkt menes et vedtak med trussel om plikt til å betale et gitt beløp til det offentlige dersom et pålegg om retting eller tiltak i en konkret sak ikke etterleves. Formålet med tvangsmulkt er å skape et oppfylleelsespress og få gjennomført pålegget innen den fristen fylkesmannen har satt. Vedtaket om tvangsmulkt får virkning dersom skoleeier ikke overholder fristen for gjennomføring av pålegget. Beløpet skal ikke betales dersom pålegget blir oppfylt innen fristen.

Selv om tvangsmulkt vil vedtas etter at et lovbrudd er konstatert er ikke hensikten å straffe, men å drive fram aktivitet. Tvangsmulkt har dermed ikke først og fremst et straffende (pønalt) preg. At en hjemmel for tvangsmulkt kan ha preventiv virkning betyr ikke at tvangsmulkten regnes som å ha et straffende formål. Departementet legger til grunn at tvangsmulkt etter den foreslåtte bestemmelsen ikke er straff etter den Europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Departementet viser for øvrig til Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)* kapittel 31, for nærmere om virkemiddelet tvangsmulkt.

Tvangsmulkten tilfaller statskassen. I henhold til tvangsfullbyrdelsesloven § 1-2 andre ledd og kommuneloven § 55 kan ikke tvangsmulkt overfor kommuner og fylkeskommuner tvangsinnføres. Departementet anser likevel at en hjemmel om tvangsmulkt er hensiktsmessig og forutsetter at kommuner og fylkeskommuner betaler mulkten uavhengig av muligheten for tvangsinnførelse.

Tvangsmulkt skal kunne knyttes til pålegg etter den nye håndhevingsordningen

Departementet foreslår en hjemmel for tvangsmulkt som gjør det mulig for fylkesmannen og klageinstansen, det vil si Utdanningsdirektoratet, å fatte vedtak om tvangsmulkt knyttet til pålegg som gis gjennom den foreslåtte håndhevingsordningen. Tvangsmulkt skal kunne vedtas samtidig som pålegget eller senere.

For at tvangsmulkt skal være aktuelt og fungere etter sin hensikt er det viktig at det er mulig for skoleeier å oppfylle pålegget som trusselen er knyttet til. Det er dessuten viktig at det er klart og forutsigbart for skoleeier hva som forventes og hvordan betalingsplikten kan unngås. Pålegget som tvangsmulkten knyttes til må derfor være tydelig og konkret utformet. Bare slik vil skoleeier kunne vite hva som skal til for å oppfylle pålegget og gå klar av betalingskravet.

Forslaget er utformet som en «kan-bestemmelse», og det legges dermed ikke opp til en plikt om å knytte tvangsmulkt til alle pålegg. Det vil være opp til fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet å vurdere i den enkelte sak når det er hensiktsmessig å knytte tvangsmulkt til et pålegg. Fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet vil også kunne knytte tvangsmulkt til bare ett av flere pålagte tiltak, dersom det er mest hensiktsmessig.

Formålet med tvangsmulkten tilsier at det bør brukes i saker der det er grunn til å anta at skoleeier ellers ikke oppfylder pålegget innen fristen. I vurderingen av om tvangsmulkt skal brukes må det legges vekt på skoleeiers motivasjon for å etterkomme pålegget og finne en løsning. Fylkesmannen og klageinstansen må ta utgangspunkt i saksforholdene i den konkrete saken, bakgrunnen for at saken ble meldt til fylkesmannen og skoleeiers samhandling med håndhevingsmyndighetene underveis i saken. Et tungtveiende hensyn i vurderingen skal dessuten være hensynet til barnets beste. Fylkesmannen vil blant annet måtte legge vekt på utsiktene til en løsning av saken innen kort tid.

Adressaten for avgjørelsen om tvangsmulkt vil være skoleeier. For friskoler vil adressaten være skolens styre. Skyld hos skoleeier eller andre skoleeier svarer for er ikke et vilkår for å treffe en avgjørelse om tvangsmulkt. Tvangsmulkt er heller ikke knyttet til omfanget av bruddet på aktivitetsplikten. Det er tilstrekkelig at fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet har kommet til at aktivitetsplikten er brutt, og at det som en reaksjon på dette ilegges pålegg om retting eller tiltak.

Type tvangsmulkt og tvangsmulktens størrelse. Behovet for forskriftsregulering

I valg av type og størrelse på mulkten, må ta det tas hensyn til at det skal skapes nok press på skoleeier til at pålegget oppfylles. Departementet antar på generelt grunnlag at løpende tvangsmulkt er best egnet til å skape oppfyllellespress, men legger opp til at dette må vurderes konkret.

Tvangsmulkten skal være så stor at den er effektiv, uten å være urimelig. Mulktens størrelse må fastsettes med utgangspunkt i hvor viktig det er at pålegget blir gjennomført og hva det koster å oppfylle pålegget. For å skape et økonomisk insentiv og press til å etterkomme pålegget bør det være uholdbart for skoleeier å forholde seg passiv til trusselen om betalingsplikt. Tvangsmulktens størrelse skal fastsettes så entydig som mulig i vedtaket med trussel om tvangsmulkt. Dette skaper forutsigbarhet og gjør det mulig for skoleeier på forhånd å være klar over hva skoleeier risikerer ved ikke å etterkomme pålegget trusselen er knyttet til.

For å sikre ensartet og forutsigbar forvaltningspraksis kan det være aktuelt å regulere i forskrift retningslinjer for valg av type tvangsmulkt, standardiserte satser eller makssatser for mulkten størrelse og at mulkten ikke skal være urimelig tyngende. Det kan også tas inn i forskriften at fylkesmannen eller klageinstansen i særlige tilfeller kan redusere eller frafalle påløpt mulkt. På den annen side legger departementet til grunn at det bare unntaksvis vil bli nødvendig å bruke tvangsmulkt overfor skoleeier, noe som kan tilsi at det ikke er behov for forskriftsregulering.

Departementet ber om innspill til om det i forskrift bør fastsettes nærmere regler om type mulkt og størrelse på mulkten eller om dette er noe håndhevingsmyndighetene bør vurdere i det enkelte tilfelle.

Tvangsmulkten løper til pålegget er oppfylt

Tvangsmulkten løper fra fristen fylkesmannen har satt for å oppfylle pålegget, er utløpt og til pålegget er oppfylt. Tvangsmulkten, og en betalingsplikt etter denne, knytter seg direkte til oppfyllelsen av bestemte pålegg, ikke til bruddet på aktivitetsplikten som er grunnlag for pålegget. At tvangsmulkten slutter å løpe betyr derfor ikke nødvendigvis at saksforholdet er i samsvar med loven. Dersom forholdene fortsatt ikke sikrer at eleven kan ha det trygt og godt på skolen, kan fylkesmannen gi pålegg om andre tiltak eller pålegg om retting for å sikre at bruddet på aktivitetsplikten faktisk opphører.

Det følger av formålet med tvangsmulkten at det må være mulig å oppfylle pålegget som trusselen er knyttet til. Det skal være mulig å unngå betalingsplikten. Motsatt ville tvangsmulkt hatt preg av å være overtredelsesgebyr. Det er ikke departementets hensikt. Departementet vil understreke dette ved å ta inn i lovteksten at et vedtak om tvangsmulkt ikke får virkning dersom det er umulig å oppfylle pålegget og at dette ikke skyldes skoleeier eller noe som er innenfor skoleeiers kontroll. Skoleeier plikter likevel å gjøre det som er mulig for å oppfylle pålegget. Det vil ikke være gangbart at skoleeier viser til at det er vanskelig eller dyrt å oppfylle pålegget. At skoleeier kommer så sent i gang med planlegging og gjennomføring av tiltak at det blir umulig å rekke fristen, er heller ikke grunn til fritak fra tvangsmulkten.

Avgjørelser om tvangsmulkt skal følge reglene for enkeltvedtak og kunne påklages

Avgjørelser om tvangsmulkt mot kommuner og fylkeskommuner er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd. Tvangsmulkt mot styret ved friskoler eller private grunnskoler vil være enkeltvedtak etter definisjonen i forvaltningsloven, og kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI.

Departementet anser at beslutninger om tvangsmulkt bør saksbehandles grundig og forsvarlig og at også kommuner og fylkeskommuner bør ha mulighet til å klage på avgjørelser om tvangsmulkt. Departementet foreslår derfor at avgjørelser om tvangsmulkt behandles etter reglene for enkeltvedtak og at kommuner og fylkeskommuner kan klage på avgjørelser om tvangsmulkt. Reglene i forvaltningsloven skal gjelde for klagesaksbehandlingen. Dette

innebærer at både offentlige og private skoleeiere skal ha mulighet til både kontradiksjon underveis i saksbehandlingen og til å få avgjørelsen om tvangsmulkt overprøvd av en overordnet instans.

6.4 Departementets forslag

Departementet anser at det er behov for et formelt virkemiddel som kan skape press på skoleeiere for å sikre at pålegg om at enkeltelever kan ha et trygt og godt skolemiljø oppfylles. Departementet foreslår å lovfeste hjemmel for tvangsmulkt i saker der fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet fatter vedtak om pålegg om retting eller tiltak som en del av håndhevingen av skolens aktivitetsplikt i enkeltsaker.

Departementet foreslår at en hjemmel for tvangsmulkt tas inn i opplæringsloven § 9 A-11.

Departementet viser til at Stortinget denne våren vil behandle Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*. I denne er det foreslått å ta inn en ny § 51 i forvaltningsloven med fellesregler for tvangsmulkt. Avhengig av utfallet av stortingsbehandlingen av dette forslaget, vil departementet justere ordlyden i forslaget til § 9 A-11, for å unngå unødig duplisering av reglene.

7 Andre endringer i kapitlet om elevenes skolemiljø

7.1 Bakgrunn

Djupedalutvalget foreslo en rekke endringer i kapittel 9a om elevenes skolemiljø. I tillegg hadde flere av høringsinstansene verdifulle innspill og forslag i sine høringssvar til utredningen. Departementet har også, i arbeidet med revidering av kapitlet, sett behov for å foreslå endringer og presiseringer i flere av bestemmelsene.

På bakgrunn av departementets arbeid med revidering av kapitlet om elevenes skolemiljø, forslag fra Djupedal og innspill fra høringsinstansene, foreslår departementet å gjøre endringer i

- virkeområdet for kapitlet
- regelen om systematisk arbeid
- reglene om informasjonsplikt og rett til å uttale seg
- reglene om ordensreglement og bortvisning
- regelen om straffeansvar ved brudd på kapitlet
- regelen om erstatningsansvar og bevisbyrde

Disse forslagene blir nærmere omtalt i kapittel 7.2 til 7.7.

7.2 Virkeområdet til kapittel 9 A

7.2.1 Gjeldende rett

Kapittel 9a om skolemiljø gjelder i dag for elever i grunnskoler, videregående skoler og skolefritidsordninger opprettet etter opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 9a-1 jf. § 9a-9. I tillegg gjelder kapitlet for friskoler, jf. friskoleloven § 2-4 og private skoler etter opplæringsloven § 2-12.

Alle kommuner skal ha et tilbud om leksehjelp til elever i grunnskolen, jf. opplæringsloven § 13-7a. Det er gitt nærmere regler om leksehjelpen i forskrift til opplæringsloven § 1A-1. Forskriftsbestemmelsens femte ledd gir elever rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø, og pålegger ansatte en handlings- og vedtaksplikt. Dette tilsvarer rettighetene som gis elever etter opplæringsloven § 9a-1 og 9a-3 andre og tredje ledd.

7.2.2 Departementets vurderinger

Departementet vil videreføre dagens virkeområde, men vil også inkludere tiden når elever deltar i leksehjelpordninger etter loven. Leksehjelpordningen er ikke en del av opplæringen, men skal ses i sammenheng med opplæringen og gi elevene hjelp i skolearbeidet. Departementet mener at elever som deltar i leksehjelpordningen, bør ha et like godt vern av sitt miljø som de har som elever i opplæringen, eller når de er på skolefritidsordningen. Tilbudet om leksehjelp kan organiseres på forskjellige måter. Noen skoler tilbyr leksehjelp i skolens lokaler, mens andre har tilbudet på et annet sted. Uavhengig av om tilbudene organiseres i skolens lokaler eller ikke, vil det for elever og foreldre som regel oppleves som om barna er «på skolen» og at skolen er ansvarlig for at barna har det bra.

Departementet mener derfor at reglene om skolemiljø i kapittel 9 A også bør gjelde når elever deltar i leksehjelpordningen. Gjennom å omfatte både opplæring, SFO og leksehjelpordningen ivaretar regelverket helheten i elevenes skolehverdag. Forslaget innebærer at reglene i kapittel 9 A gjøres gjeldende for leksehjelpordninger opprettet etter opplæringsloven, med unntak av reglene om ordensreglement og bortvisning. Det avgrenses mot disse bestemmelsene i forslag til ny § 9 A-1 om virkeområdet. Forslaget innebærer at femte ledd om elevenes skolemiljø i leksehjelpordninger i § 1A-1 i forskrift til opplæringsloven blir overflødig og tas ut.

7.2.3 Departementets forslag

Departementet foreslår at kapitlet om skolemiljø også skal gjelde for elever som deltar på leksehjelpsordninger opprettet etter opplæringsloven, med unntak av reglene om ordensreglement og bortvisning.

7.3 Systematisk arbeid

7.3.1 Gjeldende rett

Opplæringsloven § 9a-4 understreker skolens ansvar for at kravene i kapittel 9a faktisk blir oppfylt. Det følger av bestemmelsen at skolen aktivt og kontinuerlig skal drive et systematisk arbeid for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene, slik at kravene i eller i medhold av kapittel 9a oppfylles. Ansvar for den daglige gjennomføringen av arbeidet er lagt til skoleledelsen. Det er presisert at arbeidet skal gjelde det fysiske så vel som det psykososiale miljøet.

Skoleeier har også et ansvar for at reglene i kapitlet blir oppfylt. At skoleeier har et slikt ansvar følger av de generelle ansvarsbestemmelsene i lovens kapittel 13. I § 13-10 første ledd pålegges kommunen/fylkeskommunen å oppfylle lovens krav og å sørge for de ressursene som er nødvendig for å oppfylle kravene.

Skolemiljøet er også underlagt krav om internkontroll i andre lover og forskrifter. Etter forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager § 4 har kommunen og fylkeskommunen ansvar for at det blir etablert et internkontrollsystem ved sine skoler.

7.3.2 Departementets vurderinger

Departementet foreslår å videreføre innholdet i dagens bestemmelse, med noen språklige endringer. Departementet foreslår å samle innholdet fra dagens § 9a-3 første punktum og § 9a-4 første punktum i ny § 9 A-3.

Videre foreslår departementet å knytte ansvaret for arbeidet med det systematiske arbeidet til rektor, og ikke til skoleledelsen. Også i dag er det rektor som har ansvaret for arbeidet, selv om det står skoleledelsen i lovteksten. Å knytte ansvaret til rektor i lovteksten, vil bidra til å ansvarliggjøre rektor i større grad enn i dag.

Departementet har tatt ut presiseringen om at arbeidet skal gjelde både det fysiske og det psykososiale miljøet. Det følger av første setning i ny § 9 A-2 at skolen skal arbeide med å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene, slik at kravene i eller i medhold av kapitlet blir oppfylt. Departementet mener at det ikke er nødvendig å presisere at dette gjelder både det fysiske og psykososiale, ettersom kapitlet gjelder begge deler.

7.3.3 Departementets forslag

Departementet foreslår språklige endringer i bestemmelsen om skolenes systematiske arbeid. Innholdet i dagens bestemmelse videreføres, men lovteksten forenkles.

Departementet foreslår at det står eksplisitt i lovteksten at ansvaret for arbeidet ligger hos rektor.

7.4 Informasjonsplikt og rett til å uttale seg

7.4.1 Gjeldende rett

I opplæringsloven § 9a-6 er det gitt regler om informasjonsplikt for skolen og uttalerett for skolens organer. Det følger av § 9a-6 første ledd at samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet skal holdes løpende orientert om alle forhold, deriblant hendelser, planer og vedtak, som har vesentlig betydning for skolemiljøet.

Etter dagens kapittel 9a har ikke skolene plikt til å informere elever om reglene i kapittel 9a. Skolen skal imidlertid gi foreldrene til elever i grunnskolen og elever under 18 år i videregående skole, informasjon om elevenes og foreldrenes rettigheter etter loven og forskriften, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 20-4 og 20-3. Dersom skolen fatter enkeltvedtak etter §§ 9a-2 siste ledd eller 9a-3 tredje ledd vil skolen måtte opplyse om retten til å klage på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 27.

7.4.2 Departementets vurderinger

Informasjonsplikt om reglene om skolemiljø

Informasjon om sine rettigheter er en forutsetning for å kunne vurdere om de er oppfylt og nødvendig for å kreve at de oppfylles. Dette gjelder både for elevene og foreldrene. Skolen er ikke pålagt å gi informasjon om reglene knyttet til elevenes skolemiljø, men har en generell plikt til å informere foreldre om rettigheter etter opplæringsloven og forskriften. Det vil derfor variere hvilken informasjon elever og foreldre har fått om reglene om skolemiljø. I dagens system der skolen fatter enkeltvedtak, vil elever og foreldre få informasjon om retten til å klage i selve vedtaket. Fra tilsyn er det imidlertid kjent at slik informasjon ikke alltid blir gitt, og at det dessuten ofte ikke blir gitt informasjon om retten til å klage i saker der skolen ikke tar stilling til en sak innen rimelig tid, jf. § 9a-3 tredje ledd siste setning.

På bakgrunn av at informasjonsplikten i forskriften gjelder overfor foreldre, og at departementet foreslår at skolen ikke lenger skal fatte vedtak etter § 9a-3 tredje ledd, anser departementet at det er viktig å sikre at både elever og foreldre får informasjon om rettighetene i kapitlet om skolemiljø og særlig om håndhevingsordningen (omtalt i kapittel 5). Departementet foreslår derfor at det lovfestes en plikt for skolen til å gi elever og foreldre slik informasjon i ny § 9 A-8 første ledd. En plikt for skolene til å informere elever og foreldre om rettighetene i kapittel 9a og muligheten til å klage, var også blant Djupedalutvalgets forslag.

Det foreslås ikke krav til bestemt tidspunkt eller form for informasjonen. Departementet forutsetter at skolene finner en måte å gjøre dette på som sikrer at formålet med bestemmelsen blir oppfylt. Skolene må tilpasse både form, innhold, tidspunkt og frekvens på informasjonen etter formålet. Skolene kan for eksempel gi informasjonen på

foreldremøter, i klassen, på skolens nettsted, gjennom læringsplattformer eller på e-post. Muntlig informasjon kan det være riktig å gi flere ganger i løpet av et skoleår. Det er viktig at informasjon om reglene blir gitt på en forståelig måte og skolen må vurdere om det er nødvendig med tolk. Det er ikke tilstrekkelig at barn viderefremidler informasjonen til foreldrene. Elever og foreldre som henvender seg til skolen for å gi beskjed om at eleven utsettes for krenkelser eller av andre årsaker ikke har det trygt og godt på skolen, bør få informasjon også i denne forbindelse.

Det skal etableres en ny informasjonsportal som skal gi elever og foreldre informasjon om tiltak mot mobbing og andre krenkelser. At denne portalen finnes kommer ikke til erstatning for skolens egen informasjon og plikten til dette. Portalen kan imidlertid være aktuell for skolene å lenke til eller opplysningene der kan gjenbrukes i skolens egen informasjon til elever og foreldre.

Informasjon og rett til å uttale seg for brukerorganer

Etter dagens § 9a-6 første ledd skal ulike brukerutvalg, inkludert foreldrerådet, ha løpende informasjon om alle forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøarbeidet.

Foreldrerådet består av alle foreldrene i grunnskolen, jf. opplæringsloven § 11-4 første ledd. Det skal dessuten opprettes et arbeidsutvalg for foreldrerådet (FAU), jf. § 11-4 siste ledd. I tillegg er elevens foreldre representert i de andre brukerutvalgene som § 9a-6 første ledd viser til. Departementet anser det lite hensiktsmessig at loven krever at *alle* foreldre skal informeres i tillegg til de andre utvalgene som representanter for foreldre sitter i. Etter departementets syn er det mer hensiktsmessig at informasjonsplikten gjelder overfor foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) og at dette utvalget informerer videre til hele foreldrerådet dersom det er nødvendig. Departementet forutsetter at skolene uansett tar kontakt med og informerer alle elever og foreldre dersom det er tale om en akutt situasjon. I tillegg har skolene plikt til å informere elever og foreldre dersom skolen finner ut at noe ved skolemiljøet kan skade helsen til elevene, jf. § 9a-6 tredje ledd. Departementet foreslår ikke endringer i denne plikten.

7.4.3 Departementets forslag

Departementet foreslår at det lovfestes en plikt til å informere elever og foreldre om rettighetene i nytt kapittel 9 A og muligheten til å melde en sak om brudd på skolens aktivtetsplikt til fylkesmannen.

Departementet foreslår videre at det er foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU), ikke foreldrerådet, som skal holdes informert om alt som er viktig for skolemiljøet.

Dagens § 9a-6 siste ledd foreslås videreført som § 9 A-8 andre ledd, med utelukkende språklige endringer.

7.5 Ordensreglement og bortvisning

7.5.1 Gjeldende rett

Kommunen og fylkeskommunen skal gi forskrifter om ordensreglement for den enkelte grunnskole og videregående skole, jf. opplæringsloven § 2-9 og § 3-7. Opplæringsloven § 2-9 gjelder også for private grunnskoler etter § 2-12. Ved friskoler er det skolens styre som skal fastsette et ordensreglement i tråd med friskoleloven § 3-9.

Ordensreglementet skal gi regler om elevenes rettigheter og plikter, så langt disse ikke er fastsatt i lov eller på annen måte. Reglementet skal inneholde regler om elevenes oppførsel, om hvilke tiltak som kan brukes mot elever som bryter reglementet og regler for framgangsmåten når slike saker skal behandles. Det følger av § 2-10 (grunnskolen) og § 3-8 (videregående skole) at kommunen og fylkeskommunen kan fastsette i ordensreglementet at elever som alvorlig eller flere ganger bryter reglementet, kan vises bort fra undervisningen. Det er også regler om hvem som i tilfelle kan beslutte bortvisning, varigheten av bortvisningen og saksbehandlingsregler. Beslutninger om bortvisning er enkeltvedtak, med unntak av de som har kortere varighet enn to klokketimer. For friskoler er det fastsatt tilsvarende regler om bortvisning av elever i friskoleloven § 3-10. Ordensreglementet skal gjøres kjent for elevene og foreldrene, jf. opplæringsloven §§ 2-9 og 3-7.

For videregående opplæring er det også fastsatt i loven at en elev kan vises bort for resten av skoleåret, og at fylkeskommunen i slike tilfeller dessuten kan vedta at eleven skal miste retten til videregående opplæring etter § 3-1. Det er fylkeskommunen selv som må treffe vedtak om bortvisning for resten av skoleåret eller tap av retten til videregående opplæring. En elev kan vises bort for resten av skoleåret eller tape retten til videregående opplæring dersom «ein elev vedvarande har vist ei framferd som i alvorleg grad går ut over orden og arbeidsro på skolen, eller når ein elev alvorleg forsømmer pliktene sine», jf. § 3-8 andre ledd. Etter dagens opplæringslov er dette en selvstendig hjemmel til å bortvise, og fylkeskommunen trenger derfor ikke å fastsette dette i ordensreglementet. For elever i videregående friskoler gjelder tilsvarende, jf. friskoleloven § 3-10 andre ledd. Også overfor disse elevene er det fylkeskommunen, ikke friskolen, som eventuelt fatter vedtak om bortvisning for resten av året eller tap av rett til videregående opplæring.

7.5.2 Departementets vurderinger

Ordensreglement er et sentralt redskap i arbeidet med elevens skolemiljø.

Djupedalutvalget foreslo å flytte bestemmelsene om ordensreglement til kapittel 9a for å tydeliggjøre koblingen mellom reguleringen av elevens skolemiljø og ordensreglementet. I tillegg mente utvalget at det er behov for en opprydding i reglene om ordensreglementet, og foreslo endringer for å tydeliggjøre kravene til reglementet og grensene for bruk av refsingstiltak. I sine hørings svar til NOU 2015: 2, stiller mange av høringsinstansene seg positive til at reglene om ordensreglement og bortvisning gjennomgås med tanke på

innhold og plassering. Erfaring fra tilsyn med både offentlige og private skoler viser også at dagens regler kan være krevende å forstå og praktisere.

På bakgrunn av dette har departementet vurdert hvor reglene om ordensreglementet bør plasseres, hvordan reglene bør utformes og hva som bør reguleres i disse bestemmelsene.

Hvor i opplæringsloven regler om ordensreglement skal stå

Departementet har vurdert hvor i loven reglene om ordensreglement og bortvisning bør stå. Ordensreglementet gir felles regler for hele skolesamfunnet og skal være med på å gi elevene et trygt og godt skolemiljø. Reglementet er viktig for å ha klare og forutsigbare regler i skolehverdagen. Kjennskap til og bevissthet rundt hva som er skolens syn på ønsket og akseptabel atferd, vil også kunne gjøre oppfølging av uønsket atferd enklere. Fra tilsyn kjenner man til at mangelfulle ordensreglementer og implementering av disse har vært blant årsakene til at saker om mobbing og andre krenkelser ikke har blitt fanget opp på riktig måte. Ordensreglementet henger på denne måten nært sammen med skolemiljøet til elevene, og er et viktig bidrag i arbeidet med å skape et trygt og godt skolemiljø. Dette taler for at bestemmelsene bør stå sammen med de andre reglene om elevenes skolemiljø.

I høringen til NOU 2015: 2 var det flere høringsinstanser som var positive til at reglene flyttes, slik at alle bestemmelsene som regulerer medmenneskelige forhold samles i ett kapittel. Andre høringsinstanser pekte på at ordensreglementet ikke bare handler om skolemiljøet og at det taler mot å flytte reglene til kapitlet om skolemiljø.

At reglene i ordensreglementet også regulerer annet enn skolemiljøet, for eksempel at reglene i ordensreglementet kan være grunnlag for vurdering i orden og oppførsel, anser departementet ikke å være til hinder for at bestemmelsene kan flyttes til kapittel 9 A. Reglene som skoleeier eller skolen fastsetter i ordensreglementet, og som elevene kan gis karakter ut fra, er i stor grad satt av hensyn til elevenes skolemiljø. For eksempel vil regler om at elever skal komme til riktig tid og at det skal være arbeidsro i timene, kunne ha betydning for elevenes læring og elevenes skolemiljø.

Departementet ser at det er argumenter som taler for ulike plasseringer av bestemmelsene om ordensreglementet. Det er imidlertid verken hensiktsmessig eller aktuelt å kopiere og gjenta bestemmelsen i flere kapitler i loven. Departementet har lagt avgjørende vekt på den sentrale posisjonen ordensreglementet har for skolens arbeid med elevenes skolemiljø, og foreslår derfor at bestemmelsene om ordensreglement og bortvisning flyttes til kapittel 9 A. Ordensreglementet er noe av det viktigste skolen kan bruke for å oppfylle elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, både for å skape tydelige rammer for akseptabel oppførsel på skolen og for å kunne reagere mot mobbing og andre krenkelser.

Endringer i reglene om bortvisning for resten av året

Bortvisning av elever i videregående opplæring er ulikt regulert for henholdsvis bortvisning i opptil fem dager (§ 3-8 første ledd) og bortvisning for resten av skoleåret (§ 3-8 andre ledd). Bortvisning i opptil fem dager kan bare brukes når det er hjemlet i skolens ordensreglement. Dette følger av lovens ordlyd, men er også understreket i Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 163. Bortvisning for resten av skoleåret trenger imidlertid ikke være fastsatt i ordensreglementet for at fylkeskommunen skal kunne vedta det, og bortvisning trenger heller ikke være knyttet til brudd på reglene i ordensreglementet. I dag er § 3-8 andre ledd en selvstendig hjemmel til å vise bort en elev for resten av skoleåret dersom han eller hun «vedvarande har vist ei framferd som i alvorleg grad går ut over orden og arbeidsro på skolen, eller når ein elev alvorlig forsømmer pliktene sine».

Departementet kan ikke se at det foreligger noen tungtveiende grunner til at bortvisning ikke alltid skal knyttes til reglene i ordensreglementet, eller at muligheten til å bruke reaksjonsformen ikke alltid skal fastsettes i ordensreglementet. Departementet legger særlig vekt på hensynet til elevenes forutberegnelighet. Det bør være klart for elevene hva som skal til for at de skal kunne bortvises, både for kortere tid og for resten av skoleåret. Videre mener departementet at et så inngripende tiltak som bortvisning for resten av skoleåret, bør knyttes til særlige alvorlige brudd på reglene, og ikke være så generelt utformet som lovteksten framstår i dag.

Departementets forslag til lovendring innebærer at fylkeskommunen ikke kan bortvise en elev for resten av skoleåret, med mindre dette er fastsatt i ordensreglementet, og at slik bortvisning bare skal kunne brukes overfor særlig alvorlige brudd på ordensreglementet. Departementet vil understreke at bortvisning for resten av skoleåret, dersom det er fastsatt i ordensreglementet, fremdeles skal måtte vedtas av fylkeskommunale organer over skolenivå.

Tilsvarende endring foreslås i friskoleloven.

Tiltak som kan brukes mot elever som bryter ordensreglementet, skal være nevnt i reglementet

Det følger av gjeldende rett at ordensreglementet «skal innehalde [...] regler om kva for tiltak som skal kunne brukast mot elevar som bryt reglementet», jf. opplæringsloven § 2-9 første ledd tredje punktum og § 3-7 første ledd tredje punktum. Tilsvarende er fastsatt i friskoleloven § 3-9 første ledd andre punktum.

Departementet mener at det bør gå klarere fram av opplæringsloven og friskoleloven at det *bare* er tiltak som er nevnt i ordensreglementet som kan brukes som refsingstiltak. Dette ble også foreslått av Djupedalutvalget. Forslaget innebærer ikke en endring av gjeldende rett, men er en presisering og tydeliggjøring av gjeldende rett.

En elev skal ikke kunne miste retten til videregående opplæring ved brudd på ordensreglementet

I gjennomgangen av bestemmelsene om ordensreglement og bortvisning, har departementet vurdert hvorvidt regelen om at en elev kan miste retten til videregående opplæring ved brudd på ordensreglementet, bør videreføres. Djupedalutvalget foreslo ikke endringer i dette. Departementet har merket seg at Redd Barna, Elevorganisasjonen og Barneombudet, i sine hørings svar til NOU 2015: 2, har tatt til orde for å fjerne fylkeskommunens mulighet til å bestemme at en elev skal miste retten til videregående opplæring etter § 3-1. Barneombudet peker på at slike vedtak går langt ut over å være et refsingstiltak. Det blir også vist til at vedtaket innebærer tap av retten til opplæring etter barnekonvensjonen artikkel 28, uten den rettssikkerhetsgaranti som en rettsprosess vil innebære.

Departementet er enig i at å frata en elev retten til videregående opplæring, i ytterste fall varig, er et svært inngripende tiltak. Dette gjelder selv om det allerede er forsøkt andre hjelpe- og disiplinærtiltak, jf. § 3-8 siste ledd og friskoleloven § 3-10 andre ledd. At en elev mister retten til videregående opplæring, kan også sies å være i motstrid med at rett til opplæring og utdanning er en sentral rettighet for alle barn og unge, som dessuten også er tilgjengelig i ulike institusjoner mv.

Etter gjeldende rett kan en elev bare miste retten til opplæring i helt spesielle tilfeller. Departementet mener det imidlertid er vanskelig å se for hvilke tilfeller et så svært inngripende tiltak er en riktig og forholdsmessig reaksjon. Elever i videregående opplæring som for eksempel har en voldelig eller truende adferd, og som utgjør en potensiell fare for seg selv eller sine omgivelser, bør og kan møtes med andre tiltak. Etter gjeldende rett kan eleven for eksempel bortvises for en periode eller resten av skoleåret. I tillegg kan andre hjelpeinstanser, som barnevern eller politi kobles på. I alvorlige voldssaker, vil det uansett ofte være en politisak.

Etter departementet syn bør regelen endres. Det bør ikke lenger være mulig for fylkeskommunen å frata en elev retten til videregående opplæring etter § 3-1 i opplæringsloven § 3-8 og friskoleloven § 3-10. Departementet mener det samme må gjelde for lærlinger og lære kandidater etter § 4-6.

7.5.3 Departementets forslag

Departementet foreslår at bestemmelsene om ordensreglement og tiltak ved brudd på ordensreglementet flyttes til kapittel 9 A. Det fastsettes en bestemmelse i § 9 A-7 om ordensreglement som gjelder både grunnskolen og videregående opplæring (hele grunnopplæringen), og en felles bestemmelse om tiltak ved brudd på ordensreglementet i § 9 A-8. Det foreslås at det presiseres i ny § 9 A-8 at tiltak som kan brukes ved brudd på ordensreglementet, skal være nevnt i ordensreglementet.

Departementet foreslår også en lovendring som sørger for at dersom en elev i videregående opplæring kan vises bort for resten av skoleåret må dette være hjemlet i ordensreglementet. Vilkåret for å vise bort en elev for resten av skoleåret knyttes til særlige alvorlige brudd på ordensreglementet. Det foreslås videre at en elev ikke lenger kan miste retten til videregående opplæring etter § 3-1 i opplæringsloven § 3-8, § 4-6 og friskoleloven § 3-10.

I tillegg foreslår departementet omstrukturering og språklige endringer i bestemmelsene, men dette endrer ikke på det materielle innholdet.

7.6 Straffansvar

7.6.1 Gjeldende rett

Dagens kapittel 9a inneholder hjemmel for straff i § 9a-7. Etter denne bestemmelsen kan den som uaktsomt eller forsettlig bryter kravene i kapittel 9a, straffes med bøter eller fengsel i opptil tre måneder. Etter reglene i straffeloven § 15 vil medvirkning kunne straffes på samme måte. Foreldelsesfristen for saker om psykososialt skolemiljø er 5 år.

7.6.2 Departementets vurderinger

I dag gjelder bestemmelsen om straffansvar for hele kapittel 9a. Det er ikke gjort en konkretisering av hvilke bestemmelser man kan straffes for å bryte. Dette er uheldig ettersom det i et straffebed bør angis konkret hvilke plikter man kan straffes for å bryte. I realiteten er det mange av bestemmelsene som det ikke er mulig å sanksjonere med straff, eller som det er lite hensiktsmessig å knytte straffansvar til. Eksempler på dette er bestemmelsene om elevdeltakelse i skolemiljøarbeidet (§ 9a-5), informasjonsplikt og uttalerett (§ 9a-6) og skolefritidsordning (§ 9a-9). Departementet foreslår derfor å presisere hvilke bestemmelser i kapittel 9 A som er aktuelle for straffansvar.

Bestemmelsen om det fysiske miljøet i dagens § 9a-2 i opplæringsloven, er i stor grad en lovfesting av kravene som framgår av forskrift 1.12.1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Overtredelse av denne forskriften kan straffes, jf. forskriften § 28. Det er også knyttet sanksjoner og straff til overtredelser av plan- og bygningsloven, som blant annet vil gjelde for oppføring av skolebygg. Det er i forskriften og i plan- og bygningsloven gitt mer detaljerte krav til det fysiske miljøet, enn i opplæringsloven. Ettersom brudd på kravene til det fysiske miljøet allerede er straffesanksjonert etter disse reglene, mener departementet at det ikke er behov for å knytte straffebestemmelsen i opplæringsloven til brudd på kravene til det fysiske miljøet i ny § 9 A-6.

Departementet foreslår at straffansvaret knyttes til brudd på den overordnede bestemmelsen om rett til et godt og trygt skolemiljø (ny § 9 A-2) og brudd på skolens aktivitetsplikt (ny § 9 A-4). Den overordnede bestemmelsen angir elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, og straffebestemmelsen bør knyttes til straffbare forsømmelser av

denne plikten. Aktivitetsplikten skal sørge for at elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø blir ivaretatt, og departementet mener straffebestemmelsen også bør knyttes til straffbare forsømmelser av denne plikten. Bestemmelsen som pålegger skolene å jobbe systematisk for å oppfylle elevenes rett (ny § 9 A-3), bidrar til å oppfylle elevenes konkrete rettigheter. Ettersom skolen kan straffes for brudd den overordnede rettighetsbestemmelsen og aktivitetsplikten, er det etter departementets vurdering ikke behov for å straffesanksjonere denne bestemmelsen.

Departementet foreslår også at andre ledd bare henviser til den særskilte foreldelsesfristen for saker om psykososialt skolemiljø. Straffelovens øvrige regler om foreldelse gjelder i øvrige tilfeller og departementet mener det ikke er grunn til å henvise til disse særskilt i opplæringsloven.

7.6.3 Departementets forslag

Departementet foreslår at straffebestemmelsen knyttes til brudd på elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø (ny § 9 A-2) og skolens aktivitetsplikt (ny § 9 A-4). Det foreslås dessuten språklige endringer i bestemmelsen.

7.7 Erstatningsansvar og bevisbyrde

7.7.1 Gjeldende rett

En skoleeier kan bli erstatningsansvarlig for sine ansattes handlinger eller unnlaterelser etter skadeerstatningsloven kapittel 2. Opplæringsloven § 9a-8 fastsetter at bevisbyrden i saker om elevenes psykososiale skolemiljø skal være delt. Dette innebærer at dersom det er forhold som gir grunn til å tro at skoleeier ikke har oppfylt reglene i kapittel 9a eller i medhold av denne, skal disse forholdene legges til grunn med mindre skoleeieren sannsynliggjør noe annet.

7.7.2 Departementets vurderinger

Departementet foreslår å ta ut henvisningen til skadeerstatningsloven. At denne lovens regler gjelder for saker om psykososialt skolemiljø er ikke tvilsomt. Det er også fastslått i høyesterettspraksis blant annet i en dom mot Kristiansand kommune (Rt. 2012 s. 146), og flere dommer fra ulike ting- og lagmannsretter. Det er derfor etter departementets oppfatning ikke nødvendig å henvise til det i opplæringsloven. I stedet konsentreres lovteksten i forslaget til ny § 9 A-14 om regelen om delt bevisbyrde. Regelen om delt bevisbyrde videreføres uten materielle endringer.

7.7.3 Departementets forslag

Departementet foreslår språklige endringer i bestemmelsen om erstatningsansvar og bevisbyrde. Innholdet i dagens bestemmelse videreføres, men lovteksten forenkles.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Flere sider ved lovforslaget til endringer i kapittel 9 A om skolemiljø bidrar til å klargjøre rettstilstanden sammenlignet med dagens regler. Det kan innebære mindre tvil om bestemmelsens innhold, og med det at mindre ressurser brukes til rettsavklaring. At det vil være behov for oppdatering av instruksjer, veiledninger og informasjonsmateriell i samsvar med det foreslåtte regelverket må påregnes. Dette er ikke en ny situasjon eller oppgave for den statlige utdanningsadministrasjonen, og må løses innenfor eksisterende budsjetter.

Informasjonsplikt

Departementet foreslår å gi skolene en plikt til å informere elever i tillegg til foreldre om rettighetene i kapittel 9 A og om muligheten til å melde en sak til fylkesmannen. Det foreslås ikke krav til tidspunkt eller form for informasjonen, men departementet forutsetter at skolene finner en måte å gjøre dette på som sikrer at formålet med bestemmelsen blir oppfylt. Skolene pålegges en ny plikt, men departementet antar at dette ikke vil innebære vesentlige administrative konsekvenser for skolene.

Aktivitetsplikt

Forslaget innebærer at skolen ikke lenger skal fatte enkeltvedtak i saker om elevers psykososiale skolemiljø. Det forventes derfor behov for mindre ressursbruk til administrasjon for skolene. Skolene trenger ikke lenger å bruke tid og ressurser på å overholde de formelle kravene til enkeltvedtak i slike saker. Forslaget kan også medføre behov for mindre ressursbruk til administrasjon på skoleeiernivå. Det skyldes at det i noen kommuner og fylkeskommuner er rutine for at klager over skolens vedtak forberedes på skoleeiernivå før de videresendes til fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 33. Med forslaget til ny aktivitetsplikt og en ny håndhevingsordning, vil disse administrative kostnadene for skoleeier reduseres. De administrative kostnadene som tilkommer for å opplyse håndhevingsmyndighetens sak, antas ikke å overstige de administrative kostnadene knyttet til dagens saksforberedelser i en klagesak.

Selv om det fortsatt vil være behov for at skolene dokumenterer de tiltakene som vurderes og settes inn, blant annet for å kunne legge fram i en eventuell sak som meldes til fylkesmannen, vil de administrative kostnadene knyttet til dette ikke overstige den tidligere plikten til å fatte enkeltvedtak.

Håndhevingsordningen

Håndhevingsordningen skal være så enkel, rask og trygg som mulig. For å oppnå dette må både kompetansen og kapasiteten hos håndhevingsorganene styrkes.

Hvor stor kostnad en slik styrking vil kunne innebære avhenger av hvor mange saker man kan forvente at meldes til fylkesmannen. Dette er det svært vanskelig å anslå. Relevante tall og opplysninger er:

- I Elevundersøkelsen 2015 oppga 3,7 prosent av elevene i grunn- og videregående skoler at de ble mobbet to eller flere ganger i måneden. Det tilsvarer ca. 30 400 elever.
- Fylkesmannen behandlet 184 klagesaker i 2015. Det har vært en jevn økning i antall klager over tid. Det finnes ikke eksakte tall på fylkesmannsembetenes ressursbruk knyttet til behandling av klager etter opplæringsloven § 9a-3. Svært omtrentlige estimater viser at embetene til sammen brukte drøye 12 årsverk til denne typen klagesaksbehandling i 2015.
- Andre aktører, blant annet Barneombudet, FUG og andre interesseorganisasjoner, mottar også henvendelser fra barn og foreldre om mobbing i skolen. Det er ikke kjent hvor mange av dem som henvender seg til disse aktørene, som også har klaget til fylkesmannen. Det er derfor usikkert om dette er en type saker som allerede er dekket av klageordningen, eller om potensielt vil komme i tillegg dersom håndhevingsordningen endres.
- I Sverige var antallet klager 1 544 i 2015. Antall klagesaker har vokst vesentlig siden klageordningen ble lagt om i 2006.

Det finnes ikke oversikt over hvor mange enkeltvedtak etter dagens § 9a-3 tredje ledd som fattes i norsk skole hvert år. I Sverige utgjør antall klagesaker til Barn og elevombudet om lag 1,7 prosent av antall elever som oppgir å bli mobbet. (Kilde: Skolenkäten 2014, 7 prosent, det vil si ca. 90 000 elever rapporterte om mobbing i skolen.) Samme andel vil gi ca. 517 klagesaker i Norge. Å bruke dette tallet direkte er imidlertid vanskelig ettersom både regelverket, skolesystemet, forvaltningssystemet og andre tiltak og innsatser på feltet er ulike i Norge og Sverige. Det må også tas hensyn til at forholdstallet i Sverige gjelder for 2015, nesten ti år etter at klageordningen ble endret.

Departementet regner med at det med den nye håndhevingsordningen vil komme flere saker til fylkesmannen enn det gjør i dagens system. Det vises også til at det innenfor dagens system har vært en økning i antall klagesaker, hele 40 prosent bare det siste året. Det tas dessuten høyde for at saksbehandlingen skal være rask og effektiv. At fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet skal kunne ta i bruk tvangsmulkt tilsier også høyere ressursbruk enn dagens klageordning innebærer. Det vil være behov for kompetansehevende tiltak for tjenestemennene som skal praktisere reglene, både når det gjelder håndhevingsordning etter § 9 A-5 og tvangsmulkt etter § 9 A-11.

Basert på dette anslår departementet at kostnaden knyttet til å styrke håndhevingsmyndighetenes kompetanse og kapasitet beløper seg til 17 millioner kroner årlig. Departementet legger til grunn en ressursøkning på gjennomsnittlig ett årsverk per fylkesmannsembete og dessuten midler til Utdanningsdirektoratet.

Departementet vil dessuten påpeke at, ved å foreslå at oppgaven legges til fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet, er det tatt høyde for at ressursene kan benyttes relativt fleksibelt. Avhengig av hvor mange saker som bringes inn og deres karakter, kan

håndhevingsorganene allokere ressurser til oppgaven etter behov. Ved lav pågang kan ressursene utnyttes til andre oppgaver i organisasjonen til nytte for samme mål og målgruppe. Samtidig forutsetter departementet at fylkesmannen allerede har høy kompetanse og dessuten gode løsninger for samarbeid og erfaringsutveksling på tvers av embetene. Dette tilrettelegger for at ressursbruken er effektiv.

Tidspunkt for ikrafttredelse av lovforslag om ny håndhevingsordning vil vurderes i forbindelse med utarbeidelsen av de årlige statsbudsjettene.

Tvangsmulkt

En hjemmel for tvangsmulkt har i seg selv ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for skoleeierne. Skoleeiere som etterkommer pålegg om retting og tiltak vil ikke rammes av tvangsmulkt. Tvangsmulkt vil bare bli aktuelt dersom skoleeier ikke oppfyller påleggene de er ilagt. Skoleeiere har dermed rikelig adgang til å unngå betalingsplikt ved tvangsmulkt. Eventuelle betalingskrav som påløper fordi skoleeier ikke har sørget for at aktivitetsplikten blir oppfylt i sine skoler og dessuten ikke har innrettet seg etter pålegg fra håndhevingsmyndigheten, er en tilsiktet negativ økonomisk konsekvens for skoleeier.

For den statlige forvaltningen vil en hjemmel for tvangsmulkt innebære administrative konsekvenser. Saksbehandling av saker om tvangsmulkt vil kreve ressurser. Kostnader forbundet med dette er inkludert i estimatene for styrkingen av kompetansen og kapasiteten i håndhevingsordningen.

Etter departementets oppfatning vil klarere hjemler for pålegg og den nye hjemmelen for tvangsmulkt, føre til en mer effektiv håndheving av skolens aktivitetsplikt. Det vil i så fall føre til at elevens rett til å ha det trygt og godt på skolen blir bedre ivaretatt. Mobbing og andre krenkelser kan føre til lavere læringsutbytte, dårligere psykisk helse og andre negative konsekvenser for elever. Deres nærmeste blir også rammet. Bedre læringsmiljø og reduksjon i mobbing og krenkelser i skolen vil således ha store positive konsekvenser for enkeltelevne og deres nærmeste. På sikt må dette antas blant annet å føre til bedre arbeidsmarkedsutfall. Dette vil igjen ha positive samfunnsøkonomiske effekter.

9 Merknader til lovforslaget

9.1 Merknader til bestemmelser i opplæringsloven

Til § 2-12 Private grunnskoler

Videreføring av dagens § 2-12. Endringen i tredje ledd er en oppdatering av henvisingen til kapitlet om elevenes skolemiljø.

Til § 4-6 Endring og heving av lærekontrakt og opplæringskontrakt

Dagens femte ledd er tatt ut, og dagens sjetten til niende ledd blir da femte til åttende ledd. Ordlyden i det nye *femte ledd* er endret. Det er ikke lenger mulig å vedta tap av rett til videregående opplæring etter § 3-1 i forbindelse med heving av lærekontrakt eller opplæringskontrakt. Lærlinger eller lærekandidater som avslutter sin lærekontrakt, enten av egen vilje eller etter krav fra lærebedriften, beholder dermed retten til videregående opplæring etter § 3-1. Lærlingen eller lærekandidaten kan imidlertid ikke vente at fylkeskommunen finner plass til vedkommende før ved neste ordinære opptak til videregående opplæring.

Se for øvrig departementets vurderinger i kapittel 7.5.

Til § 9 A-1 Virkeområde for kapitlet

Bestemmelsen er ny, og beskriver virkeområdet for hele kapittel 9 A. Ordlyden slår fast at reglene i kapittel 9 A gjelder for elever i grunnskolen og videregående skole, også når grunnskoleelevene deltar i leksehjelpordninger eller SFO opprettet etter opplæringsloven. At kapitlet også gjelder for elever som deltar i leksehjelpordningen er en utvidelse av tidligere virkeområde. For skolefritidsordninger og leksehjelpordninger er det uttrykkelig sagt at kapitlet gjelder med unntak av reglene i §§ 9 A-9 og 9 A-10.

Se for øvrig departementets vurderinger i kapittel 7.2.

Til § 9 A-2 Retten til eit trygt og godt skolemiljø

I *første punktum* slås det fast at elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Skolemiljø favner både det fysiske og psykososiale miljøet. Skolemiljøet skal ha en positiv virkning og gi den enkelte elev gode muligheter for læring og trivsel.

I *andre punktum* presiseres det at skolene skal ha nulltoleranse mot mobbing, vold, diskriminering, trakassering eller annen krenkelse. Dette er en presisering og videreføring av gjeldende rett. Krenkelsesbegrepet i opplæringsloven er vidt og det omfatter også ord og handlinger som ikke er verken regelmessige eller ondsinnede. Det avgjørende er om hendelsene kan oppleves plagsomme eller krenkende for den eleven som blir utsatt for det. Det kan dessuten omfatte både mer aktive handlinger og verbale uttrykk rettet direkte mot eleven, men også unnlater eller mer passiv opptreden som utestenging, isolering og baksnakking.

Se for øvrig departementets vurderinger i kapittel 3.

Til § 9 A-3 Systematisk arbeid

Videreføring av § 9a-4, med språklige endringer. I *første punktum* er innholdet i dagens § 9a-3 første punktum og § 9a-4 første punktum samlet. I *andre punktum* står det eksplisitt at ansvaret for arbeidet ligger hos rektor, ikke skoleledelsen.

Se for øvrig departementets vurderinger i kapittel 7.3.

Til § 9 A-4 Aktivitetsplikt for å sikre eit trygt og godt psykososialt skolemiljø

Aktivitetsplikten gjelder for dem som er fast eller midlertidig ansatt i skolen eller som regelmessig oppholder seg der. Den gjelder også for ansatte eller dem som regelmessig oppholder seg i skolefritidsordning og leksehjelpordning opprettet etter opplæringsloven.

Første ledd fastslår alle ansattes plikt til å følge med på hvordan elevene har det på skolen.

Andre ledd fastslår skolens aktivitetsplikt dersom ansatte får mistanke om eller kjennskap til noe som de vurderer som en krenkelse gjennom ord eller handling. Det er hva den ansatte vurderer som en krenkelse – etter en objektiv vurdering – som her gir grunnlag for videre handling. Det slås imidlertid fast i *tredje ledd* at dersom en elev selv sier ifra om at han eller hun utsettes for krenkelser eller ikke har det trygt og godt på skolen, skal saken alltid undersøkes. Undersøkelsene skal iverksettes umiddelbart. Hvor grundig en mistanke skal undersøkes vil bero på et skjønn, avhengig av formålet og hva slags situasjon man står overfor.

Skolens ledelse skal varsles dersom det er nødvendig. Om varsling er nødvendig skal ikke tolkes strengt. Hva som er nødvendig er blant annet avhengig av krenkelsens alvor, om den gjentar seg, den konkrete situasjonen forøvrig og om den ansatte mener at noen andre eller flere ansatte ved skolen står nærmere til å vurdere eller handle videre i saken. Med skolens ledelse menes normalt skolens rektor. Rektor kan fastsette at en annen person i skolens ledelse skal ta imot slike varslinger, men rektor er ansvarlig for at varslingene håndteres på en forsvarlig måte.

Den ansatte skal, om mulig, gripe inn for å stanse krenkelser. Plikten til å gripe inn er knyttet til krenkelser den ansatte selv er vitne til og som fortsatt pågår. Om det faktisk er mulig å gripe inn og stanse krenkelsen, er avhengig av krenkelsen og situasjonen. Den type handling som ligger i plikten til å gripe inn, er ikke det samme som å sette inn tiltak. Det er ikke en plikt til å gripe inn dersom det innebærer en fare for den ansatte selv. I slike tilfeller der derimot den ansattes varslingsplikt desto mer aktuell.

Skoleeier skal varsles i alvorlige tilfeller. Dette vil være saker hvor det er naturlig og hensiktsmessig at skoleeier blir involvert, for eksempel i alvorlige saker om krenkelser eller saker som har vart i lang tid uten at skolen har fått til en løsning. Det er rektor ved skolen som skal varsle skoleeier.

I *tredje* ledd understrekes det at når eleven selv forteller om krenkelsers han eller hun utsettes for eller at eleven av andre grunner ikke opplever at det er trygt og godt på skolen, skal saken alltid undersøkes. Hvor grundig en sak skal undersøkes vil være avhengig av den konkrete situasjonen og elevens beskrivelse.

Fjerde ledd fastslår skolens plikt til å sette inn tiltak som stanser krenkelsers og sikrer at eleven kan ha et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Kravet til hvilke tiltak som skolen skal sette i verk er knyttet til tiltakenes virkning. Hvilke tiltak som kan være aktuelle og egnede i en sak, må avgjøres etter en konkret og faglig vurdering. Skoleeier skal sørge for at alle som er omfattet av aktivitetsplikten har nødvendig og tilstrekkelig kompetanse til å gjøre de vurderingene som er nødvendige og sette i verk tiltak som virker etter hensikten.

Aktivitetsplikten vil være oppfylt når skolen har gjort alt eleven og foreldrene med rimelighet kan kreve av den i form av tiltak og tilrettelegging for at eleven skal kunne ha et trygt og godt skolemiljø. Det ligger i ordlyden «kan ha det trygt og godt på skolen». Men det kan også være tilfeller der aktivitetsplikten er oppfylt selv om eleven ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø. Det avgjørende er om alle forhold knyttet til elevens skolehverdag objektivt sett er slik at eleven *kan* ha det trygt og godt på skolen.

I *femte* ledd fastslås at rektor straks skal varsles dersom en ansatt har mistanke om eller kjennskap til at andre ansatte krenker elever. Det framgår videre at rektor skal varsle skoleeieren. Hvis krenkelsen utøves av en i skolens ledelse, skal den ansatte ikke varsle rektor, men skoleeieren. Både undersøkelser og tiltak, begge deler omtalt i andre og tredje ledd, skal straks bli iverksatt.

For øvrig vises til departementets vurderinger i kapittel 4.

Til § 9 A-5 Oppfølging av at skolen har brote aktivitetsplikta si

Første ledd slår fast at en elev eller foreldrene til en elev som mener skolen har brutt aktivitetsplikten i § 9 A-4, kan melde saken til fylkesmannen. Saken må likevel først være tatt opp med skolen. Det er ikke et vilkår at saken skal være tatt opp med skoleeier. Eleven kan, uavhengig av alder, melde saken til fylkesmannen uten sine foreldres samtykke eller kjennskap. Foreldrenes rett til å melde saken inn gjelder uavhengig av hvem av dem som har daglig omsorg for barnet. Eleven eller foreldrene kan også peke ut en annen person til å melde saken til fylkesmannen, på elevens vegne. I saker der barneverntjenesten har overtatt omsorgen for et barn, kan barneverntjenesten melde saken til fylkesmannen, jf. opplæringsloven § 15-6. Det stilles ikke formkrav til hvordan saken skal meldes til fylkesmannen.

Andre ledd første og andre punktum gir eleven og foreldre en rett til å få spørsmålet om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt etter § 9 A-4 realitetsvurdert. Saken kan avvises dersom eleven eller foreldrene ikke først har tatt saken opp med skolen, jf. første ledd. Saken skal også avvises dersom den ikke gjelder elevens aktuelle psykososiale skolemiljø og skolens aktivitetsplikt. For at fylkesmannen skal kunne behandle saken må eleven og

skolen det gjelder være navngitt. Fylkesmannens veiledningsansvar etter forvaltningsloven § 11 gjelder. Dette kan innebære å hjelpe elever eller foreldre med legge fram saken for forvaltningen. Avvisningsvedtak kan påklages, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd.

Når fylkesmannen realitetsbehandler saken må fylkesmannen ta stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt etter § 9 A-4. Dette vil være en faglig vurdering av om skolen har gjort det som med rimelighet kunne forventes ut fra tilgjengelig kunnskap og kravene i regelverket. Se for øvrig merknaden til § 9 A-4.

I *andre ledd tredje punktum* er fylkesmannen gitt myndighet til å kreve overlevert alle opplysninger som er nødvendige for å behandle saken. Opplysningene kan kreves overlevert muntlig eller skriftlig. Innsynsretten gjelder uavhengig av lovpålagt taushetsplikt både etter forvaltningsloven og særlover. Fylkesmannen kan sette en frist for når opplysningene skal være overlevert. I henhold til Lovavdelingens uttalelse 2011/202 gjelder ikke forvaltningsloven § 14 overfor kommuner og fylkeskommuner, men den vil gjelde overfor private grunnskoler og friskoler.

I *andre ledd fjerde punktum* er det understreket at involverte elever skal bli hørt i saken. Det samme framgår også av Grunnloven § 104. Hvilke barn som skal høres og hvordan vil bero på den konkrete saken og barnas alder og modenhet. Både den eleven som har meldt saken til fylkesmannen og andre som er direkte påvirket og involvert i saken eller fylkesmannens avgjørelse omfattes av lovens krav.

Tredje ledd første punktum gir fylkesmannen myndighet til å pålegge skoleeiere å bringe brudd på aktivitetsplikten i § 9 A-4 til opphør, enten gjennom pålegg om retting eller pålegg om konkrete tiltak. Påleggskompetansen er ikke avgrenset til grove eller gjentatte brudd på loven. Pålegg kan ilegges uavhengig av skyld hos den ansvarlige. Pålegget skal rettes mot skoleeier, men vil som regel kreve aktivitet på skolenivå. Pålegg om retting er et krav mot skoleeier om å rette opp det ulovlige forholdet. Det vil være opp til skoleeier å finne fram til tiltak og løsninger som sikrer at loven oppfylles. Ved pålegg om tiltak er det fylkesmannen som fastsetter konkrete tiltak. Tiltaket skal være egnet til å bringe det ulovlige forholdet til opphør, og sikre at eleven kan ha et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Det vises for øvrig til merknaden til § 9 A-4.

Tredje ledd andre punktum pålegger fylkesmannen å fastsette en frist for å oppfylle pålegget. Fristen skal angis presist. Det vil ikke være i samsvar med formålet at et pålegg fastsettes å skulle oppfylles *så snart som mulig*. Skoleeier bør samtidig gis en frist for å gi tilbakemelding til fylkesmannen om at pålegget er etterkommet. Det kan også bes om ulik informasjon fra skoleeier som dokumenterer dette. Pålegg er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd når det gir private skoleeiere eller privatpersoner rettigheter eller plikter. Rett til å klage på vedtaket reguleres av forvaltningsloven § 28.

Fjerde ledd gir den eleven eller de foreldrene som har meldt saken til fylkesmannen, rett til å klage på alle fylkesmannens avgjørelser i saken. Kommuner og fylkeskommuner gis lik rett til å klage på pålegg om retting og pålegg om tiltak som private skoleeiere og som i tilsynssaker. Forvaltningslovens regler om saksbehandling for enkeltvedtak og om klagebehandling skal gjelde, det vil si forvaltningsloven kapittel IV, V, VI og §§ 41 og 42.

Se for øvrig departementets vurderinger i kapittel 5.

Til § 9 A-6 Det fysiske miljøet

Videreføring av § 9a-2. Bestemmelsen har ny nummerering, men det er ikke gjort endringer i bestemmelsen.

Til § 9 A-7 Elevdeltaking i arbeidet med skolemiljøet

Videreføring av § 9a-5. Endringene er utelukkende språklige, for at lovteksten skal være enklere å forstå.

Til § 9 A-8 Informasjonsplikt og rett til å uttale seg

Første ledd er nytt. Regelen skal sikre at elevene og foreldrene får nok informasjon til å vurdere om elevens rettigheter er oppfylt og hvordan de kan gå fram for å sikre at rettighetene oppfylles. Det er ikke fastsatt krav til tidspunkt eller form for informasjonen. Det forutsettes at skolene finner en egnet måte å gjøre dette på, som sikrer at formålet med plikten blir oppfylt.

Andre ledd er en videreføring av § 9a-6 siste ledd. Endringene er utelukkende språklige, for at lovteksten skal være enklere å forstå.

Tredje ledd er i hovedsak en videreføring av § 9a-6 første ledd. Det er gjort en endring fra foreldrerådet til arbeidsutvalget for foreldrerådet (FAU). Det skal være tilstrekkelig at FAU blir informert, i stedet for samtlige elevers foreldre. Det forutsettes at skolene uansett tar kontakt med og informerer alle elever og foreldre dersom det er tale om en akutt situasjon.

Se for øvrig departementets vurderinger i kapittel 7.4.

Til § 9 A-9 Ordensreglement

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett hentet fra både §§ 2-9, 2-10, 3-7 og 3-8. Gjeldende rettskilder for tolkning av dagens bestemmelser gjelder så langt de fortsatt passer.

Første ledd slår fast at alle skoler skal ha et ordensreglement. I ordensreglementet skal elevenes rettigheter og plikter være fastsatt, med mindre de framgår av lov eller forskrifter eller enkeltvedtak i medhold av lov. Ordensreglementet skal inneholde regler om elevenes

atferd, hvilke tiltak som kan brukes dersom elevene bryter med reglene og hvilke krav til saksbehandling som gjelder for slike saker. Det er kommunen som har ansvar for å fastsette ordensreglement for kommunens offentlig grunnskoler, mens fylkeskommunen har ansvar for å fastsette ordensreglement for de offentlige videregående skolene i fylket. Ordensreglementet er forskrift etter forvaltningsloven § 2. Kommunen og fylkeskommunen kan delegerer oppgaven. Se for øvrig Ot. prp. nr. 46 (1997–1998), om §§ 2-9 og 3-7.

Andre ledd regulerer rammene for i hvilke tilfeller og med hvilken varighet det kan fastsettes i et ordensreglement for en grunnskole at bortvisning kan brukes som reaksjon på brudd med reglene i ordensreglementet. At bortvisning må være hjemlet i ordensreglementet framgår av § 9 A-10. Elever kan bare bortvises fra undervisningen dersom de i alvorlig grad eller flere ganger bryter ordensreglementets regler. Maksimal varighet for bortvisningen avhenger av hvilket årstrinn eleven går på.

Tredje ledd regulerer rammene for i hvilke tilfeller og med hvilken varighet det kan fastsettes i et ordensreglement for en videregående skole at bortvisning kan brukes som reaksjon på brudd med reglene i ordensreglementet. At bortvisning må være hjemlet i ordensreglementet framgår av § 9 A-10. Dersom elever i alvorlig grad eller flere ganger bryter med ordensreglementets regler kan de bortvises i opptil fem dager. Ved særlig alvorlige brudd på reglementet kan de bortvises for resten av skoleåret.

Fjerde ledd pålegger skoleeier en plikt til å sørge for at ordensreglementet blir gjort kjent for elevene og foreldrene. Ordensreglementer etter denne bestemmelsen trenger ikke kunngjøres i Norsk Lovtidend. Dette er et unntak fra forvaltningslovens kunngjøringskrav for forskrifter, jf. forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c.

Se for øvrig departementets vurderinger i kapittel 7.5.

Til § 9 A-10 Tiltak ved brot på ordensreglementet

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett hentet fra både §§ 2-9, 2-10, 3-7 og 3-8. Gjeldende rettskilder for tolkning av dagens bestemmelser gjelder så langt de fortsatt passer.

I *første ledd første punktum* er det fastslått at alle tiltak som skal kunne brukes overfor brudd på ordensreglementet skal være fastsatt der. Dersom elevene bryter med reglene i ordensreglementet, kan dette bare møtes med reaksjoner som er hjemlet i ordensreglementet selv. I *andre punktum* er det satt grenser for hva slags type tiltak og reaksjoner skolen kan benytte overfor elevene: fysisk refs eller annen krenkende behandling av elevene er ikke tillatt. Dette er både en grense for hvilke tiltak som kan fastsettes i ordensreglementet, og en tydelig grense for hva som er akseptable tiltak å sette inn overfor elevene. Bestemmelsen kan ses i sammenheng med § 9 A-2, som er et uttrykk for det samme.

Andre ledd påpeker elevens rett til å få forklare seg før et disiplinærtiltak blir iverksatt. Bestemmelsen må ses i lys av barns rett til å bli hørt i saker som angår dem, jf. Grunnloven § 104.

Tredje ledd regulerer hvem som kan ta avgjørelsen om å bortvise en elev. Før rektor vedtar bortvisning, skal han eller hun ha rådført seg med elevens lærer. Bortvisning for resten av skoleåret skal vedtas på fylkeskommunalt nivå, ikke skolenivå. Dersom skoleeier ikke har fastsatt noe annet, kan rektor gi lærerne myndighet til å bortvise elever fra sin egen undervisningsøkt, avgrenset til to sammenhengende klokketimer. Se for øvrig Prop. 95 L (2009–2010) merknad til § 2-10. Bortvisning fra undervisningen for mer enn to klokketimer, vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak gjelder.

Fjerde ledd slår fast at før en elev bortvises fra undervisningen skal andre tiltak være vurdert. Dette gjelder uavhengig av hvor lang bortvisning som er aktuell. Før en elev på 1. til 7. årstrinn bortvises, skal elevens foreldre varsles.

Se for øvrig departementets vurderinger i kapittel 7.5.

Til § 9 A-11 Tvangsmulkt

Bestemmelsen er ny og gir fylkesmannen og klageinstansen mulighet til å vedta tvangsmulkt for å sikre at skoleeier etterkommer pålegg om retting eller pålegg om tiltak etter § 9 A-5 tredje ledd.

Første ledd gir myndighet til å vedta tvangsmulkt til fylkesmannen som håndhevingsmyndighet etter § 9 A-5 og Utdanningsdirektoratet som klageinstans for fylkesmannens vedtak, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Første ledd fastslår videre at tvangsmulkt bare kan brukes for å sikre gjennomføring av pålegg om retting eller pålegg om tiltak etter § 9 A-5 tredje ledd. Formålet tilsier at det bør knyttes tvangsmulkt til pålegg i saker der det er grunn til å anta at skoleeier ellers ikke vil oppfylle pålegget innen fristen. Vedtak om tvangsmulkt kan gjøres samtidig med pålegget, eller senere. Tvangsmulkten kan knyttes til bare et av flere tiltak, dersom det pålegges flere tiltak samtidig.

Tvangsmulkt forutsetter ikke skyld hos skoleeier eller noen skoleeier svarer for, og kan ilegges uavhengig av omfanget av bruddet på § 9 A-4. Tvangsmulkt regnes ikke som straff etter EMK.

Fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet vurderer i det enkelte tilfelle om det skal knyttes tvangsmulkt til pålegg, om tvangsmulkten skal fastsettes som løpende mulkt eller engangsbeløp og størrelsen på mulkten. Vurderingen må ta hensyn til at det skal skapes nok press på skoleeier til at pålegget etterleveres. Tvangsmulkten skal være så stor at den er et effektivt pressmiddel, uten å være urimelig. Skoleeier bør finne det uholdbart å forholde seg

passiv til pålegget. Tvangsmulktens størrelse bør være så høy at den, med en viss margin, overskrider den gevinsten skoleeier kan ha av ikke å oppfylle pålegget. For at skoleeier skal kunne gjøre denne beregningen skal tvangsmulktens størrelse fastsettes så entydig som mulig.

Andre ledd fastslår at tvangsmulkten løper fra fristen for å etterkomme pålegget, og til pålegget er etterkommet. Tvangsmulkten knytter seg direkte til etterlevelse av pålegget, ikke til bruddet på aktivitetsplikten som er grunnlag for pålegget. At tvangsmulkten opphører å løpe betyr derfor ikke nødvendigvis at saksforholdet er i samsvar med loven. Fortsatt brudd på kravet i § 9 A-4 siste ledd, kan følges opp med pålegg om andre tiltak eller pålegg om retting etter § 9 A-5 tredje ledd for å bringe det ulovlige forholdet til opphør.

Tvangsmulkten løper ikke dersom å oppfylle pålegget er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes skoleeier eller er utenfor skoleeiers kontroll. Det vil ikke være kurant for skoleeier å påberope seg at det er vanskelig eller dyrt å oppfylle pålegget. At det viser seg å være umulig å oppfylle pålegget innen fristen fordi skoleeier planla og satte i verk et tiltak for sent til å rekke fristen, frir heller ikke skoleeier fra tvangsmulkten.

Avgjørelser om tvangsmulkt er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd når de retter seg mot privatpersoner eller private skoleeiere. Vedtaket kan påklages etter forvaltningslovens regler om klagerett i § 28.

Tredje ledd sikrer at også kommuner og fylkeskommuner kan klage på avgjørelser om tvangsmulkt. Forvaltningslovens regler om saksbehandling for enkeltvedtak og om klagebehandling skal gjelde, det vil si forvaltningsloven kapittel IV, V, VI og §§ 41 og 42.

Fjerde ledd inneholder hjemmel til å gi forskrifter med nærmere regler om tvangsmulkt. For å legge til rette for ensartet forvaltningspraksis vil det være aktuelt å gi forskrifter om valg av type tvangsmulkt, løpende mulkt eller engangsbeløp, og standardiserte størrelser på tvangsmulkten. Gjennom forskrift kan det også fastsettes at mulkten ikke skal være urimelig. Det kan også tas inn i forskrift at fylkesmannen eller klageinstansen i særlige tilfeller kan redusere eller frafalle påløpt mulkt.

Se for øvrig departementets vurderinger i kapittel 6.

Til § 9 A-12 Straffansvar

Bestemmelsen er en videreføring av § 9a-7, men det konkretiseres hvilke bestemmelser i kapittel 9 A som er aktuelle for straffansvar. Straffebestemmelsen knyttes til brudd på elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø (§ 9 A-2) og skolens aktivitetsplikt (§ 9 A-4). I tillegg er det gjort språklige endringer i bestemmelsen. At straffebestemmelsen bare knytter seg til to av bestemmelsene i kapittel 9 A, og ikke hele kapittel 9 A, er en endring av materiell rett. Endringen vil imidlertid ha liten betydning i praksis.

Se for øvrig departementets vurderinger i kapittel 7.6.

Til § 9 A-13 Erstatningsansvar og bevisbyrde

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 9a-8. Endringene departementet foreslår er utelukkende språklige, for at lovteksten skal være enklere å forstå.

Se for øvrig departementets vurderinger i kapittel 7.7.

Til § 9 A-14 Forskrift om skolemiljøet

Videreføring av § 9a-10 med språklige endringer.

Til § 15-2 Særlege reglar om klageinstans

Videreføring av dagens § 15-2. Endringen i *andre ledd* er en oppdatering av henvisingene til regler der skolen fatter enkeltvedtak og departementet er klageinstans.

9.2 Merknader til bestemmelser i friskoleloven

Til § 2-4 Krav til skoleanlegg og skolemiljø

Det foreslås ingen endringer i *første* ledd.

Endringen i *andre ledd* er en oppdatering av henvisingene til reglene i opplæringsloven kapittel 9 A. Henvisningen om at departementet er klageinstans er presisert til de to aktuelle bestemmelsene § 9 A-8 (bortvisning) og § 9 A-10 (klager på skolens enkeltvedtak om det fysiske skolemiljøet).

Til § 3-9 Ordensreglement

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Gjeldende rettskilder for tolkning av dagens bestemmelser gjelder så langt de fortsatt passer.

Første ledd slår fast at alle skoler skal ha et ordensreglement. I ordensreglementet skal elevens rettigheter og plikter være fastsatt, med mindre de framgår av lov eller forskrifter eller enkeltvedtak i medhold av lov. Ordensreglementet skal inneholde regler om elevenes atferd, hvilke tiltak som kan brukes dersom elevene bryter med reglene og hvilke krav til saksbehandling som gjelder for slike saker. Det er skolens styre som fastsetter ordensreglementet, jf. § 5-2 andre ledd bokstav d.

Andre ledd regulerer rammene for i hvilke tilfeller og med hvilken varighet det kan fastsettes i et ordensreglement at bortvisning kan brukes som reaksjon på brudd med reglene i ordensreglementet. At bortvisning må være hjemlet i ordensreglementet framgår av § 3-10. Elever kan bare bortvises fra undervisningen dersom de i alvorlig grad eller flere ganger bryter med ordensreglementets regler. Maksimal varighet for bortvisningen avhenger av hvilket årstrinn eleven går på. Ved særlig alvorlige brudd på reglementet kan elever i videregående bortvises for resten av skoleåret.

Tredje ledd pålegger skolen en plikt til å sørge for at ordensreglementet blir gjort kjent for elevene og foreldrene.

Se for øvrig departementets vurderinger i kapittel 7.4.

Til § 3-10 Tiltak etter brot på ordensreglementet

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Gjeldende rettskilder for tolkning av dagens bestemmelser gjelder så langt de fortsatt passer.

I *første ledd første punktum* er det fastslått at alle tiltak som skal kunne brukes overfor brudd på ordensreglementet skal være fastsatt der. Dersom elevene bryter med reglene i ordensreglementet, kan dette dermed bare møtes med reaksjoner som er hjemlet i ordensreglementet selv. I *andre punktum* er det satt grenser for hva slags type tiltak og reaksjoner skolen kan benytte overfor elevene: fysisk refs eller annen krenkende behandling av elevene er ikke tillatt. Dette er både en grense for hvilke tiltak som kan fastsettes i ordensreglementet, og en tydelig grense for hva som er akseptable tiltak å sette inn overfor elevene. Bestemmelsen kan ses i sammenheng med opplæringsloven § 9 A-2, som er et uttrykk for det samme.

Andre ledd påpeker elevens rett til å få forklare seg før et disiplinært tiltak blir iverksatt. Bestemmelsen må ses i lys av barns rett til å bli hørt i saker som angår dem, jf. Grunnloven § 104.

Tredje ledd regulerer hvem som kan ta avgjørelsen om å bortvise en elev. Før daglig leder vedtar bortvisning skal han eller hun ha rådført seg med elevens lærer. Bortvisning for resten av skoleåret skal vedtas av fylkeskommunen. Norske videregående friskoler i utlandet vedtar likevel selv bortvisning også for resten av året. Dersom styret ikke har fastsatt noe annet, kan daglig leder gi lærerne myndighet til å bortvise elever fra sin egen undervisningsøkt, avgrenset til to sammenhengende klokketimer.

Fjerde ledd slår fast at før en elev bortvises fra undervisningen skal andre tiltak være vurdert. Dette gjelder uavhengig av hvor lang bortvisning som er aktuell. Før en elev på 1. til 7. årstrinn bortvises, skal elevens foreldre varsles.

Femte ledd viser til at bortvisning fra undervisningen vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak gjelder. Departementet er klageinstans.

Se for øvrig departementets vurderinger i kapittel 7.4.

10 Lovforslag

10.1 Endringer i opplæringsloven

I lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) foreslår følgende endringer:

§ 2-9 oppheves.

§ 2-10 oppheves.

§ 2-12 tredje ledd skal lyde:

For private grunnskolar gjeld også §§ 2-2, 2-5 første, andre, tredje og sjette *ledd*, 2-11, 8-2, 9-1, 9-2, 9-3, 9-4, 9-5, 9-6, *kapittel 9 A*, §§ 10-1, 10-2, 10-6, 10-6a, 10-9, 11-1, 11-2, 11-3, 1¹ 11-4, 11-7, 11-10, 13-3b, 13-7a, 13-10, 14-1, 14-4, 15-3 og 15-4.

§ 3-7 oppheves.

§ 3-8 oppheves.

§ 4-6 femte ledd oppheves. Nåværende sjette til niende ledd blir femte til åttende ledd.

§ 4-6 femte ledd skal lyde:

Før det blir gjort vedtak om heving etter krav frå *lærebedrifta*, skal lærlingen eller lærekandidaten kunne forklare seg munnleg for den som skal gjere vedtaket.

Kapittel 9a skal lyde:

Kapittel 9 A Elevane sitt skolemiljø

§ 9 A-1 *Verkeområde for kapitlet*

Kapitlet her gjeld for elevar i grunnskolen og den vidaregåande skolen. For elevar som deltek i leksehjelpordningar og i skolefritidsordningar oppretta i medhald av lova her, gjeld kapitlet med unntak av §§ 9 A-9 og 9 A-10.

§ 9 A-2 *Retten til eit trygt og godt skolemiljø*

Alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring. Skolane skal ha nulltoleranse mot mobbing, vald, diskriminering, trakassering og anna krenking.

§ 9 A-3 *Systematisk arbeid*

Skolen skal arbeide jamt og systematisk for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort.

§ 9 A-4 Aktivitetsplikt for å sikre eit trygt og godt psykososialt skolemiljø

Alle tilsette ved skolen skal følgje med på om elevane har det trygt og godt på skolen.

Ein tilsett som får mistanke om eller kjennskap til at ein elev blir krenkt eller på andre måtar ikkje har det trygt og godt på skolen, skal snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga om det trengst. Om det er mogleg, skal den tilsette sjølv gripe inn. Rektor skal varsle skoleeigaren i alvorlege tilfelle.

Dersom ein elev seier frå at han eller ho ikkje har det trygt og godt på skolen, skal saka alltid undersøkjast.

Skolen skal setje ein stoppar for krenkingar og syte for at eleven kan ha det trygt og godt på skolen.

Ein tilsett som får mistanke om eller kjennskap til at ein tilsett krenker ein elev, skal straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeigaren. Dersom ein i leiinga ved skolen står bak åtferda, skal den tilsette som har mistanke om eller kjennskap til krenkinga varsle skoleeigaren direkte. Undersøking og tiltak etter andre og tredje ledd skal iverksetjast straks.

§ 9 A-5 Oppfølging av at skolen har brote aktivitetsplikta si

Dersom ein elev eller foreldra til ein elev meiner at skolen har brote aktivitetsplikta etter § 9 A-4, og saka er teken opp med skolen, kan dei melde saka til fylkesmannen.

Fylkesmannen avgjer om skolen har handsama saka i samsvar med § 9 A-4. Dersom saka ikkje har vore teken opp med skolen, skal fylkesmannen avvise ho. Skolen og skoleeigaren skal utan hinder av lovfesta teieplikt leggje fram alle opplysningar som fylkesmannen meiner må til for å greie ut saka. Fylkesmannen skal syte for at involverte elevar blir høyrde.

Kjem fylkesmannen til at skolen har brote plikta etter § 9 A-4, kan fylkesmannen vedta pålegg om tiltak og pålegg om retting. Det skal setjast ein frist for gjennomføringa av slike pålegg.

Dei som har meldt saka til fylkesmannen, kan klage på avgjerda til fylkesmannen. Kommunar og fylkeskommunar kan klage på pålegg etter tredje ledd. Reglane i forvaltningslova om enkeltvedtak og om klage gjeld for handsaminga av slike saker.

§ 9 A-6 Det fysiske miljøet

Skolane skal planleggjast, byggjast, tilretteleggjast og drivast slik at det blir teke omsyn til tryggleiken, helsa, trivselen og læringa til elevane.

Det fysiske miljøet i skolen skal vere i samsvar med dei faglege normene som fagmyndigheitene til kvar tid anbefalar. Dersom enkelte miljøtilhøve avvik frå desse normene, må skolen kunne dokumentere at miljøet likevel har tilfredsstillande verknad for helsa, trivselen og læringa til elevane.

Alle elevar har rett til ein arbeidsplass som er tilpassa behova deira. Skolen skal innreiast slik at det blir teke omsyn til dei elevane ved skolen som har funksjonshemmingar.

Dersom ein elev eller forelder, eller eit av råda eller utvala ved skolen der desse er representerte, ber om tiltak for å rette på fysiske miljøtilhøve, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak.

§ 9 A-7 Elevdeltaking i arbeidet med skolemiljøet

Elevane skal få ta del i planlegginga og gjennomføringa av arbeidet for eit trygt og godt skolemiljø.

Elevrådet kan nemne opp representantar til å vareta elevane sine interesser overfor skolen og styresmaktene i skolemiljø saker. Dersom det finst eit arbeidsmiljøutval eller liknande organ ved skolen, kan elevane møte med opp til to representantar når utvalet behandlar saker som gjeld skolemiljøet. Representantane skal bli kalla inn til møta med talerett og rett til å få meininga si protokollert. Dei skal ikkje vere til stades når utvalet behandlar saker som inneheld opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt.

Representantane skal få den informasjonen dei treng, men ikkje opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt. I den mon det trengst, har dei rett til opplæring i elevrådsarbeid eller utvalsarbeid og fritak frå undervisninga.

§ 9 A-8 Informasjonsplikt og rett til å uttale seg

Skolen skal informere elevane og foreldra om rettane i kapitlet her og om høvet til å ta saka inn for fylkesmannen etter § 9 A-5.

Dersom skolen finn ut at noko ved skolemiljøet kan skade helsa til elevane, skal elevane og foreldra snarast mogleg varslast om det.

Samarbeidsutvalet, skoleutvalet, skolemiljøutvalet, elevrådet og arbeidsutvalet for foreldra skal haldast informerte om alt som er viktig for skolemiljøet. Organa skal så tidleg som mogleg takast med i arbeidet med skolemiljøtiltak. Dei har rett til innsyn i all dokumentasjon som gjeld det systematiske arbeidet for eit trygt og godt skolemiljø, og har rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle saker som er viktige for skolemiljøet.

§ 9 A-9 Ordensreglement

Kvar skole skal ha eit ordensreglement. Her skal alle dei rettane og pliktene til elevane som ikkje følger av lov eller reglar gitt med heimel i lov, vere fastsette. Reglementet skal innehalde reglar om åtferd, kva tiltak som kan nyttast mot elevar som bryt reglementet, og korleis slike saker elles skal handsamast. Kommunen skal gi forskrift om ordensreglement for grunnskolane, og fylkeskommunen skal gi forskrift om ordensreglement for dei vidaregåande skolane.

Kommunen kan fastsetje i ordensreglementet at grunnskoleelevar kan visast bort frå undervisninga dersom dei bryt reglementet i alvorleg grad eller fleire gonger. Elevar på 1. til 7. årstrinn kan visast bort for enkelttimar eller resten av dagen, og elevar på 8. til 10. årstrinn kan visast bort for opp til tre dagar.

Fylkeskommunen kan fastsetje i ordensreglementet at elevar i vidaregåande opplæring kan visast bort frå undervisninga i opp til fem dagar dersom dei bryt reglementet i alvorleg grad eller fleire gonger. Det kan like eins fastsetjast at elevar kan visast bort for resten av skoleåret dersom brota er særleg alvorlege.

Ordensreglementet skal gjerast kjent for elevane og foreldra. Kravet i forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.

§ 9 A-10 Tiltak etter brot på ordensreglementet

Tiltak som kan nyttast etter brot på ordensreglementet, skal vere nemnde i reglementet. Elevar skal ikkje bli utsette for fysisk refsing eller anna krenkjande behandling.

Før det blir teke avgjerd om tiltak, har eleven rett til å forklare seg munnleg for den som skal ta avgjerda.

Rektor kan vedta bortvising etter å ha rådført seg med lærarane til eleven. Fylkeskommunen kan vedta at ein elev i vidaregåande opplæring skal visast bort for resten av året. Om ikkje kommunen eller fylkeskommunen fastset noko anna, kan rektor gi lærarar høve til å vise bort elevar frå si eiga undervisning for ei opplæringsøkt, men ikkje meir enn to klokkeimar.

Før det blir gjort vedtak om bortvising skal ein ha vurdert andre tiltak. Foreldra skal varslast før ein elev på 1. til 7. årstrinn blir bortvist for resten av dagen.

§ 9 A-11 Tvangsmulkt

For å sikre gjennomføringa av pålegg etter § 9 A-5 tredje ledd kan fylkesmannen og klageinstansen fastsette tvangsmulkt for skoleeigaren. Avgjerd om tvangsmulkt kan gjerast samtidig med pålegg etter § 9 A-5 tredje ledd eller seinare.

Ei avgjerd om tvangsmulkt får verknad når skoleeigaren ikkje held fristen for gjennomføring av pålegget, og mulkta går så lenge det ulovlege tilhøvet varer. Ei avgjerd om tvangsmulkt får ikkje verknad dersom det er uråd å rette seg etter pålegget og den ansvarlege ikkje kan noko for dette.

Kommunen eller fylkeskommunen kan klage på avgjerder om tvangsmulkt. Reglane i forvaltningslova om enkeltvedtak og om klage gjeld for handsaminga av slike saker.

Departementet gir forskrift om kva slags tvangsmulkt som kan nyttast, om kor stor mulkta skal vere, og om at tvangsmulkt kan reduserast eller falle bort.

§ 9 A-12 Straffansvar

Med bøter, fengsel i opp til 3 månader eller begge delar blir den straffa som forsettleg eller aktaust bryt kravet om et trygt og godt skolemiljø i § 9 A-2 eller aktivitetsplikta i § 9 A-4.

Fristen for forelding av straffansvaret er 5 år.

§ 9 A-13 Erstatningsansvar og bevisbør

Dersom det er grunn til å tru at skoleeigaren har brote opplæringslova §§ 9 A-3 og 9 A-4, skal det i saker om erstatningsansvar leggjast til grunn at reglane er brotne, om ikkje skoleeigaren sannsynleggjer det motsette.

§ 9 A-14 Forskrift om skolemiljøet

Departementet kan gi forskrift om krav til skolemiljøet.

§ 15-2 andre ledd skal lyde:

Departementet er klageinstans for enkeltvedtak om inntak og spesialundervisning i den vidaregåande *opplæringa*, *enkeltvedtak* om opplæring i inntil to år ekstra etter § 3-1

femte ledd, enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter § 3-12 og enkeltvedtak om *fysiske miljøforhold etter § 9 A-6.*

10.2 Endringer i friskoleloven

I lov av 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova) gjøres følgende endringer:

§ 2-4 andre ledd skal lyde:

Opplæringslova *kapittel 9 A Elevane* sitt skolemiljø gjeld også for skolar godkjende etter lova her, med unntak av §§ 9 A-9 og 9 A-10. Departementet er *klageinstans for vedtak etter § 9 A-6 om det fysiske skolemiljøet.*

§ 3-9 skal lyde:

§ 3-9 Ordensreglement

Kvar skole skal ha eit ordensreglement. Her skal alle dei rettane og pliktene til elevane som ikkje følger av lov eller reglar gitt med heimel i lov, vere fastsette. Reglementet skal innehalde reglar om åtferd, kva tiltak som kan nyttast mot elevar som bryt reglementet, og korleis slike saker elles skal handsamast.

Styret kan fastsetje i ordensreglementet at grunnskoleelevar kan visast bort frå undervisninga dersom dei i alvorleg grad eller fleire gonger bryt reglementet. Elevar på 1. til 7. årstrinn kan visast bort for enkelttimar eller resten av dagen, og elevar på 8. til 10. årstrinn kan visast bort for opp til tre dagar. For elevar i vidaregåande skole kan styret fastsetje at elevane kan visast bort frå undervisninga i opp til fem dagar dersom dei i alvorleg grad eller fleire gonger bryt reglementet. Det kan like eins fastsetjast at elevar i vidaregåande skole kan visast bort for resten av skoleåret dersom brota er særleg alvorlege.

Ordensreglementet skal gjerast kjent for elevane og foreldra.

§ 3-10 skal lyde:

§ 3-10 Tiltak etter brot på ordensreglementet

Tiltak som kan nyttast etter brot på ordensreglementet, skal vere nemnde i reglementet. Elevar skal ikkje bli utsette for fysisk refsing eller anna krenkjande behandling.

Før det blir teke avgjerd om tiltak, har eleven rett til å forklare seg munnleg for den som skal ta avgjerda.

Daglig leiar kan vedta bortvising etter å ha rådført seg med lærarane til eleven. Fylkeskommunen kan vedta at ein elev i vidaregåande opplæring skal visast bort for resten av året. Norske vidaregåande skolar i utlandet gjer sjølv vedtak om bortvisning. Om ikkje styret fastset noko anna, kan daglig leiar gi lærarar høve til å vise bort elevar frå si eiga undervisning for ei opplæringsøkt, men ikkje meir enn to klokketimar.

Før vedtak om bortvising skal ein ha vurdert å bruke andre tiltak. Foreldra skal varslast før ein elev på 1. til 7. årstrinn blir bortvist for resten av dagen.

Avgjerd om bortvising er enkeltvedtak og reglane i forvaltningslova gjeld. Departementet er klageinstans.