



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 57 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i opplæringslova og friskolelova
(skolemiljø)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold ..	5	6.5.1	Håndhevingsordningens oppbygning og mål	39
2	Høring	7	6.5.2	Hvilke saker fylkesmannen skal behandle	40
3	Bakgrunnen for lovarbeidet	10	6.5.3	Hva fylkesmannen skal vurdere og ta stilling til	42
4	Retten til et trygt og godt skolemiljø og nulltoleranse mot krenkelser	11	6.5.4	Fylkesmannens vedtak og oppfølging av saken	44
4.1	Bakgrunnen for forslaget	11	6.5.5	Krav til fylkesmannens saksbehandling	44
4.2	Gjeldende rett	11	6.5.6	Mulighet til å klage på fylkesmannens vedtak	46
4.2.1	Opplæringsloven	11	6.6	Departementets forslag	47
4.2.2	Andre regler som berører skolemiljøet	11	7	Tvangsmulkt ved brudd på aktivitetsplikten	49
4.3	Høringsforslaget	12	7.1	Bakgrunnen for forslaget	49
4.4	Høringsuttalelser	12	7.2	Gjeldende rett	49
4.5	Departementets vurderinger	13	7.3	Høringsforslaget	49
4.5.1	Generelt	13	7.4	Høringsuttalelser	49
4.5.2	Retten til et trygt og godt skolemiljø	13	7.5	Departementets vurderinger	52
4.5.3	Nulltoleranse mot krenkelser	14	7.5.1	Forholdet til regulering av tvangsmulkt i forvaltningsloven ...	52
4.6	Departementets forslag	14	7.5.2	Hjemmel for tvangsmulkt	52
5	Skolens aktivitetsplikt	16	7.5.3	Behovet for tvangsmulkt	52
5.1	Bakgrunnen for forslaget	16	7.5.4	Saksbehandlingsregler og rettssikkerhet	54
5.2	Gjeldende rett	16	7.5.5	Vilkår for bruk av tvangsmulkt	55
5.3	Høringsforslaget	17	7.5.6	Virkningen av tvangsmulkt	55
5.4	Høringsuttalelser	17	7.5.7	Særskilt om friskolers adgang til å betale tvangsmulkt	56
5.5	Departementets vurderinger	20	7.5.8	Forskriftsregulering om bruk av tvangsmulkt	57
5.5.1	Hvem som skal omfattes av aktivitetsplikten	20	7.5.9	Mulighet til å frafalle eller redusere tvangsmulkt	57
5.5.2	En aktivitetsplikt med flere delplikter	21	7.5.10	Overtrjedelsesgebyr, oppreisning mv.	57
5.5.3	Skjerpet aktivitetsplikt dersom ansatte krenker elever	28	7.6	Departementets forslag	58
5.5.4	Elevenes rett til å bli hørt og plikt til å ta hensyn til elevenes beste ..	29	8	Andre endringer i kapitlet om skolemiljø	59
5.5.5	Når har skolen oppfylt aktivitetsplikten?	30	8.1	Bakgrunnen for forslaget	59
5.5.6	Forholdet til forvaltningsloven og dagens vedtaksplikt	30	8.2	Virkeområdet til kapittel 9 A	59
5.5.7	Krav til å dokumentere skolens aktivitet	32	8.2.1	Gjeldende rett	59
5.6	Departementets forslag	34	8.2.2	Høringsforslaget	59
6	Håndhevingsordning for oppfølging av aktivitetsplikten	35	8.2.3	Høringsuttalelser	59
6.1	Bakgrunnen for forslaget	35	8.2.4	Departementets vurderinger	60
6.2	Gjeldende rett	35	8.3	Departementets forslag	60
6.3	Høringsforslaget	36	8.3.1	Systematisk arbeid	60
6.4	Høringsuttalelser	36	8.3.2	Gjeldende rett	60
6.5	Departementets vurderinger	39	8.3.3	Høringsforslaget	61
				Høringsuttalelser	61

8.3.4	Departementets vurderinger	61	8.6.2	Høringsforslaget	69
8.3.5	Departementets forslag	62	8.6.3	Høringsuttalelser	69
8.4	Informasjonsplikt	62	8.6.4	Departementets vurderinger	69
8.4.1	Gjeldende rett	62	8.6.5	Departementets forslag	72
8.4.2	Høringsforslaget	62			
8.4.3	Høringsuttalelser	63	9	Økonomiske og	
8.4.4	Departementets vurderinger	63		administrative konsekvenser	
8.4.5	Departementets forslag	64		av lovforslagene	73
8.5	Ordensreglement og bortvisning	64			
8.5.1	Gjeldende rett	64	10	Merknader til lovforslagene	75
8.5.2	Høringsforslaget	65	10.1	Endringer i opplæringsloven	75
8.5.3	Høringsuttalelser	65	10.2	Endringer i friskoleloven	84
8.5.4	Departementets vurderinger	66			
8.5.5	Departementets forslag	68		Forslag til lov om endringer	
8.6	Straffansvar	69		i opplæringslova og friskolelova	
8.6.1	Gjeldende rett	69		(skolemiljø)	86



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 57 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 17. februar 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Mobbing er forferdelig for det enkelte barnet, og det er et alvorlig samfunnsproblem. På tross av mange tiltak og kampanjer de siste 20 årene for å sikre barn og unge et godt skolemiljø, har antallet elever som oppgir at de blir mobbet holdt seg høyt. Så selv om de fleste elever trives på skolen og mange av dagens regler for skolemiljø fungerer godt, er det hver eneste dag skoleelever som opplever mobbing eller andre type krenkelsers.

Kunnskapsdepartementet foreslår derfor i tråd med anbefalingene fra Djupedalutvalget i NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*, omfattende endringer i opplæringslovens regler om skolemiljø. Gjennom tydelig å plassere rettigheter og ansvar sier regjeringen klart i fra at *mobbing i skolen ikke skal skje, det skal nytte å si fra og regelverket skal virke* for elevene.

Departementet legger med dette fram forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven. Departementet foreslår et nytt kapittel om skolemiljø i opplæringsloven som skal gjelde for elever i offentlige og private skoler.

Det nye regelverket skal styrke rettighetene til elever som blir mobbet og deres foreldre, og være et effektivt virkemiddel mot mobbing og dårlige skolemiljøer. Departementet ønsker å lovfeste enda tydeligere krav til hva skolene skal gjøre når elever blir mobbet eller ikke har det trygt og godt på skolen. Regelverket er viktig for å sette standarder og for å plassere ansvar og plikter på skoleeier og ansatte i skolen.

Samtidig vil ikke regelverket og regelverksendringer alene løse samfunnets utfordringer med mobbing i skolen og dårlig skolemiljø. Endringene departementet foreslår er derfor bare ett av flere tiltak regjeringen gjennomfører for å sikre elever trygge og gode skolemiljøer.

Forslaget innebærer en fullrevisjon av dagens kapittel om skolemiljø i opplæringsloven. I et helt nytt kapittel 9 A foreslås det både nye regler og endringer i eksisterende. Det legges tydelige og strenge plikter på skoleeiere og skoler. Det ligger en klar forventning i regelverket om at skolene skal mobilisere det forebyggende arbeidet, og vise rask og effektiv handling i enkelt saker. Der-

som skolene ikke reagerer raskt og riktig, skal elevene enkelt kunne få saken prøvd av fylkesmannen og skoleeier kan få dagbøter. Vernet om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø er satt i høysetet i dette forslaget til nye skolemiljøregler.

For at reglene skal være enklere å forstå for dem som arbeider i sektoren, og ikke minst for elever og foreldre, er språket omarbeidet i nesten alle paragrafene. Det nye kapitlet skal bidra til å styrke elevenes rettssikkerhet. Det skal legges til rette for at regelverket følges slik at færre elever opplever mobbing på skolen og at hjelpen kommer raskere når det likevel trengs.

Departementet foreslår å videreføre elevenes tydelige rett til et trygt og godt skolemiljø og å ta inn i loven at skolen skal ha nulltoleranse mot krenkelser. Samtidig foreslår departementet å innføre en ny aktivitetsplikt for skolene til erstatning for dagens handlingsplikt og vedtaksplikt.

Aktivitetsplikten skal sikre at skolene handler raskt og riktig når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Aktivitetsplikten består av flere delplikter: Alle som arbeider på skolen skal *følge med, varsle og gripe inn* overfor mobbing og krenkelser. Skolene skal *undersøke* all mistanke om mobbing, og *sette inn tiltak* når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolens plikt til å lete etter og sette inn egnede tiltak løper så lenge eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Det foreslås en skjerpet aktivitetsplikt for tilfeller der det er en voksen på skolen som krenker elever.

Til erstatning for enkeltvedtaket foreslår departementet et handlingsrettet dokumentasjonskrav. Når skolen setter inn tiltak i en enkeltsak, skal det også lages en plan for hvordan tiltaket skal gjennomføres. Slik legges det til rette for at tiltakene faktisk gjennomføres og eleven og foreldrene har trygghet for at noe skjer. I tillegg til planen må skolene også dokumentere det arbeidet de faktisk gjør for å oppfylle aktivitetsplikten i enkeltsaker. Det er viktig at skolens arbeid er forsvarlig dokumentert i tilfelle saken senere skal overprøves.

Departementet mener dagens klageordning for skolemiljø saker ikke fungerer bra nok. Lovforslaget legger derfor til rette for en fornyet og forbedret ordning der det er enklere og raskere å få hjelp. Ordningen vil dermed være et bedre sikkerhetsnett for å fange opp sakene der skolene ikke hjelper elevene raskt nok og godt nok. Den nye

håndhevingsordningen skal bedre sikre at elevenes rettigheter oppfylles og at skolens og skoleeierens plikter etter loven håndheves. Det er fylkesmannen som foreslås som håndhevingsinstans. Fylkesmannen er lokalt plassert, fører kontroll og tilsyn med andre deler av opplæringsfeltet og kan se saken i sammenheng med andre kommunale tjenesteområder som for eksempel helse og barnevern. Fylkesmannen er i gang med å bygge opp sin kapasitet og kompetanse for å være rustet for oppgaven. Elever og foreldre skal kunne klage på fylkesmannens vedtak. Utdanningsdirektoratet foreslås som klageinstans.

Departementet vil endre loven slik at skoleeiere som ikke følger opp vedtak fra fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet, kan ilegges tvangsmulkt. Tvangsmulkt skal være et økonomisk pressmiddel i saker der skoleeier ellers ikke sørger for at vedtakene som skal sikre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø oppfylles. Tvangsmulkt er nytt på opplæringsområdet. Departementet mener det er et riktig virkemiddel å ha tilgjengelig i mobbesaker.

Elevenes rettigheter må oppfylles i praksis og ikke bare bli på papiret, og departementet foreslår derfor også å innføre en plikt for skolene til å informere elever og foreldre om deres rettigheter. Både elever og foreldre må kjenne til hva de kan kreve av skolen, og hvordan de kan ta saken videre dersom de mener skolen ikke oppfyller sin aktivitetsplikt.

Det foreslås også endringer i andre bestemmelser i kapitlet. Blant annet foreslås det endringer i virkeområdet for skolemiljøreglene, slik at de også skal gjelde på leksehjelptilbud, i tillegg til på skolen og skolefritidsordningen. Proposisjonen inneholder også forslag om å flytte reglene om ordensreglement og bortvisning inn i skolemiljøkapitlet. I reglene om straff er det foreslått at disse blir tydeligere på hva som kan straffes og hvem straffen kan rette seg mot. Departementet foreslår dessuten at permanent å miste retten til videregående opplæring ikke lenger skal være mulig.

Kravene til det fysiske skolemiljøet er ikke gjennomgått, og det foreslås ikke endringer i disse kravene nå. Reglene om det fysiske skolemiljøet vil bli gjennomgått som en oppfølging av Meld. St. 19 (2014–2015) *Mestring og muligheter* (Folkehelsemeldingen).

2 Høring

Kunnskapsdepartementet sendte forslaget om nytt kapittel om skolemiljø på høring 20. april 2016 med høringsfrist 1. august 2016. Høringen ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Barneombudet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Datatilsynet

Foreldreutvalget for grunnopplæringen

Fylkesmennene

Helsedirektoratet

Helsetilsynet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring

Nasjonalt senter for læringsmiljø og
atferdsforskning

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd
og aldring

Senter for IKT i utdanningen

Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern
og sosiale saker

Språkrådet

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede

Statlige grunnskoler og videregående skoler

Statlige høyskoler

Sysselmannen på Svalbard

Universiteter

Utdanningsdirektoratet

VOX Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Riksrevisjonen

Sametinget

Sivilombudsmannen

Fylkeskommunene

Kommunene

Longyearbyen lokalstyre

Abelia

Akademikerne

Antirasistisk senter

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Barnevakten

Blindeforbundet

Dysleksi Norge

Døveforbundet

Elevorganisasjonen

Fafo

Fagforbundet

Fellesorganisasjonen

Forandringsfabrikken

Foreldrenettverk mot mobbing

Foreningen Mobbing i Skolen

Forum for friskoler

Friskoler

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

Hovedorganisasjonen Virke

Human-Etisk Forbund

Hørselshemmedes landsforbund

Innvandrerne Landsorganisasjon

Institutt for samfunnsforskning

Kristne Friskolers Forbund

KS

Landsforeningen for barnevernsbarn

Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og
transpersoner

Landsorganisasjonen i Norge

Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-
organisasjoner

Lykkelige Barn – Nettverket for foreldre med høyt
begavede barn

Lærernes Yrkesforbund

Mental Helse Ungdom

MOT

Nordisk institutt for studier av innovasjon,
forskning og utdanning

Norges barne- og ungdomsorganisasjoner

Norges Handikapforbund

Norges sykepleierforbund

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund

Norsk Forbund for Utviklingshemmede

Norsk fosterhjemsforening

Norsk innvandrersforum

Norsk Lektorlag

Norsk Montessoriforbund

Norsk senter for studier av problematferd og
innovativ praksis

Norsk studentorganisasjon

Næringslivets Hovedorganisasjon	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
OdinStiftelsen	Fylkesmannen i Telemark
Organisasjonen mot offentlig diskriminering	Fylkesmannen i Troms
Private grunnskoler	Fylkesmannen i Vestfold
Private høyskoler	Fylkesmannen i Østfold
Redd Barna	Helsedirektoratet
Røde Kors	Likestillings- og diskrimineringsombudet
Rådet for psykisk helse	Læringsmiljøseneteret
Rådgiverforum Norge	Utdanningsdirektoratet
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner	Andebu kommune
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn	Arendal kommune
Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter	Asker kommune
Sex og politikk	Aurskog-Høland kommune
Skeiv ungdom	Aust-Agder fylkeskommune
Skolelederforbundet	Bergen kommune
Skolenes landsforbund	Buskerud fylkeskommune
Steinerskoleforbundet	Bærum kommune
Stiftelsen barnas rettigheter	Drammen kommune
Stopp mobbingen	Enebakk kommune
Utdanningsforbundet	Gjerdrum kommune
Unge funksjonshemmede	Gol kommune
UNICEF Norge	Hedmark fylkeskommune
Uni Research Helse	Herøy kommune
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede	Hordaland fylkeskommune
Universitets- og høgskolerådet	Horten kommune
Voksenopplæringsforbundet	Karmøy kommune
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	Klæbu kommune
	Kommunene Flå, Nes, Ål, Hol og Hemsedal
Følgene høringsinstanser har gitt innspill til lovforslaget:	Lillehammer kommune
Helse- og omsorgsdepartementet	Lyngdal kommune
Riksadvokaten	Lørenskog kommune
Barneombudet	Melhus kommune
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	Møre og Romsdal fylkeskommune
Datatilsynet	Nearegionen (Tydal, Selbu, Malvik og Klæbu kommune)
Det utdanningsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Oslo	Nissedal kommune
Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder	Oppland fylkeskommune
Fylkesmannen i Buskerud	Oslo kommune
Fylkesmannen i Finnmark	Rælingen kommune
Fylkesmannen i Hedmark	Sarpsborg kommune
Fylkesmannen i Hordaland	Skedsmo kommune
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Skien kommune
Fylkesmannen i Nordland	Sogn og Fjordane fylkeskommune
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	Stavanger kommune
Fylkesmannen i Oppland	Sør-Trøndelag fylkeskommune
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Telemark fylkeskommune
Fylkesmannen i Rogaland	Trondheim kommune
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Tydal kommune
	Tønsberg kommune
	Vest-Agder fylkeskommune
	Vestby kommune
	Vestfold fylkeskommune
	Østfold fylkeskommune

Abelia – Forum For Friskoler
ADHD Norge
Akademikerne
Bykle barne- og ungdomsskole
Dysleksi Norge
Elev- og lærlingombudene i Norge
Elevorganisasjonen
Fagforbundet
Fellesorganisasjonen
Forandringsfabrikken
Foreldrenettverk mot mobbing
Foreningen Mobbing i Skolen
FRI – foreningen for kjønns- og seksualitets-
mangfold
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Halvdan Skard
Hørselshemmedes landsforbund
Jussformidlingen
Kristne Friskolers Forbund
Kjartan Espeland
Kommunalt foreldreutvalg i Stavanger og
Mobbeombudet i Stavanger
KS
Landsforeningen for voldsofre
Mental Helse Ungdom
Mobbeombudene i Norge
Norsk Forbund for Utviklingshemmede

Norsk Lektorlag
OdinStiftelsen
Partiet De Kristne
Redd Barna
Skolelederforbundet
Skolelederforbundet Vest-Agder
Skolenes landsforbund
Stiftelsen Rettferd for taperne
Unge funksjonshemmede
UNI Research
UNICEF Norge
Utdanningsforbundet

I tillegg har følgende høringsinstanser gitt tilbake-
melding om at de ikke har merknader til lovfor-
slaget:

Arbeids- og sosialdepartementet
Forsvarsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Askim kommune
Eidsberg kommune
Kristiansand kommune
Næringslivets Hovedorganisasjon

3 Bakgrunnen for lovarbeidet

De aller fleste elever i Norge trives på skolen. Dette framgår både av Elevundersøkelsen, PISA, TIMSS og Ungdata-undersøkelsen. Likevel er det elever som ikke har det godt på skolen, men opplever mobbing eller andre typer krenkelser i sin skolehverdag. I Elevundersøkelsen høsten 2016 svarte 6,3 prosent av elevene at de utsettes for mobbing to eller flere ganger i måneden eller oftere. Til sammen utgjør dette i overkant av 50 000 elever. PISA-undersøkelsen viste på sin side at det er en andel elever som føler seg ensomme, at de ikke passer inn på skolen eller at de blir holdt utenfor. Disse resultatene er bekymringsfulle.

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 av NOU-en og avholdte høringskonfe-

ranser, 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 trygt og godt skolemiljø.

Regjeringen og departementet forpliktet seg i statsbudsjettet for 2016 til en målrettet og kunnskapsbasert innsats for godt skole- og barnehagemiljø 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.

4 Rett til et trygt og godt skolemiljø og nulltoleranse mot krenkelser

4.1 Bakgrunnen for forslaget

Opplæringsloven § 9a-1 gir elever en individuell rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø. Bestemmelsen gir elever rett til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring og gir dermed elevene rett til mer enn et skolemiljø uten krenkelser. Djupedalutvalget foreslo flere endringer i utformingen av dagens § 9a-1. Utvalget foreslo at den individuelle retten knyttet til det psykososiale skolemiljøet og det fysiske skolemiljøet burde reguleres i to ulike bestemmelser og at ordlyden burde bli endret fra «godt» til «trygt» skolemiljø i de ulike bestemmelsene. Utvalget mente at det er enklere å avgjøre innholdet i den rettslige standarden *trygt*, og viste blant annet til at begrepet kan knyttes til den gjeldende oppfatning i pedagogisk og psykologisk forskning om hva som skaper trygge omgivelser for læring.

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 reglens rettslige innhold på en presis måte. På denne bakgrunn har departementet vurdert hvordan den overordnede bestemmelsen om elevenes individuelle rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø bør utformes.

4.2 Gjeldende rett

4.2.1 Opplæringsloven

Det følger av opplæringsloven § 9a-1 at «alle elever i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring». Retten kommer også til uttrykk i formålsparagrafen (§ 1-1) og i generell del av Læreplanverket.

Opplæringsloven § 9a-1 gir elever en individuell rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø. Retten gjelder i undervisningssituasjonen, på skoleområdene og når elevene er på skoleturer. Skolemiljøet skal – både i enkelttilfeller og det totale miljøet – fremme elevenes helse, trivsel og læring.

Retten gir dermed ikke bare vern mot helseskader, men krever også et skolemiljø som virker positivt på elevenes helse, 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.

Retten 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 8.2.

4.2.2 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 til 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. Denne plikten er foreslått videreført i ny felles likestillings- og diskrimineringslov.

4.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen å videreføre innholdet i dagens bestemmelse om elevenes individuelle rett, men foreslo enkelte endringer for å gjøre bestemmelsen klarere og lettere å forstå.

Departementet mente at retten til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø fortsatt skulle stå i en felles overordnet bestemmelse, men foreslo å bruke begrepet *skolemiljø* i stedet for *fysisk og psykososialt miljø*. Departementet viste til at begrepet *skolemiljø* omfatter både det fysiske og det psykososiale miljøet og kan være lettere å forstå for elever og foreldre. Det ble videre foreslått å gi elevene rett til et skolemiljø som både er *trygt og godt*. Departementet viste til at uttrykket *trygt* er egnet til å beskrive og tydeliggjøre elevenes rett, men at begrepet kan oppfattes som snevrere enn godt, og at begge begrepene derfor bør stå i lovteksten. Departementet foreslo å videreføre at skolemiljøet skal ha en positiv virkning ved at skolemiljøet skal *fremme helse, trivsel og læring*.

Departementet foreslo også at nulltoleranse mot mobbing, vold, diskriminering, trakassering og andre krenkelser tas inn i lovteksten for å understreke viktigheten av tydelige holdninger fra skolens side.

Departementet understreket at forslaget til endringer i bestemmelsen ikke ville innebære endringer i elevenes individuelle rett etter dagens § 9a-1, men at formålet med endringene er å uttrykke elevenes rett tydeligere og mer brukervennlig.

4.4 Høringsuttalelser

Det er 44 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget til ny bestemmelse om elevenes individuelle rett. 35 instanser støtter i hovedsak departementets forslag, mens 4 instanser ikke støtter det. De resterende instansene har uttalt seg om forslaget, uten at det kommer fram om forslaget støttes eller ikke.

Mange av dem som støtter forslaget, mener at endringene gjør lovteksten enklere og mer forståelig. *Fylkesmannen i Rogaland* viser blant annet til at forslaget til formulering favner så vidt at alle tilfeller der det er behov for tiltak for å bedre skolemiljøet, blir fanget opp. *Foreldreutvalget for grunnopplæringen* mener formuleringene som er valgt, bør kunne forstås og anvendes av mennesker med ulik kompetanse og bakgrunn.

Utdanningsdirektoratet kommenterer at departementet ikke har omtalt elevens subjektive opple-

velse, men legger til grunn at dette videreføres som i dag i og med at retten ikke endres. Direktoratet mener dette bør presiseres i proposisjonen. Direktoratet understreker også at skoleeier har ansvaret.

Nissedal kommune, *Skien kommune* og *Telemark fylkeskommune* støtter ikke forslaget, og mener at dagens ordlyd bør beholdes. Det vises blant annet til at den foreslåtte endringen fjerner en godt innarbeidet og kjent formulering. *Barneombudet* støtter ikke forslaget med den begrunnelse at bestemmelsen bør være mer detaljert. Barneombudet knytter også nærmere kommentarer til både formuleringen av retten til et trygt og godt skolemiljø og nulltoleranse. Disse innspillene omtales under.

Mange støtter forslaget om å formulere bestemmelsen slik at det gis «rett til et trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring». Noen peker på at *godt* bør komme før *trygt* i lovteksten fordi det er videre og vil sikre at bestemmelsen ikke virker innsnevrende. *Fylkesmannen i Oppland* mener at det bør framgå av lovteksten at skolemiljøet også skal fremme sosial tilhørighet fordi opplæringsloven § 8-2 ikke er nok til å sikre elever sosial tilhørighet. Barneombudet mener at lovteksten bør presisere at elevene også har rett til et inkluderende skolemiljø, og viser til erfaring med at skoler sliter med å fange opp ekskludering og utestengelse.

Det er delte meninger om det bare skal stå *skolemiljø* i lovteksten eller om det fortsatt skal vises til både det fysiske og psykososiale miljøet. *Fylkesmannen i Hedmark* peker blant annet på at psykososialt er et ord som kan være vanskelig å forstå for elevene og at det derfor er bedre med skolemiljø. Andre, blant andre *Vestby kommune* og *Helsetidirektoratet*, mener at det fortsatt bør synliggjøres at retten knytter seg til både det psykososiale og det fysiske miljøet.

Mange av høringsinstansene er positive til forslaget om å ta inn i lovteksten at skolene skal ha *nulltoleranse mot mobbing, vold, diskriminering, trakassering og andre krenkelser*. Flere av høringsinstansene har innspill til hvordan lovteksten bør utformes.

Likestillings- og diskrimineringsombudet støtter forslaget, men ber om at også hatytringer tas med i opplistingen av ulike former for krenkelser. *OdinStiftelsen* støtter i utgangspunktet forslaget, men mener at bruken av «andre krenkelser» i lovteksten vil framstå uhandgripelig for skolen. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* støtter forslaget, men mener det kan vurderes om det bør synliggjøres i bestemmelsen at også passiv opptreden og unnl-

telser omfattes, og at dette ikke bare kommer til uttrykk i merknaden til bestemmelsen. *Fylkesmannen i Hedmark* spiller inn at begrepet krenkende atferd bør benyttes i stedet for krenkelse.

Om nulltoleranse uttaler *Barneombudet* følgende:

«Det er ikke tilstrekkelig å fastslå et nulltoleranseprinsipp i forslag til ny § 9A-2, dersom bestemmelsen ikke får noe innhold. All erfaring viser at skolen trenger å få beskrevet i detalj hva som ligger i lovens krav. Dette må følges opp med bestemmelser som har prosedyre og saksbehandlingsregler. Nulltoleranseprinsippet følges ikke opp i de øvrige bestemmelsene, tvert om. Det følger av forslag til § 9A-4 at læreren skal «følge med på» om elevene har det trygt og godt. Å «følge med på» er en vanskelig rettslig overprøvable standard.»

Stavanger kommune, Utdanningsforbundet og Det utdanningsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Oslo støtter at skolene skal ha nulltoleranse, men viser til at et slikt krav i loven kan være vanskelig å operasjonalisere. Stavanger kommune mener derfor at kravet passer bedre som en overordnet visjon enn i en lovtekst, der det skal kunne etterprøves om skolene oppfyller lovkravet. Utdanningsforbundet mener en visjon om nulltoleranse heller bør stå i formålsparagrafen.

4.5 Departementets vurderinger

4.5.1 Generelt

Grunnskoleopplæring er obligatorisk for alle barn i Norge. Det er viktig at barn og unge har trygge og gode skolemiljø og at elever vernes mot krenkelser i skolehverdagen. Den overordnede rettighetsbestemmelsen i lovens kapittel om skolemiljø er en del av dette vernet. Elevenes individuelle rett er utgangspunktet for andre rettigheter og plikter knyttet til elevenes skolemiljø. Ikke minst er den avgjørende for skolens plikt til å handle og sikre at elevene ikke blir utsatt for krenkelser. Departementet mener innholdet i dagens bestemmelse bør videreføres, men foreslår enkelte endringer i bestemmelsen slik at den blir klarere og lettere å forstå.

Høringsinstansene som ikke støtter departementets forslag til endringer, mener at dagens ordlyd bør beholdes eller at bestemmelsen bør være mer detaljert. Det vises blant annet til at den foreslåtte endringen fjerner en godt innarbeidet og kjent formulering. D e p a r t e m e n t e t

mener at forslaget til ny lovtekst uttrykker elevenes individuelle rett på en tydeligere og bedre måte enn i dag uten at innholdet i bestemmelsen endres. Etter departementets vurdering er det liten risiko for at endringene fører til misforståelser om elevenes rett eller innholdet i bestemmelsen. Departementet vil også understreke at den overordnede rettighetsbestemmelsen har som formål å fastslå retten til elevene på en enkel og forståelig måte, og at det derfor ikke er behov for å gjøre bestemmelsen mer detaljert. De andre reglene i kapitlet angir hvordan skolen skal sørge for at elevenes rett blir oppfylt.

Utdanningsdirektoratet viser til at elevens subjektive opplevelse ikke er omtalt, men legger til grunn at dette videreføres som i dag ettersom retten ikke endres. D e p a r t e m e n t e t vil understreke at forslaget ikke endrer innholdet i bestemmelsen og at det fortsatt er elevens opplevelse som er avgjørende for om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Skolemiljø omfatter i denne forbindelse hvordan eleven opplever å ha det på skolen, skolefritidsordningen og leksehjelptilbudet (se punkt 8.2 nedenfor om kapitlets virkeområde). I det videre brukes begrepet *skolemiljø* om hele virkeområdet. Departementet vil understreke at det fortsatt skal være skoleeier som har ansvaret for at retten blir oppfylt. Dette følger av de andre reglene i kapitlet og av ansvarsbestemmelsen i § 13-10 første ledd.

4.5.2 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 skolemiljø fortsatt bør fastslås i en felles overordnet bestemmelse. Begrepet *skolemiljø* favner både det fysiske og psykososiale miljøet på skolen.

Høringsinstansene er delt i om det fortsatt bør framgå at retten knytter seg til både det psykososiale og det fysiske miljøet. D e p a r t e m e n t e t mener det er unødvendig å presisere at retten gjelder både det fysiske og det psykososiale miljøet i den overordnede rettighetsbestemmelsen. I bestemmelsene som bare gjelder det psykososiale skolemiljøet eller bare det fysiske skolemiljøet, vil dette framgå. Også brukerhensyn taler for bare å bruke begrepet *skolemiljø* i den overordnede rettighetsbestemmelsen. Dette ble også påpekt av noen av høringsinstansene. *Fylkesmannen i Hedmark* peker blant annet på at psykososialt er et ord som kan være vanskelig å forstå for elevene.

Departementet mener 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. Begrepet *trygt* kan imidlertid oppfattes som snevrere enn *godt*. For eksempel kan det være situasjoner der luft- og temperaturforholdene på skolen fører til dårlig trivsel og læring, men at skolemiljøet likevel ikke er utrygt. For å sikre at elevenes rettighet ikke svekkes, foreslår departementet at det fastsettes i loven at skolemiljøet skal være *trygt og godt*.

Noen høringsinstanser foreslår å ta med sosial tilhørighet eller inkluderende skolemiljø i oppramsingen av hva skolemiljøet skal fremme. Etter departementets vurdering er det tilstrekkelig å lovteksten angir at skolemiljøet skal fremme helse, trivsel og læring. Dette er vide begreper som også omfatter behovet for sosial tilhørighet. Departementet vil også vise til at et skolemiljø som fremmer sosial tilhørighet, er viktig for å få et trygt og godt skolemiljø.

4.5.3 Nulltoleranse mot krenkelseser

Departementet mener at elevs rett til ikke å bli utsatt for krenkelseser er så sentral at det bør lovfestes uttrykkelig at skolen skal ha nulltoleranse mot krenkelseser. At skolene ikke skal tolerere krenkelseser følger i dag indirekte av § 9a-1 og av at krenkende ord og handlinger utløser en handlingsplikt for ansatte ved skolen etter § 9a-3 andre ledd. Å lovfeste et krav om nulltoleranse, gir et tydelig signal om at skolene ikke skal akseptere krenkelseser mot elever.

I departementets forslag om nulltoleranse ble det vist til krenkelseser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* mener det kan vurderes om det bør synliggjøres i bestemmelsen at også passiv oppreden og unnlateser omfattes, mens *Likestillings- og diskrimineringsombudet* ber om at også hatytringer tas med i opplistingen av ulike former for krenkelseser. Departementet vil understreke at mobbing, vold, diskriminering og trakassering er tatt inn som eksempler på krenkelseser, og at dette ikke er en uttømmende oppramsing. Begrepet *krenkelseser* omfatter direkte handlinger og verbale uttrykk rettet mot eleven, for eksempel hatytringer. I tillegg omfatter begrepet mer indirekte krenkelseser som utestenging, isolering og baksnakking. Begrepet *krenkelseser* skal tolkes vidt. Det er likevel ikke slik at enhver kritisk ytring

eller uenighet mellom elevene er ment å være omfattet. Det er en del av skolens samfunnsmandat å lære elever å tenke kritisk og til å kunne akseptere og respektere ulike meninger og overbevisninger.

Departementet understreker videre at 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.

OdinStiftelsen mener at begrepet *andre krenkelseser* er en svakhet ved forslaget fordi det vil være uhandgripelig for skolen. *Stavanger kommune, Utdanningsforbundet og Det utdanningsvitenskapelige fakultet* støtter at skolene skal ha nulltoleranse mot krenkelseser, men viser til at det kan være vanskelig å operasjonalisere. Det kan passe bedre som en overordnet visjon enn i en lovtekst, der det skal kunne etterprøves om skolene oppfyller lovkravet. Departementet mener at prinsippet om nulltoleranse bør tas inn i loven for å understreke viktigheten av tydelige holdninger fra skolens side. Departementet har imidlertid på nytt vurdert hvordan nulltoleranse bør komme til uttrykk i loven, blant annet på bakgrunn av innspillene i høringen. Etter departementets vurdering bør prinsippet om nulltoleranse knyttes til skolens plikt til å drive systematisk arbeid for et trygt og godt skolemiljø for elevene. At skolene skal ha nulltoleranse henger sammen med arbeidet til skolen og målet med det systematiske arbeidet. Ved å lovfeste nulltoleranse i samme bestemmelse som plikten til å drive systematisk arbeid, vil det gis et tydelig signal om at skolene ikke skal akseptere krenkelseser mot elever og at dette skal være førende for skolens mål, planer og tiltak.

Departementet mener at nulltoleranse bør komme til uttrykk i loven ved å lovfeste at skolen skal ha nulltoleranse mot krenkelseser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Departementet mener at dette er typiske eksempler som er egnet til å gjøre begrepet krenkelseser mer håndgripelig for skolen.

4.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at alle elever gis rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. forslaget til § 9 A-2. 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.

Departementet foreslår videre at det fastsettes i loven at «skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering», jf. forslaget til § 9 A-3 første ledd.

Departementet vil understreke at 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.

5 Skolens aktivitetsplikt

5.1 Bakgrunnen for forslaget

Skolen plikter å reagere og handle for å sikre elever et godt psykososialt skolemiljø. Dette står i dag i opplæringsloven § 9a-3 som handler om skolens handlingsplikt og deres plikt til å fatte enkeltvedtak når elever og foreldre ber om tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet. Regelen har imidlertid ikke fungert godt nok. Djupe- dalutvalget pekte i sin utredning på svakheter og uklarheter ved dagens regel. Utvalget mente blant annet at ordningen med enkeltvedtak er tidkrevende og vanskelig å gjennomføre for skolene. Tiden og ressursene skolene bruker på å ta stilling til når enkeltvedtak skal fattes og på å utforme enkeltvedtakene riktig, burde de i stedet bruke til umiddelbar handling rettet mot en elevs skolemiljø. Utvalget pekte også på at ordningen med enkeltvedtak i skolen kan skape konflikt mellom skole og hjem, i stedet for å bidra til å stanse krenkelser og sikre trygge skolemiljøer. Utvalget foreslo 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 undersøke og handle burde derimot videreføres og tydeliggjøres. Djupedalutvalget pekte i sin utredning også på behovet for å lovfeste en skjerpet aktivitetsplikt for tilfeller der ansatte ved skolen – lærere eller andre – krenker elever.

Erfaring fra tilsyn og klagesaksbehandling har også vist at regelen i dagens § 9a-3 er krevende å forstå og praktisere. Det er avdekket mange tilfeller av at regelen forstås feil og ikke oppfylles i praksis på skolene. Det forekommer brudd både på form- og prosesskravene knyttet til enkeltvedtak, men også brudd på skolens plikt til å handle og sette inn tiltak. Tall fra Elevundersøkelsen og klager og meldinger til fylkesmannen viser også at elever opplever at skolene ikke tar tak i og får stanset mobbing og andre krenkelser på skolen. I Elevundersøkelsen fra høsten 2016 svarte 16 prosent av elevene som opplever mobbing, at skolen visste om mobbingen, men ikke gjorde noe.

På bakgrunn av forslagene fra Djupedalutvalget, erfaring med skolers håndtering av dagens

regelverk og at regjeringen har som overordnet mål at *regelverket skal virke*, mener departementet at det er behov for å endre dagens regler i § 9a-3.

5.2 Gjeldende rett

Skolens håndtering av enkeltsaker om elevers psykososiale skolemiljø er i dag regulert i opplæringsloven § 9a-3. Man sier gjerne at bestemmelsen både gir skolen en handlingsplikt og en vedtaksplikt.

Det følger av bestemmelsen at handlingsplikten inntreffer når en ansatt ved skolen har kunnskap eller mistanke om at en elev har blitt utsatt for krenkende ord eller handlinger. 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. Dagens handlingsplikt innebærer at den ansatte skal undersøke saken og varsle skoleledelsen. Dersom det er nødvendig og mulig, skal den ansatte selv gripe inn overfor krenkelser. Skolen skal sette inn tiltak for å fremme elevenes psykososiale miljø og sikre enkeltelevs 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. Skolen har da en vedtaksplikt. I vedtaket skal skolen ta stilling til om elevens rett til et godt skolemiljø, etter § 9a-1, er oppfylt og hvilke tiltak som skal settes inn dersom skolemiljøet ikke er godt. Slike enkeltvedtak kan påklages til fylkesmannen etter forvaltningslovens regler. Det er dessuten 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 og fattet et vedtak.

Uavhengig av om tiltak settes inn etter en henvendelse fra en elev eller foreldrene eller om skolen gjør det på eget initiativ, kan tiltaket i seg selv være av en art som tilsier at beslutningen er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. forvalt-

ningsloven § 2 første ledd. Dette er tilfelle ved bortvisning (opplæringsloven §§ 2-10 eller 3-8) og skolebytte (§ 8-1 siste ledd).

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

5.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen en ny bestemmelse om aktivitetsplikt med utgangspunkt i dagens § 9a-3 andre og tredje ledd og forslaget fra Djupedalutvalget. Departementets forslag gikk ut på at skolen ikke lenger skal ha plikt til å fatte enkeltvedtak dersom en elev eller foreldrene ber om tiltak. I stedet styrket forslaget skolens plikt til å handle. Aktivitetsplikten i forslaget besto av fem delplikter:

- Plikt til å følge med
- Plikt til å gripe inn i akutte situasjoner
- Plikt til å varsle
- Plikt til å undersøke
- Plikt til å sette inn tiltak

I forslaget ble det understreket at aktivitetsplikten gjelder for alle som jobber på skolen, og at undersøkelsesplikten inntreffer allerede ved mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Departementet foreslo å lovfeste prinsippet om at elevens opplevelse av ikke å ha det trygt og godt på skolen, alltid skal utløse undersøkelsesdelen av aktivitetsplikten. Det ble foreslått en viss begrensning i de ansattes plikt til å varsle skolens ledelse slik at saker bare skulle varsles *om det trengs*. Departementet foreslo dessuten at rektor skal ha en plikt til å varsle skoleeier i alvorlige saker. Videre foreslo departementet at det i den nye lovbestemmelsen om aktivitetsplikt ble fastsatt 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, innebar i forslaget at skolen har satt i verk tiltak som er egnet til å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø ved at alle forhold rundt elevens skolehverdag ligger til rette for at eleven kan ha det trygt og godt på skolen. Det ble foreslått en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev. I forslaget bestod skjerpelsen av at rektor og skoleeier alltid skal varsles i slike tilfeller og at undersøkelser og tiltak straks skal iverksettes.

5.4 Høringsuttalelser

Det er 93 høringsinstanser som har kommentert departementets forslag om en ny aktivitetsplikt. Blant disse er det 42 kommuner og fylkeskommuner, 17 fylkesmannsembeter, to ombud og til sammen 28 ulike interesseorganisasjoner. Departementets forslag til aktivitetsplikt for skolene var satt sammen av flere større og mindre deler. Høringsinnspillene knytter seg i stor grad til konkrete deler av forslaget. Bare noen få instanser erklærer kort sin støtte eller ikke støtte til forslaget som helhet.

Alle høringsinstansene er positive til at skolens plikt til å handle videreføres i loven. Flere høringsinstanser, blant annet *Bærum kommune*, *Dysleksi Norge*, *Jussformidlingen*, *Mobbeombudene i Norge*, *Redd Barna*, *Tydal kommune* og *Utdanningsvitenskapelig fakultet ved UiO* trekker fram at en aktivitetsplikt oppdelt i flere delplikter er positivt og virker som en god konkretisering av forventningene til skolene. Jussformidlingen uttaler:

«Hva gjelder innholdet i den foreslåtte aktivitetsplikten synes vi det er positivt at den omfatter både forebyggende tiltak og mer direkte undersøkelser og inngripen. En tydelig tilstedeværelse av ansatte både i klassetimer og friminutt, tror vi i likhet med departementet at er viktig for å skape et trygt og godt skolemiljø.»

Noen høringsinstanser, blant annet *Hordaland fylkeskommune*, *Mobbeombudene i Norge*, *Fylkesmannen i Hordaland* og *Lillehammer kommune* peker særlig på at det er positivt at plikten til å følge med lovfestes. Det er også bred enighet blant høringsinstansene om at skolens undersøkelsesplikt må gjelde bredt og både utløses av at en elev sier fra, men også i andre situasjoner. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)* påpeker i denne forbindelse at det er viktig å være oppmerksom på at barn og unge på ulike måter gir uttrykk for hvordan de har det. Oppførsel kan, vel så mye som ord, vise hvordan et barn eller en ungdom har det. Dette forutsetter et kompetent og årvåkent blikk hos ansatte i skolen.

Det er flere høringsinstanser, blant annet *Skedsmo kommune*, *Enebakk kommune*, *Sarpsborg kommune* og *UNICEF*, som uttrykkelig støtter departementets understreking av at det er elevens egen opplevelse av skolemiljøet som skal utløse undersøkelsesplikten. *UNICEF* påpeker imidlertid

at det er en forutsetning for å si fra om mobbing eller krenkelser at elevene kjenner sine rettigheter:

«Vi vil påpeke at det er avgjørende at barn selv har kunnskap om egne, og andre barns, rettigheter. Dette vil sette barn i bedre stand til selv å forstå hva som er krenkende atferd, og både i forebyggings- og avdekkingsperspektiv er det viktig å sørge for at barna har nødvendig kunnskap om hva som er mobbing, når en krenker andre barns rettigheter og hvilke konsekvenser det kan ha for barna.»

Det er videre enighet blant høringsinstansene om at skolen skal sette inn tiltak for å hjelpe elevene som ikke har det trygt og godt på skolen. Noen høringsinstanser trekker særlig fram at det er positivt at departementet vil lovfeste at plikten til å sette inn tiltak gjelder uavhengig av om elevene har bedt om tiltak eller ikke. Skedsmo kommune uttaler:

«Vi er enig i at det er en svakhet at dagens bestemmelse kan oppfattes slik at skolen bare plikter å sette inn tiltak dersom eleven eller foreldrene ber om det. I våre kommunale rutiner har vi tydeliggjort skolens plikt til å gjøre dette i alle slike saker, men mener det er viktig at dette også fremkommer av lovteksten.»

Flere instanser, blant annet *Barneombudet, Foreldrenettverk mot mobbing, Foreningen mobbing i skolen, Mobbeombudene i Norge, Utdanningsdirektoratet* og enkelte fylkesmannsembeter, kritiserer imidlertid at elevens egen opplevelse ifølge departementets forslag ikke skal utløse tiltaksplikten. Disse høringsinstansene mener at elevens opplevelse av ikke å ha det trygt og godt på skolen alltid må utløse aktivitet og tiltak fra skolens side. Noe annet vil etter deres mening innebære at skolen kan avvise elevens opplevelse. Flere viste til en høy risiko for at skolen bagatelliserer elevenes opplevelse. Barneombudet pekte på at departementets forslag særlig kan gå ut over sårbare barn.

Blant delpliktene departementet foreslo, var det varslingsplikten som fikk flest kommentarer i høringen. Departementet foreslo at ansatte skulle varsle ved behov, og at skolene selv skulle utarbeide en egen men lav terskel for varsling på sin skole. Blant høringsinstansene fikk forslaget delt mottagelse. På den ene siden er det noen høringsinstanser, blant annet *Bærum kommune, Lørenskog kommune, Utdanningsforbundet* og flere fylkesmenn, som mener departementets forslag er en god og praktisk gjennomførbar regel. På

den andre siden er det andre, blant annet *Barneombudet, Bergen kommune, Elev- og lærlingombudene, Foreningen mobbing i skolen, Foreldrenettverk mot mobbing, Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, Lillehammer kommune, Møre og Romsdal fylkeskommune og Norsk forbund for utviklingshemmede*, som mener dette er en for passiv regel og at risikoen for at noen forhold og saker ikke blir løftet til skoleledelsen er for høy. *Enebakk kommune* uttaler:

«Når det gjelder plikt til å varsle skoleledelsen og skoleeier stiller vi oss kritiske til formuleringene bare *om det trengs* og *i alvorlige tilfeller*. [...] Enebakk kommune mener at dette i for stor grad åpner for bruk av skjønn og muligheter for ulik praksis fra skole til skole, samt at denne begrensningen ikke er i tråd med det absolutte kravet om å sette inn tiltak.»

Det er delte meninger blant høringsinstansene om departementets forslag om rekkevidden av skolens aktivitetsplikt. Flere høringsinstanser, blant annet *Bufdir, KS, Utdanningsforbundet* og flere skoleeiere og fylkesmenn støtter departementets forslag om at lovteksten bør gjenspeile standarden oppstilt i rettspraksis og at det bør være noen objektive kriterier for å vurdere om skoleeier har oppfylt sin aktivitetsplikt. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* skriver:

«Fylkesmannen støtter at det signaliseres en grense for hvilke tiltak elev/foresatte kan kreve, og tiltakenes omfang. [...] Etter Fylkesmannens oppfatning må tiltak for å sikre elevenes skolemiljø stå i forhold til den konkrete situasjonen, og elevens/foresattes oppfatning kan ikke alltid være avgjørende. Vi er således enig i at vurderingstemaet for om aktivitetsplikten er oppfylt bør være om skolen har satt inn de tiltakene som med rimelighet kan forventes for å stoppe krenkelser.»

Andre høringsinstanser, blant annet *Barneombudet, Foreldrenettverk mot mobbing, Foreningen mobbing i skolen, Fylkesmannen i Nordland, Hordaland fylkeskommune* og *Mobbeombudene i Norge* er derimot mer kritiske til departementets forslag. Det påpekes at ordlyden i departementets forslag ikke er heldig, og i verste fall vil kunne sende feil signaler om i hvilken grad elevens opplevelse av skolemiljøet skal vektlegges. På samme tid er det ingen høringsinstanser som tar til orde for at elevens oppfatning skal være avgjørende i alle tilfeller, for eksempel også ved valg av tiltak.

Mange høringsinstanser påpeker at elevens rett til å bli hørt og rett til medvirkning er viktig i forbindelse med alle deler av aktivitetsplikten. Flere høringsinstanser viser til barnekonvensjonen artikkel 12 og Grunnloven § 104. Blant annet *Barneombudet*, *Bærum kommune*, *Datatilsynet*, *Foreldrenettverk mot mobbing*, *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, *Skoleproffene til Forandringsfabrikken* og *Utdanningsdirektoratet* mener barns rett til å bli hørt bør tas inn i lovteksten om aktivitetsplikten, på samme vis som departementet foreslo i forbindelse med håndhevingsordningen.

Departementets forslag om å fjerne skolens plikt til å fatte enkeltvedtak når eleven eller foreldrene ber om tiltak støttes av mange høringsinstanser. Blant disse er Fagforbundet, Elevorganisasjonen, Kristne friskolers forbund, Norsk Lektorlag, Redd Barna, Utdanningsdirektoratet, ni kommuner, fire fylkeskommuner og sju fylkesmenn. Blant argumenter som trekkes fram for å avskaffe vedtaksplikten er at den innebærer en formalistisk og byråkratisk arbeidsform som ikke garanterer for at det faktisk blir satt i gang handling til elevenes beste. *Elevorganisasjonen* uttaler:

«Verken elever, foreldre eller skoleeiere er godt nok kjent med prosedyrene rundt enkeltvedtak på den enkelte skole, og derfor kan enkeltvedtak virke tidssinkende, kontraproduktive og byråkratiske overfor alle parter.»

Møre og Romsdal fylkeskommune viser til samme effekt:

«Forslaget om å gå vekk fra kravet om enkeltvedtak kan vere eit godt grep for å flytte arbeidet med læringsmiljø fra skrivebordet til klasserommet og ut til elevane sin kvardag.»

På den andre siden er det også flere høringsinstanser som uttaler at de ikke støtter forslaget. Blant disse er blant annet *Barneombudet*, *Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)*, *Fellesorganisasjonen*, *OdinStiftelsen*, *Skolenes landsforbund*, *Utdanningsforbundet*, åtte kommuner, én fylkeskommune og fem fylkesmenn. Det trekkes særlig fram at det uten vedtaksplikt er uklart hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for skolene og at det vil mangle et tydelig krav til dokumentasjon. Mange høringsinstanser, blant annet *Barneombudet*, *Mobbeombudene i Norge*, *Fylkesmannen i Østfold*, *Hordaland fylkeskommune* og *Oppland fylkeskommune*, uttaler uttrykkelig at de ikke kan støtte

forslaget om å fjerne vedtaksplikten med mindre det blir lovfestet tydelige dokumentasjonskrav til skolene. Uttalelsen fra *Hordaland fylkeskommune* er representativ for flere høringsinstanser:

«Å fjerne enkeltvedtaket kan svekke rettsvernet til elevane. Viss kravet om enkeltvedtak fell bort, blir det avgjerande at ei plikt til å dokumentere kjem inn i lova. Det må vere tydeleg kva og i kva omfang ein skal dokumentere.»

Det er 31 høringsinstanser som støtter forslaget om en skjerpet aktivitetsplikt når det er en ansatt i skolen som mobber eller krenker en elev. Blant de som støtter forslaget er blant annet *Barneombudet*, *Buudir*, *Elev- og lærlingombudene*, *Elevorganisasjonen*, *Fagforbundet*, *FUG*, *Læringsmiljøsen-teret*, *Mobbeombudene i Norge*, flere kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. *Elev- og lærlingombudene* påpeker at ansatte som krenker elever er en problemstilling de regelmessig møter i praksis:

«Ombudene støtter departementets forslag om skjerpet aktivitetsplikt når det er mistanke eller kjennskap til ansatte som krenker elever, fullt ut. Dette med bakgrunn i at vi som ombud jevnlig blir involvert i slike saker og elevene melder tilbake at de opplever det vanskelig å komme gjennom hos ledelsen.»

Samtidig er det noen høringsinstanser som har motforestillinger til forslaget. Dette gjelder blant annet *Fylkesmannen i Hordaland*, *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*, *Norsk Lektorlag*, *Skolenes landsforbund* og *Utdanningsforbundet*. Selv om alle disse er enige i at voksne som mobber eller krenker elever er uakseptabelt, er det innvendinger til hvordan forslaget til en ny regel er utformet. *Norsk Lektorlag* uttaler:

«Norsk Lektorlag deler departementets syn om at det er svært alvorlig når lærer krenker elever. Derfor er det selvsagt svært viktig at mistanke eller observerte tilfeller blir undersøkt nærmere så raskt som overhodet mulig. Imidlertid vil vi advare mot at en skjerpet aktivitetsplikt hvor skolene pålegges ikke bare å undersøke raskt, men også sette i gang tiltak raskt, ofte kan komme i konflikt med den ansattes rett til en god saksgang.»

Andre av høringsinstansene er kritiske til at slike saker alltid skal varsles til skoleeier. *Skolenes landsforbund* er blant de som er uenige i forslaget

og mener at rektor først må undersøke saken, og varsle skoleeier dersom undersøkelsen viser at det faktisk er tilfelle at en ansatt har krenket en elev. Forbundet er bekymret for at forslaget kan føre til en alt for rask og uønsket eskalering av noe som kan vise seg å være ingenting. *Oslo kommune* peker på at varsling til skoleledelse eller skoleeier aktualiserer forholdet til den ansattes taushetsplikt i arbeidsforholdet, jf. forvaltningsloven § 13 mfl.

I forslaget om nytt kapittel 9 A som var på høring, viste ordlyden gjennomgående til «skolen» og ansatte i skolen som pliktsubjekter. Enkelte høringsinstanser, blant annet KS og flere kommuner og fylkeskommuner, er kritiske til dette og ønsker at lovteksten skal vise til skoleeier i stedet. De mener at dette vil understreke at det juridiske ansvaret for oppfyllelse av loven ligger på skoleeier, ikke den enkelte skole. KS uttaler:

«KS har i ulike sammenhenger påpekt at gjeldende kap. 9a er forvirrende fordi det skaper usikkerhet om skoleeiers rolle. Dette dreier seg både om skoler som mener at skoleeier ikke har noen rolle i forhold til kap. 9a og skoleeiere som ikke ser at de har ansvar fordi lovteksten ser ut til å legge dette på skolene. Dersom man ønsker å ansvarliggjøre skoleeier, må dette fremgå av lovteksten ved at man følger kommunelovens systematikk og pålegger skoleeier plikter.»

5.5 Departementets vurderinger

5.5.1 Hvem som skal omfattes av aktivitetsplikten

I høringen foreslo departementet å videreføre at alle som arbeider i skolen eller skolefritidsordningen, skal være omfattet av aktivitetsplikten. Departementet foreslo dessuten å utvide dette til også å omfatte ansatte i leksehjelpordningen (se punkt 8.2). I tillegg til ansatte skal også andre voksne som regelmessig oppholder seg på skolen, SFO eller leksehjelpordningen omfattes av plikten. Blant høringsinstansene var det bred enighet om en vid personkrets.

Departementet ønsker å videreføre en aktivitetsplikt som favner vidt. En vid plikt er viktig for best mulig å skape sikkerhet for at alle i elevenes omgivelser er årvåkne og tar affære dersom en elev ikke har det godt på skolen. For å oppnå dette mener departementet at aktivitetsplikten må gjelde for alle voksne som arbeider eller yter

tjeneste på skolen. Dette vil for det første gjelde alle med en arbeidskontrakt med skolen eller skoleeier, for eksempel lærere, skoleadministrasjonen, miljøarbeidere, assistenter mv. En ansatt skal omfattes uavhengig av om arbeidsforholdet er fulltid eller deltid, fast eller midlertidig, kort- eller langvarig. For det andre skal plikten også gjelde for andre personer som regelmessig oppholder seg på skolen for å yte en tjeneste eller service til elevene eller skolen. Det sentrale i denne sammenheng må etter departementets oppfatning være at plikten omfatter personer som jevnlig oppholder seg på skolen, SFO eller leksehjelpen, har kontakt med elevene og dessuten er på skolen for å utføre et arbeid eller en tjeneste for skolen. Aktivitetsplikten vil da også omfatte personer med ansettelsesforhold hos en ekstern tjenesteleverandør, for eksempel innen renhold, vaktmestertjenester, kantinetjenester, ulike aktivitetsledere eller kursholdere i skolefritidsordningen etc. Det vil heller ikke være avgjørende om vedkommende mottar lønn for arbeidet. Også frivillige, lærlinger, praksisstudenter mfl. er omfattet av plikten.

Aktivitetsplikten skal ikke omfatte personer som bare mer tilfeldig eller nå og da befinner seg på skolen. Eksempler på dette kan være personer som henter avfall, håndverkere som utfører enkeltoppdrag, bud eller andre som leverer varer til skolen. Plikten skal heller ikke gjelde for foreldre, slektninger eller bekjente til elever som regelmessig følger eller henter elevene på skolen.

I lovtkastet har departementet brukt uttrykket *alle som arbeider på skolen* for å beskrive personkretsen som skal omfattes av aktivitetsplikten. Lovteksten er som påpekt ment å omfatte alle ansatte og andre som utfører tjeneste eller arbeid på skolen. Videre i proposisjonen brukes for enkelthets skyld ofte uttrykket *ansatte*.

I høringen tok enkelte høringsinstanser til orde for at ulike grupper ansatte bør ha ulik grad av ansvar og plikt. *Norsk Lektorlag* påpekte blant annet at det bør ligge et større ansvar for undersøkning på skoleledelsen og kontaktlæreren, enn de øvrige ansatte. *Departementet* er opptatt av i størst mulig grad å verne elever mot mobbing og andre krenkelser, og mener derfor at alle som jobber på skolen bør ha plikt til å følge med og varsle, og til gripe inn mot krenkelser dersom det er mulig. Departementet vil likevel understreke at det konkrete innholdet i aktivitetsplikten må fastsettes ut fra hvilken rolle, oppgaver og posisjon den ansatte har på skolen. Det vil kreves mer av en ansatt som har en omsorgsrolle overfor

elevene, enn det kreves av ansatte med andre typer arbeidsoppgaver. Det vil for eksempel kreves en større og mer aktiv årvåkenhet fra en lærer, assistent, miljøarbeider eller rektor, enn hva som kreves av en vaktmester eller renholdsarbeider. Plikten til å undersøke og plikten til å sette inn tiltak hviler på skolen, ikke den enkelte ansatte. Noen ansatte vil ut fra sin rolle, kompetanse eller stilling ved skolen, naturlig ha en mer sentral posisjon og i større grad være involvert i oppfyllelsen av disse delpliktene. Hvilke ansatte som faktisk skal gjennomføre et tiltak i en sak, må fastsettes konkret. Dette skal også skrives ned i sakens aktivitetsplan, se punkt 5.5.7.2. I forslaget til lovtekst er det fastslått at rektor er den som skal varsle skoleeier.

Departementet viser også til at det er en naturlig del av skolens systematiske arbeid at skolen avklarer og tydelig formidler til den enkelte ansatte hva som forventes ut fra rollen og oppgavene den enkelte har, jf. forslaget til § 9 A-3. Det vil også være en del av skolens systematiske arbeid å fordele visse oppgaver knyttet til de ulike delpliktene i aktivitetsplikten, for eksempel inspeksjon i friminutter, tilsyn i garderobes, ta imot varslene fra de ansatte o.l.

I høringen kom det innspill om at lovteksten i større grad burde peke på *skoleeier*, og ikke *skolen* som pliktsubjekt. Noen høringsinstanser mente at når ordlyden i kapittel 9 A peker på skolen kan dette skape misforståelser om hvem som har ansvaret. Departementet viser til at også i dagens kapittel 9 a er det *skolen* som er utpekt som pliktsubjekt. Det samme er tilfelle i andre regler i opplæringsloven. Begrunnelsen for å utforme lovteksten slik er tydelig å vise på hvilket nivå visse oppgaver skal utføres og hvem som skal utføre dem. Dersom loven gjennomgående skal peke på skoleeier som pliktsubjekt i kapittel 9 A, er departementet bekymret for at dette feilaktig kan gi inntrykk av at det er et krav at kommunestyret eller kommuneadministrasjonen er direkte involvert i utførelsen av en konkret oppgave. At den personkretsen eller det nivået som faktisk utfører en oppgave tydelig er framhevet som pliktsubjekt i loven, vil gjøre lovteksten mer forståelig og forutsigbar både for de som har oppgaver og plikter etter loven og for elever og foreldre som har rettigheter etter loven. Departementet mener det er fornuftig å videreføre dette i det nye kapittel 9 A. Samtidig understreker departementet at det alltid er skoleeier som har det overordnede ansvaret for at opplæringsloven oppfylles på den enkelte skole, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd.

5.5.2 En aktivitetsplikt med flere delplikter

5.5.2.1 Plikt til å følge med

I høringen foreslo departementet at den første av de fem delpliktene i aktivitetsplikten skal være en plikt for alle ansatte til å *følge med* på hvordan elevene er sammen med hverandre og hvordan de har det på skolen. Det er nytt at dette lovfestes. Forslaget fikk mye støtte i høringen.

Departementet foreslår å lovfeste en plikt til å *følge med* som en del av de ansattes aktivitetsplikt, se forslaget til § 9 A-4 første ledd. At de ansatte følger med er en nødvendig aktivitet for at de skal kunne få mistanke om og kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Slik mistanke eller kjennskap utløser igjen andre delplikter. Å lovfeste en plikt til å følge med sikrer dessuten at en ansatt eller en skole ikke kan unndra seg ansvar i en sak ved å vise til at de ikke visste hva som foregikk eller ikke hadde mistanke om at en elev ikke hadde det trygt og godt på skolen. Departementet vil dessuten understreke at plikten til å følge med må ses i sammenheng med skolens plikt til å drive et systematisk arbeid for å forebygge og avdekke om elever ikke har det trygt og godt på skolen. Jo bedre og mer systematisk de ansatte følger med og er årvåke for hvordan elevene har det, desto større sannsynlighet er det for at utfordringer i skolemiljøet eller enkeltelevers vansker oppdages på et tidlig tidspunkt. Fra forskning vet man at tidlig innsats og intervensjon ofte er helt sentralt for å avverge langvarige problemer og redusert skadepotensiale.

I bestemmelsen om aktivitetsplikt foreslår departementet gjennomgående ordlyden at eleven skal et «trygt og godt skolemiljø». Uttrykket skal tolkes i lys av elevenes rett etter forslaget til § 9 A-2. Aktivitetsplikten gjelder likevel bare elevenes psykososiale skolemiljø. *Skolemiljø* må dessuten tolkes i lys av det foreslåtte virkeområdet for kapittel 9 A, og altså omfatte både skolen, SFO og leksehjelptilbud. Eleven skal ha et trygt og godt psykososialt miljø både på skolen, SFO og leksehjelpen. Departementet sikter dessuten til virksomheten som skjer i henholdsvis skolen, SFO eller leksehjelpen, ikke til hvor opplæring og aktiviteter rent faktisk skjer. Det kan være på skolens område og anlegg eller på tur eller utenfor skolens fysiske område.

Et trygt og godt skolemiljø omfatter frihet fra krenkelser, men er også mer enn dette. Elevene skal ha et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. forslaget til § 9 A-2. (Se punkt 4.5.2.) En vid tilnærming til elevens rett til et trygt og godt skolemiljø er i samsvar med gjeldende rett.

Det er dessuten viktig at uttrykket og den tilhørende rettigheten ikke avgrenses av årsaken til hvordan elevene har det. Det avgjørende er hvordan eleven opplever at det er å være på skolen, altså hvordan eleven har det *mens* han eller hun er på skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelpen. At årsaken til opplevelsen av utrygghet, ensomhet, mistrivsel o.l. ligger utenfor skolen i tid eller fysisk område, begrenser ikke skolens aktivitetsplikt så lenge elevens opplevelse av sin tilværelse på skolen – altså sitt skolemiljø – preges negativt av det. Dette er blant annet aktuelt i forbindelse med digital mobbing, der krenkelsene typisk kan skje utenom skoletiden, men har betydning for hvordan eleven opplever at det er å være på skolen. Tilsvarende kan mobbing eller andre negative opplevelser tilbake i tid påvirke elevens opplevelse av skolemiljøet nå.

Enkelte høringsinstanser, blant annet *Stavanger kommune*, peker på at å følge med ikke er særlig presist og at det kan være vanskelig å vite hva som er rimelig å forvente av de ansatte. Departementet understreker at ordlyden må leses i lys av formålet og at det derfor innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. Sammen med plikten til systematisk arbeid for å forebygge og avdekke krenkelser og dårlig skolemiljø, forutsetter følge med-plikten for eksempel inspeksjonsordninger, tilsyn i garderober og lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med. Hvordan det følges med må tilpasses lokalt og etter forhold ved elevene og skolen. Det vil være andre måter å følge med på overfor yngre elever enn eldre, og selve skoleanlegget vil også påvirke hvordan det skal følges med. I punkt 5.5.5 nedenfor uttrykker departementet at skolen skal gjøre det som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Dette gjelder også for følge med-plikten. Det vil være faglig skjønn som ligger til grunn for hvilke aktiviteter som forventes. Departementet vil også vise til betydningen av elevenes rett til medvirkning og til å bli hørt i denne forbindelse. Se også punkt 5.5.4. Det kan for eksempel være svært nyttig å involvere elevene for å ta rede på om det er noen bestemte steder på skolen som de ansatte bør følge særlig med på, om det er bestemte elever som medelevene er urolig for eller om det er noen bestemte aktiviteter eller elevmiljøer som de ansatte bør være på vakt for.

Både *FRI – foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold* og *Norsk Forbund for Utviklingshemmede* har pekt på at enkelte grupper elever er overrepresentert blant de som krenkes og at

skolene må kjenne til dette og følge særskilt med på hvordan disse elevene har det på skolen. Departementet er kjent med at visse elever har en særlig høy risiko for å utsettes for krenkelser og viser 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, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker eller forhold ved elevens familie og hjemmesituasjon. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan også gjøre en elev særskilt sårbar.

En viktig forutsetning for å kunne utføre sin plikt til å følge med er at enhver ansatt kjenner til plikten og har den kompetansen som skal til for å utføre sine plikter og oppgaver. Enhver må kjenne til hvordan de i sin arbeidshverdag skal være årvåken for forhold eller oppførsel som kan være en indikasjon på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. At de ansatte har slik kompetanse er både rektors ansvar som en del av det systematiske arbeidet for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø, jf. forslaget til § 9 A-3, og skoleeiers ansvar som øverste ansvarlig for at opplæringsloven oppfylles, jf. opplæringsloven § 10-8 og § 13-10 første ledd.

5.5.2.2 Plikt til å gripe inn

Departementet foreslo i høringen å videreføre dagens plikt for skolens ansatte til å gripe inn dersom en elev blir utsatt for krenkelser. Det var ingen høringsinstanser som hadde innvendinger mot dette. Enkelte problematiserte imidlertid hvor langt plikten strekker seg og hvilke type inngrep som kan være aktuelle. Noen etterlyste en avklaring av de ansattes mulighet til å bruke tvang og makt mot elever.

Departementet foreslår å videreføre de ansattes plikt til å gripe inn overfor krenkelser, se forslaget til § 9 A-4 første ledd. Den type handlinger det siktes til i forbindelse med plikten til å gripe inn, er ikke det samme som handlinger forbundet med å sette inn tiltak (se punkt 5.5.2.5). Handling gjennom inngrep skjer umiddelbart og er rettet mot å stoppe en situasjon som pågår og er forholdsvis akutt. Ofte vil det handle om å umiddelbart stanse negativ oppførsel, for eksempel ved å bryte opp en slåsskamp eller stanse annen fysisk krenkelse, stanse en utfrysningssituasjon eller stanse og irettesette elever som krenker andre elever verbalt. Plikten begrenser seg til inngrep som er mulige for den ansatte å gjennomføre,

både av hensyn til elevene og seg selv. Grensen for å gripe inn er at den ansatte ikke skal stå i fare for å skade seg selv eller krenke elever for å få stanset situasjonen. Nødrett og nødverge kan imidlertid unntaksvis gi grunnlag for å overskride også denne grensen ved at i nødverge- og nødrettssituasjoner kan det være tillatt å gjøre noe som ellers er ulovlig.

Det er i forbindelse med plikten til å gripe inn svært viktig at rektor, som en del av skolens systematiske arbeid, sørger for at de ansatte kjenner plikten til å gripe inn, men også at de har kompetanse om hvordan det bør gjøres. Departementet viser i denne sammenheng også til skoleeiers plikt til å sørge for at skolen har riktig og nødvendig kompetanse, jf. opplæringsloven § 10-8.

Departementet er enig med de høringsinstansene som etterlyser en utredning om det rettslige grunnlag for bruk av makt og tvang i skolen. Dette behovet ble påpekt også i Djupedalutvalgets utredning. Departementet vil gjennomføre en slik utredning i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet, og vil komme tilbake til Stortinget dersom det er aktuelt med lovendringer.

5.5.2.3 Plikt til å varsle

I høringen foreslo departementet at ansatte som har mistanke om eller kjennskap til at en elev blir utsatt for krenkelser eller av andre årsaker ikke har det trygt og godt på skolen, skal varsle skoleledelsen *om det trengs*. Rektor skal varsle skoleeier om alvorlige tilfeller. Departementet påpekte at dette var minimumskrav og at enhver skole og skoleeier kan bestemme at de ønsker å ha en lavere terskel. I høringen fikk forslaget en del støtte, men også mye kritikk. Flere høringsinstanser, bl.a. *Barneombudet, Elev- og lærlingombudene, Foreldrenettverk mot mobbing* og flere kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn, mente at det ikke burde være noen nedre terskel for hvilke saker som varsles til skoleledelsen. Barneombudet viste til at en slik terskel som departementet foreslo, vil svekke elevenes rettsvern ettersom den lar den enkelte lærers oppfatning være avgjørende. En terskel for varsling legger etter ombudets mening til rette for en praksis med utstrakt bagatellisering og risiko for at helheten i situasjonen for et barn ikke blir synlig for rektor og skoleledelsen.

Departementet foreslår å videreføre plikten for alle ansatte i skolen til å varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, se forslaget til § 9 A-4 andre

ledd. Ordlyden «trygt og godt skolemiljø» må tolkes på samme vis i forbindelse med varslingsplikten som i forbindelse med plikten til å følge med, se punkt 5.5.2.1 og elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø etter forslaget til § 9 A-2.

På bakgrunn av innspillene i høringen har departementet imidlertid gjort endringer i sitt forslag. Departementet foreslår å lovfeste at *all* mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal varsles til rektor. Gjennom en slik regel legges grunnlaget for at rektor får en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det. Rektor vil dermed ha et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, og samtidig få viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø. Rektor kan gjennom delegasjon fastsette at en annen person på skolen skal ta imot varslene. Rektor er i tilfelle likevel ansvarlig for å at varslene håndteres på en forsvarlig måte. Delegasjonen må ivareta formålet om å gi en overordnet og fullstendig oversikt, samt at informasjonen brukes både til oppfølging av enkeltsaker og inn i det systematiske arbeidet.

Departementet vil understreke at den ansattes terskel for hva som skaper «mistanke om» eller «kjennskap til» at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal være lav. At en elev verbalt sier fra at han eller hun ikke opplever at det er trygt og godt på skolen, oppfyller kravet til at den ansatte har «kjennskap». Man kan imidlertid ikke forvente at elevene bruker lovens ordlyd eller voksnes begreper. Det er skolens ansvar å fange opp at eleven sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen kan basere seg på observasjoner av elevene, tilbakemelding i undersøkelser eller kartlegginger, beskjeder fra foreldre eller medelever, aktivitet i sosiale medier mv. som vekker en mistanke. De ansatte må også være bevisst på at barn og unge viser sin utrygghet, frustrasjon, mistriivsel o.l. på ulike måter og med ulike uttrykksformer. Både utadvendt og innadvendt, aggressiv eller passiv, grenseløs eller avvisende og isolerende væremåte kan være signaler som tilsier at elevens situasjon skal undersøkes nærmere. Det kan også være endringer i det sosiale samspillet mellom elevene eller i klassemiljøet som gir mistanke om eller kjennskap til at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Departementet er enig med høringsinstansene som påpeker at å oppfatte hvordan elevene har det, fordrer et kompetent og årvåkent blikk hos ansatte i skolen.

Etter departementets syn er det ikke hensiktsmessig å regulere i loven *hvor raskt* varslingen

skal skje. All mistanke om og kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal varsles, men tidspunktet for varsling må blant annet stå i forhold til sakens alvor. Vurderingen av hvor raskt varslingen til rektor skal skje, må gjøres fra sak til sak og blant annet ta hensyn til formålet med regelen og at skolemiljø saker er tidssensitive. Dette innebærer på den ene siden at det vil være noen tilfeller der det er nødvendig å varsle rektor straks, mens det i andre tilfeller kan være forsvarlig å vente noe lenger, for eksempel til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer eller lignende. Departementet forutsetter at ledelsen og de ansatte på den enkelte skole vil finne fram til gode løsninger for hvordan varsling skal skje og hvordan informasjonen i varslingene skal ivaretas. Dette handler for eksempel om å ha klare interne retningslinjer for hvilke saker som skal varsles straks, og hvilke andre intervaller eller tidspunkter skolen skal operere med. Å utarbeide og gjennomføre rutiner for varsling er en del av skolens systematiske arbeid etter forslaget til § 9 A-3.

Departementet viderefører forslaget om at rektor skal varsle skoleeier i *alvorlige tilfeller*. Dette er nytt sammenlignet med dagens regelverk. Hva som er et alvorlig tilfelle, vil bero på en skjønnsmessig vurdering. Formålet med varslingen er å gjøre skoleeier kjent med saken slik at skoleeier kan involvere seg i hvordan den skal løses. Eksempler på hva som regnes som alvorlig, er saker der krenkelsene er særlig voldelige eller på andre måter svært integritetskrenkende, når flere elever alvorlig har krenket en enkeltelev eller der skolens ledelse over noe tid ikke har klart å løse en sak. Også digital mobbing på tvers av skoler eller grove trusler via for eksempel sosiale medier bør varsles til skoleeier. Skoleeier kan fastsette egne rutiner for når skolene skal varsle skoleeierne. I slike rutiner kan det fastsettes en lavere terskel for varsling enn loven krever.

5.5.2.4 Plikt til å undersøke

Departementet foreslo i høringen at en av delpliktene i aktivitetsplikten skal være en plikt til å undersøke. I forslaget la departementet til grunn at plikten til å undersøke et forhold utløses av at en ansatt har mistanke om eller kjennskap til at en elev blir utsatt for mobbing, vold, diskriminering, trakassering eller andre krenkelser eller av andre årsaker ikke har et trygt og godt på skolen. Det ble understreket at undersøkelsesplikten alltid utløses dersom en elev selv sier fra at det ikke

oppleves trygt og godt på skolen. En vid undersøkelsesplikt fikk bred støtte i høringen.

Departementet foreslår å lovfeste en vid undersøkelsesplikt for skolens ansatte, se forslaget til § 9 A-4 tredje ledd. Enhver mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal undersøkes snarest.

Departementets forslag til undersøkelsesplikt er videre enn dagens regel som sier at saken skal undersøkes når en ansatt får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for «krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme». Departementet mener utvidelsen av undersøkelsesplikten til å gjelde mer enn bare krenkelser er nødvendig, dels for ikke å knytte lovteksten til begrensede og omstridte mobbe- eller krenkelsesdefinisjoner, og dels for å markere at skolens plikt går lenger enn å sikre eleven frihet fra krenkelser. Undersøkelsesplikten må etter departementets syn korrespondere med elevens rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø, jf. forslaget til § 9 A-2, og derfor favne mer enn tilfeller der en ansatt mistenker eller vet at eleven har blitt utsatt for krenkelser. Departementet foreslår derfor å lovfeste at undersøkelsesplikten inntreffer når en ansatt har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke «har et trygt og godt skolemiljø». Ordlyden må tolkes på samme vis i forbindelse med undersøkelsesplikten som i forbindelse med de øvrige delpliktene, se punkt 5.5.2.1 og elevenes rett etter forslaget til § 9 A-2. Retten til et trygt og godt psykososialt skolemiljø er videre enn frihet fra krenkelser og avgrenses dessuten ikke av årsaken til at eleven ikke opplever å ha det trygt og godt.

På samme vis som i forbindelse med varslingsplikten, skal det være en lav terskel for hva som skaper mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og dermed utløser plikten til nærmere undersøkelser. Se punkt 5.5.2.3 ovenfor om forhold som kan utløse mistanke. At en elev selv sier fra om krenkelser eller at han eller hun ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt, skal alltid utløse undersøkelsesplikten. Dette følger for det første av at når en elev selv sier fra innebærer dette at en ansatt får kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. For det andre har det sammenheng med plikten til å sette inn tiltak, se punkt 5.5.2.5. Departementet foreslår å lovfeste at tiltaksplikten utløses av at en elev sier fra at skolemiljøet ikke er trygt og godt. For å kunne oppfylle tiltaksplikten og sette inn egnede tiltak i en konkret situasjon, må skolen undersøke alle tilfeller der eleven selv sier fra. At elevens opplevelse og mening er viktig

må også ses i sammenheng med Grunnlovens og barnekonvensjonens forpliktelser om å høre barn. Departementet viser også til at regjeringen har som et av sine mål for arbeidet mot mobbing og for et godt barnehage- og skolemiljø at *det skal nytte å si fra*. Se også punkt 5.5.4 om lovfesting av elevens rett til å bli hørt.

Når undersøkelsesplikten utløses, skal skolen snarest gjennomføre de nødvendige undersøkelsene. Det vil si å innhente nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd og om en eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Departementet påpeker at undersøkelsesplikten handler om å undersøke hva som ligger bak elevenes opplevelse, ikke å framskaffe og vurdere bevis for eller mot at krenkelser eller mobbing har skjedd. Undersøkelsene må ha som formål å få fram fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevenes omgivelser som påvirker hvordan de opplever skolemiljøet. Når undersøkelsen viser at det er elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller i saker der elevene selv har sagt fra, må informasjonen i neste omgang brukes til å vurdere hvilke tiltak som skal settes inn, se punkt 5.5.2.5. Som understreket ovenfor kan en undersøkelse også handle om å avklare og opplyse forhold tilbake i tid eller forhold utenfor skoletiden og skolens område, dersom slike forhold påvirker elevenes hverdag på skolen.

5.5.2.5 Plikt til å sette inn tiltak

I dagens § 9a-3 er ikke plikten til å sette inn tiltak uttrykkelig nevnt. Det er kun når en elev eller foreldrene ber om tiltak at lovteksten legger en slik plikt på skolen. Departementet foreslo i høringen å lovfeste at skolens plikt til å sette inn tiltak gjelder uavhengig av en direkte oppfordring fra en elev eller foreldrene. Behovet for tiltak, og hvilke tiltak som skal settes inn, må bero på faglig vurdering. Alle høringsinstansene støttet forslaget om å lovfeste at skolen har en plikt til å sette inn tiltak på eget initiativ og ikke bare dersom en elev eller foreldrene ber om det. Det var også enighet om at *hvilke* tiltak som skal brukes må bero på faglige vurderinger. Flere instanser, blant annet *Barneombudet, Foreldrenettverk mot mobbing, Foreningen mobbing i skolen, Mobbeombudene i Norge, Utdanningsdirektoratet* og enkelte fylkesmenn, mente imidlertid at elevens opplevelse av ikke å ha et trygt og godt skolemiljø alltid skal utløse aktivitet og plikt til å sette inn tiltak.

Departementet vil videreføre skolens plikt til å sette inn tiltak for å sikre elevenes rett til et trygt

og godt skolemiljø, se forslaget til § 9 A-4 fjerde ledd. Skolen skal ha plikt til å sette inn tiltak som er egnet til å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Plikt til å sette inn egnede tiltak må dessuten tolkes utvidende, og omfatter også en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø.

Skolen må som en del av sin aktivitetsplikt, ta tak i alle situasjoner der en elev ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø. For å sikre hver enkelt elev de beste forutsetninger for å trives og lære på skolen, må det ikke være tvil om eleven skal få hjelp når eleven ikke har det trygt og godt. Etter departementets syn må det kunne forventes at skolen følger opp alle sine elever og alltid anerkjenner deres opplevelse av sitt eget skolemiljø. Skolen skal aldri avvise eller underkjenne en elevs opplevelse av utrygghet eller mistrivsel på skolen. Å erkjenne elevens opplevelse og sette inn tiltak for å bøte på problemet er i samsvar med god pedagogisk praksis og viktig både for enkelt-eleven, men også skolemiljøet som helhet. Departementet legger dessuten vekt på at regelverket må gi skolen tydelige insentiver til å handle overfor alle elever som opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt, uansett årsak. Slik legges det til rette for at elevens rett etter forslaget til § 9 A-2 faktisk realiseres.

På denne bakgrunn foreslår departementet at skolens plikt til å sette inn tiltak skal utløses av at en elev sier fra at det ikke er trygt og godt på skolen. Departementet understreker at det ikke skal stilles strenge krav til hva det innebærer å *si fra* i denne sammenheng. Det vil være tilstrekkelig at en elev forteller om noe han eller hun utsettes for som er vanskelig, eller at eleven på annen måte verbalt gir uttrykk for at det ikke er trygt og godt å være på skolen. Man kan ikke forvente at elevene bruker lovens ordlyd eller voksnes begreper. Det er skolens ansvar å fange opp at eleven sier ifra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt.

UNICEF påpekte i sitt høringssvar at det er en forutsetning for at en elev vil si fra om dårlig skolemiljø eller mobbing at de kjenner til sine rettigheter og hva som regnes som mobbing og krenkelser. Departementet er enig i dette. Denne forutsetningen er noe av bakgrunnen for at departementet foreslår å lovfeste en plikt for skolene til å informere elever og foreldrene deres om elevens rettigheter etter loven, skolens aktivitetsplikt og elevens mulighet til å få sin sak prøvd hos fylkesmannen. Se mer om dette i punkt 8.4.

Departementet foreslår videre at plikten til å sette inn tiltak også skal utløses av at undersøkelser skolen har utført på eget initiativ viser at en eller flere elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Se om undersøkelser i punkt 5.5.2.4. At det er den enkelte elevs opplevelse av skolemiljøet som er avgjørende, gjelder også her. Ordlyden «trygt og godt skolemiljø» må tolkes på samme vis i forbindelse med tiltaksplikten som i forbindelse med de øvrige delpliktene og elevens rett etter forslaget til § 9 A-2.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal viser i høringen til at det kan være situasjoner der elever ikke vil innrømme at de utsettes for krenkelser eller insisterer på at alt er i orden og ikke ønsker at det settes inn tiltak. Departementet er kjent med dette og understreker at plikten til å sette inn tiltak gjelder i alle tilfeller der eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. Departementet understreker også viktigheten av aktivt å ta rede på hva eleven mener og å høre eleven, se punkt 5.5.4. Samtidig ligger det til skolens faglige vurdering å ta stilling til om det er nødvendig med tiltak også selv om eleven er motvillig. Skolens tiltaksplikt går lenger enn å ta tak i situasjoner der elevene positivt sier fra og ber om hjelp. Departementet viser i denne sammenheng også til at skolen er forpliktet til å ta hensyn til barnets beste. Hva som er til barnets beste må vurderes konkret, og det kan bety at skolen i noen tilfeller skal sette inn tiltak selv om eleven ikke ønsker det. Det kan også tilsi at det skal settes inn andre tiltak enn eleven selv ønsker.

Skolen plikter å sette inn tiltak som er *egnet* til å løse elevens problem og sikre at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Skolens tiltak må tilpasses den konkrete saken, blant annet årsaken til problemet, og valg av tiltak må bygge på konkrete og faglige skjønnsvurderinger. Ofte vil det være behov for flere tiltak i sammenheng for at tiltakene i sum skal være egnet til å løse problemet. Departementet påpeker dessuten at tiltak ikke behøver å rette seg mot utvalgte enkeltelever, men kan rette seg mot et større eller mindre problem eller miljøutfordring på skolen.

Som nevnt i punkt 5.5.2.1 kan årsaken til at en elev ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt være noe som skjer utenfor skoletiden eller skolens område. Da vil skolen i ulik grad ha mulighet til å rette opp dette, men skolen skal så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven i hvert fall opplever at det er trygt og godt å være *på skolen*. Skolen skal altså ta tak i saken og søke etter alle egnede måter å hjelpe eleven på, selv om årsaken til at eleven ikke opplever at skolemiljøet er trygt

og godt, er hendelser eller forhold utenfor skolen. Dette gjelder for eksempel i forbindelse med digital mobbing som ofte skjer på fritiden, men der utryggheten følger med eleven når han eller hun er på skolen. Egnede tiltak i slike sammenhenger kan være å drive opplæring i nettvett og personvern eller å sørge for at bestemte elever ikke har kontakt på skolen. I noen tilfeller vil et egnet tiltak være å involvere andre kommunale instanser, for eksempel helsetjenesten, barneverntjenesten eller kommunens ambulerende team, i tillegg til de tiltakene skolen setter inn på sin arena. Skolen skal altså sette inn de egnede tiltak som finnes og som er tilgjengelige for skolen, som kan sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Skolen må aktivt søke etter mulige og egnede tiltak.

Skoleveien er i en særstilling sammenliknet med andre arenaer utenfor skolen, skolefritidsordningen og leksehjelpen, fordi skoleveien er så nært tilknyttet skolegangen. Rett og plikt til opplæring gjør at elevene må komme seg til og fra skolen, og dette skiller skoleveien fra blant annet hjemmet og fritiden. At tiltaksplikten gjelder uavhengig av årsaken til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, betyr at også forhold på en elevs skolevei kan utløse tiltak. Egnede tiltak i denne sammenheng vil kunne være samtaler med elever og foreldre, anmodninger om å etablere følgegrupper el. På grunn av skoleveiens særstilling og nære tilknytning til skolegangen, må skolen dessuten i større grad også kunne forventes å sette inn tiltak på selve skoleveien, for eksempel tilsyn på bestemte plasser. Departementet viser også til at skolens ordensreglementet kan gjelde på skoleveien.

Departementet foreslår en vidtrekkende plikt for skolene til å sette inn tiltak. Skolen skal så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Hvilke tiltak som er egnet og valg mellom tiltak skal baseres på faglige vurderinger og forutsetter at de ansatte har oppdatert og tilstrekkelig kompetanse om skolemiljø og arbeid mot mobbing og andre krenkelser. Godt faglig skjønn baserer seg på kunnskap, prinsipper og verdier som er utviklet og anerkjent av kompetente fagmiljøer. Det er i denne forbindelse viktig for departementet å understreke skoleeiers ansvar for å sørge for at de ansatte i skolen har nødvendig kunnskap om hvilke tiltak som ut fra faglige vurderinger anses egnet for ulike situasjoner og tilfeller. Skoleeiers ansvar i denne forbindelse er regulert i opplæringsloven § 10-8 og § 13-10 første ledd. Departementet viser dessuten til at en sentral del av regjeringens satsing på skolemiljøfeltet er nettopp å styrke den faglige kompetan-

sen om krenkelser og skolemiljø, både på skole- og skoleeiernivå.

At plikten til å sette inn tiltak utløses av at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, innebærer at plikten løper så lenge en elev ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt og det finnes egnede tiltak som kan settes inn. En praktisk konsekvens av dette er at skolen stadig må evaluere tiltakene som er satt inn. Dersom tiltakene ikke har oppnådd formålet, må skolen fortsette arbeidet og vurdere om tiltaksperioden skal forlenges eller om det skal settes inn flere eller andre tiltak. For å nå formålet om reelt sett å sikre elevenes rett, innebærer plikten til å sette inn tiltak derfor også plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig.

Skolens plikt til å sette inn tiltak gjelder uavhengig av hva som er årsaken til at eleven ikke oppleves å ha et trygt og godt skolemiljø. Skolen skal dermed sette inn tiltak også dersom mobbing eller hendelser på fritiden gjør at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Departementet vil likevel understreke at skolen ikke har ansvar for å løse problemer og utfordrende situasjoner i elevens fritid og hjemmesituasjon. Skolen skal derimot gjøre det den kan, med de tiltak som er tilgjengelig for skolen, for å hjelpe eleven. I mange tilfeller vil tiltak rettet mot skolesituasjonen ha effekt også på forhold utenfor skolen. I andre tilfeller eller i tillegg kan det være nødvendig å opprette kontakt med andre instanser som kan bidra.

Selv om departementet foreslår å fjerne vedtaksplikten i § 9a-3 (se punkt 5.5.6), vil det fortsatt være skolemiljøtiltak som krever enkeltvedtak. Det vil være noen tiltak som etter sin karakter er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b, og som derfor må gjøres i samsvar med forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak. Flere høringsinstanser, blant annet *Jussformidlingen* viser til at det kan være krevende for skolens ansatte å forstå grensegangene mellom tiltak der det må fattes enkeltvedtak, og ikke. Tiltak som begrenser noens rettigheter eller pålegger nye plikter krever dessuten en særskilt hjemmel i lov. Dette følger av legalitetsprinsippet. *D e p a r t e m e n t e t* legger til grunn at de aller fleste tiltak som settes inn i en sak om elevers skolemiljø ikke krever en egen lov-hjemmel eller enkeltvedtakets form. Det er bare når et tiltak innebærer en begrensning i enkelt-elevers rettigheter etter loven at særskilt hjemmel er nødvendig og det må gjøres som et enkeltvedtak. Eksempler på dette er bortvisning (forslaget til § 9 A-11) og tvunget skolebytte (jf. § 8-1). I

begge disse tilfellene griper skolen inn i elevens rett etter loven til henholdsvis å få opplæring eller til å gå på nærskolen. Departementet understreker at aktivitetsplikten i forslaget til § 9 A-4 ikke i seg selv hjemler tiltak rettet mot elever.

I høringen etterlyste noen høringsinstanser, blant annet *Skolelederforbundet* og *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*, en nærmere avklaring eller uttømmende oversikt over hvilke tiltak som er tillatt å sette inn i skolemiljø saker og med hvilket hjemmelsgrunnlag. *D e p a r t e m e n t e t* setter pris på at dette er spørsmål som opptar sektor, og ser at det er behov for veiledning og avklaring. Dette gjelder både av hensyn til skolens ansatte, men ikke minst av hensyn til elevene. Departementet vil ta initiativ til en bredere gjennomgang av problemstillingen.

5.5.2.6 *Behandling av personopplysninger*

Når aktivitetsplikten skal oppfylles, vil det innebærer behandling av personopplysninger. Det kan være personopplysninger knyttet både til elever, de som arbeider på skolen eller andre personer. Behandlingen av personopplysninger er aktuelt i forbindelse med flere av delpliktene beskrevet ovenfor, samt både den skjerpede aktivitetsplikten, se punkt 5.5.3, og dokumentasjonskravet beskrevet i punkt 5.5.7. Det kan både dreie seg om ordinære personopplysninger og sensitive personopplysninger. Reglene i personopplysningsloven begrenser når og på hvilke vilkår ulike typer personopplysninger kan behandles. Forholdet mellom aktivitetsplikten og personopplysningsloven ble ikke særskilt omtalt i departementets høringsnotat.

I høringen var det enkelte høringsinstanser som stilte spørsmål ved om skolen har rettslig grunnlag i samsvar med kravene i personopplysningsloven til å behandle sensitive personopplysninger. Andre høringsinstanser påpekte at skolens behandling av personopplysninger må skje i samsvar med personopplysningslovens regler. *Datatilsynet* understreket i sitt høringssvar blant annet at kanaler for varsling må ha tilfredsstillende informasjonssikkerhet slik at hensynet til konfidensialitet ivaretas.

Aktivitetsplikten som departementet foreslår å lovfeste forutsetter at det behandles personopplysninger av ulike slag. *D e p a r t e m e n t e t* legger til grunn at som en konsekvens av de handlinger aktivitetsplikten krever, så har skolen både plikt og rett til å behandle personopplysninger. Dette gjelder både ordinære personopplysninger og sensitive opplysninger. Departementer

anser at kravet om behandlingsgrunnlag, jf. personopplysningsloven § 8 og § 9 første ledd bokstav b, er oppfylt ved at aktivitetspliktsbestemmelsen så tydelig forutsetter behandling av personopplysninger. En eksplisitt lovhjemmel for slik behandling er etter departementets syn overflødig å ta inn i opplæringsloven kapittel 9 A. Det er heller ikke eksplisitte lovhjemler for andre områder i loven der behandling av personopplysninger også er aktuelt. Departementet viser for øvrig til Meld. St. 11 (2011–2012) *Personvern – utsikter og utfordringer* kapittel 6 der lovhjemmel som grunnlag for behandling av personopplysninger omtales.

At skolene og skoleeier har behandlingsgrunnlag som tilfredsstillende personopplysningslovens krav til behandlingsgrunnlag, er en forutsetning for å kunne behandle slike opplysninger. Departementet understreker at personopplysninger imidlertid bare skal behandles i den grad det er nødvendig og forholdsmessig for å oppfylle formålet med behandlingen. I forbindelse med aktivitetsplikten må altså behandlingen av personopplysninger begrenses til det som er nødvendig og forholdsmessig for å oppfylle de ulike kravene i aktivitetsplikten. Dette må vurderes konkret i forbindelse med den aktuelle delplikten som skal oppfylles. Hensynet til personvernet til den opplysningene gjelder, forutsetter dessuten at behandlingen skjer på forsvarlig vis og at det er betryggende rutiner for behandlingen. Departementet slutter seg til Datatilsynets påpekning av at det alltid må sørges for tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Departementet understreker videre at det er skoleeier som er ansvarlig for at de ansatte i skolen oppfyller sine plikter etter både opplæringsloven og personopplysningsloven.

5.5.3 Skjerpet aktivitetsplikt dersom ansatte krenker elever

I høringen foreslo departementet en egen regel om skjerpet aktivitetsplikt i saker der ansatte krenker elever. Skjerpelsen departementet foreslo var at en ansatt som mistenker eller kjenner til at en annen ansatt krenker en elev, straks skal varsle rektor som igjen skal varsle skoleeier. Dersom det er en ansatt i skoleledelsen som krenker en elev, skal den ansatte varsle skoleeier direkte. I tillegg til denne skjerpede varslingsplikten, skal saker med mistanke om eller kjennskap til ansatte som krenker elever, undersøkes straks, og tiltak skal settes inn umiddelbart.

I Elevundersøkelsen for 2016 svarte 1,8 prosent av elevene at de var blitt mobbet av en voksen

på skolen to til tre ganger i måneden eller oftere. Dette er uakseptabelt og et grovt brudd på den tilfelle som både elevene, foreldrene og samfunnet skal kunne ha til de voksne på skolen. Når det avdekkes at en voksen ved skolen krenker elever må det etter departementets syn reageres raskt og strengt. Departementet foreslår derfor en skjerpet aktivitetsplikt for disse tilfellene, med særlig skjerpede krav til varsling og tempo i saksgangen.

I høringen var noen av høringsinstansene skeptiske til at skoleeier alltid skal varsles i tilfeller der en ansatt har mistanke om at en annen ansatt krenker en elev. Blant annet trakk både *Norsk Lektorlag* og *Utdanningsforbundet* fram at en nærmere undersøkelse kan vise at det ikke er tale om en krenkelse og at det da vil være unødig å varsle skoleeier.

Etter departementets vurdering er det svært viktig at både rektor og skoleeier umiddelbart blir gjort oppmerksom på at noen har mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev. Dette er noe som straks må undersøkes og bli satt en stopper for dersom det viser seg å være tilfelle. Departementet anser ikke at det er en uforholdsmessig reaksjon at skoleeier varsles. Skoleeier er arbeidsgiver for de ansatte i skolen og har dessuten det øverste ansvaret for at elevene har et trygt og godt skolemiljø. At skoleeier kobles tidlig inn i en sak med mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev, kan være avgjørende for at saken får riktig utfall. Skoleeier kan ha tilgang til annen informasjon og andre ressurser enn den enkelte skolen for å belyse og løse saken. Departementet viser til omtalen av varslingsplikten til rektor i punkt 5.5.2.2. Flere av argumentene for å varsle all mistanke og kjennskap til rektor, gjelder tilsvarende i saker om varsling til skoleeier.

Norsk Lektorlag har påpekt at skolens undersøkelser og tiltak ikke må skje i et så høyt tempo at det ikke blir gjennomført en forsvarlig prosess for den ansatte som beskyldes for å krenke elever. Departementet er enig i at dersom det mistenkes at en ansatt krenker en elev, skal dette undersøkes grundig, og både den ansattes og elevens mening og oppfatning av situasjonen må bli utredet og hørt. Samtidig er dette saker av en særlig alvorlig karakter som må ha høy prioritet. Prosessen med å undersøke og eventuelt sette inn tiltak må gjennomføres både effektivt og så raskt som forsvarlig, og tiltakene som settes inn må være tilpasset det saksforholdet som undersøkelsene avdekker. Departementet viser til punkt 5.5.2.4 og 5.5.2.5 om plikten til å undersøke og

sette inn tiltak. Hvis undersøkelsene viser at en ansatt har krenket en elev, må skolen vurdere tiltak rettet mot den aktuelle ansatte. Hvilke tiltak og reaksjoner som kan være aktuelle mot den ansatte, styres blant annet av arbeidsrettslige regler. Reaksjoner overfor den ansatte er ikke regulert i opplæringsloven.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har i sitt høringssvar påpekt at den skjerpede aktivitetsplikten ikke bare bør gjelde når noen i et ansettelsesforhold til skolen krenker elever, men alle voksne som oppholder seg på skolen. D e p a r t e m e n t e t er enig i dette og foreslår at personkretsen som den skjerpede aktivitetsplikten gjelder for, skal være den samme som rekkevidden for den alminnelige aktivitetsplikten etter forslaget til § 9 A-4. Dette betyr at den skjerpede aktivitetsplikten gjelder ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev uansett om det er tale om en lærer, en person i skoleledelsen, en assistent, en vaktmester eller noen andre som regelmessig oppholder seg på skolen for å gjøre arbeid eller tjeneste der. Se mer om denne personkretsen i punkt 5.5.1.

Oslo kommune kommenterte personvern og taushetsplikt i forbindelse med den skjerpede aktivitetsplikten. Oslo kommune la til grunn at varsel som en del av denne plikten kan gjøres til skolens ledelse eller skoleeier uten å være i strid med forvaltningslovens taushetsregler. Departementet er enig med Oslo kommune at det ikke er konflikt mellom reglene i forvaltningsloven om taushetsplikt og varslingsregelen som departementet foreslår her. Ikke alle opplysningene vil være av en art som omfattes av taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 og taushetsplikten er uansett ikke til hinder for utveksling av opplysninger innad i et forvaltningsorgan når utvekslingen skjer for å utføre de oppgavene som opplysningen er innhentet for, jf. forvaltningsloven § 13 b. Kanaler for varsling til skoleledelse og skoleeier må likevel ha tilfredsstillende informasjonssikkerhet slik at hensynet til konfidensialitet om personopplysninger ivaretas, jf. personopplysningsloven § 13. Se mer om behandling av personopplysninger i punkt 5.5.2.6. Departementet anser videre at den varslingen det legges opp til som del av den skjerpede aktivitetsplikten kan sammenlignes med alminnelige regler om rett til å varsle om kritikkverdige forhold i en virksomhet, jf. arbeidsmiljøloven § 2-4. Forskjellen mellom arbeidsmiljølovens regel og forslaget her er at etter opplæringsloven får de ansatte en *plikt* til å varsle. Det vises for øvrig til arbeidsgivers plikt til å legge forholdene til rette for varsling, jf. arbeidsmiljøloven § 3-6.

Departementet foreslår å innføre en skjerpet aktivitetsplikt for de tilfeller der en som arbeider på skolen krenker en elev, se forslaget til § 9 A-5. Departementet påpeker at kravene som følger av den alminnelige aktivitetsplikten i forslaget til § 9 A-4 også gjelder i forbindelse med den skjerpede aktivitetsplikten i denne bestemmelsen. Dette omfatter blant annet plikten til å involvere elevene, ta hensyn til elevenes beste og dokumentere skolens arbeid.

5.5.4 Elevenes rett til å bli hørt og plikt til å ta hensyn til elevenes beste

Departementet foreslo i høringen at barns rett til å bli hørt og medvirke ble tatt inn i lovteksten om håndhevingsordningen. Flere høringsinstanser var positive til dette forslaget, men en del mente departementet også burde framheve barnets rett til å bli hørt i aktivitetspliktsbestemmelsen. En del mente også at prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i sakene, bør lovfestes i opplæringsloven. *Datatilsynet* pekte særskilt på at rettsikkerhet og retten til å bli hørt også gjelder elever som er mistenkt for eller har krenket andre elever.

Departementet har på bakgrunn av høringen justert lovutkastet og foreslår at elevens rett til medvirkning og prinsippet om barnets beste også lovfestes i aktivitetspliktsbestemmelsen, se forslaget til § 9 A-4 femte ledd. Å understreke elevens rett til å bli hørt i lovteksten om aktivitetsplikten, vil etter departementets syn både ha opplysende virkning og være et tydelig signal og påminnelse om at skolen skal utføre aktivitetene i samråd med elevene som påvirkes. Dette gjelder både i forbindelse med plikten til å følge med, varsle, undersøke og sette inn tiltak. Hvilke elever som skal involveres og hvordan involveringen skal skje, må det tas stilling til i det konkrete tilfellet, blant annet ut fra hvilken delplikt det er tale om og omstendighetene for øvrig. At hensynet til barnets beste skal vektlegges i saker som omhandler barn, er et sentralt prinsipp som følger av både Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 som er en del av Norges nasjonale lovgivning gjennom menneskerettsloven. At det lovfestes at skolen i alle sine aktiviteter, vurderinger og beslutninger for å oppfylle aktivitetsplikten skal legge vekt på hensynet til barnets beste, understreker dette sentrale prinsippet.

Departementet er enig med *Datatilsynet* i at retten til å bli hørt og til å medvirke gjelder for alle elever. Elever som mistenkes for å krenke andre elever, eller har krenket andre elever, skal ha

samme rettssikkerhetsvern og rett til å bli hørt som offeret for krenkelsene. Det vises for øvrig til omtalen i punkt 5.5.2.3 om at elever som opptrer utagerende og aggressivt og krenker andre elever, også selv kan oppleve at det ikke er trygt og godt på skolen og selv ha behov for støtte, hjelp og tiltak.

5.5.5 Når har skolen oppfylt aktivitetsplikten?

I høringen foreslo departementet at skolen må kunne sies å ha oppfylt sin aktivitetsplikt når skolen har gjort alt som med rimelighet kan forventes for å sikre at mobbing og krenkelser stanser, og at eleven kan ha det trygt og godt på skolen. Departementet ønsket med dette å lovfeste standarden trukket opp i rettspraksis. I høringen var det en del høringsinstanser, blant annet *Mobbeombudene i Norge* og flere fylkesmenn, som bemerket at ordlyden i høringen kunne oppfattes som et forbehold og en begrensning i elevens rett til et trygt og godt skolemiljø. Det var flere som etterlyste en annen og bedre ordlyd.

I punkt 5.5.2.5 understreker departementet at skolens plikt til å sette inn tiltak løper så lenge en elev opplever at det ikke er trygt og godt å være på skolen og det finnes tiltak som er egnet til å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det skal ligge faglige vurderinger til grunn for hvilke tiltak som er aktuelle og hvilke tiltak skolen setter inn i en konkret sak.

Når det skal tas stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt, må det etter departementets syn vurderes hva som ut fra en faglig standard kan forventes av skolen på ethvert tidspunkt i saksforløpet. Departementet mener den riktige terskelen for hva som kan kreves av skolene, er at skolen skal gjennomføre de aktivitetene som med rimelighet kan forventes i den konkrete saken. Departementet legger vekt på at dette er samme standard som Høyesterett la til grunn i Rt. 2012 s. 146. Standarden innebærer en hensiktsmessig balanse mellom krav til skolen om å sikre elevens rett til et trygt og godt skolemiljø, og en faglig tilnærming til hva som kreves av skolen med tanke på aktiviteter og vurderinger. En slik regel vil bety at skolen har oppfylt aktivitetsplikten når den i en bestemt sak har gjort alt som med rimelighet kan forventes på de ulike stadiene i en sak, for å sikre at elevene får et trygt og godt skolemiljø. Standarden knytter seg i og for seg til alle delpliktene i aktivitetsplikten, men vil i konkrete saker først og fremst handle om hvilke tiltak skolen skal sette inn. De øvrige delpliktene legger på mange måter grunnlaget for tiltaksplikten.

I høringen var det flere høringsinstanser som reagerte negativt på ordlyden i departementets forslag. På bakgrunn av høringsinstansenes innspill har departementet valgt å endre lovutkastet slik at det ikke skal være tvil om at skolens aktivitetsplikt, og da især plikt til å sette inn tiltak, løper til eleven har et trygt og godt skolemiljø. Loven vil på denne måten legge en streng forpliktelse på skolene. Likevel vil det kunne være tilfeller der skolens aktivitetsplikt er oppfylt i en bestemt sak selv om eleven og foreldrene fremdeles ikke er fornøyd med skolemiljøet. Dette kan for eksempel være tilfeller der eleven det gjelder, ønsker seg andre tiltak enn det skolen setter inn, men der man utfra en faglig vurdering er enig i at skolens vurderinger er riktige. Det avgjørende i en sak vil være om skolen har sørget for og fortsatt vil sørge for å vurdere ulike tiltak og sette inn tiltak som etter en faglig vurdering er egnet til å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Hvis dette besvares positivt, vil man måtte anse at skolen oppfylder sin aktivitetsplikt.

Dersom en elev eller foreldrene mener at skolen ikke oppfylder aktivitetsplikten, og saken er tatt opp med skolen, har de rett til å få saken prøvd av fylkesmannen. Se kapittel 6.

5.5.6 Forholdet til forvaltningsloven og dagens vedtaksplikt

Etter dagens § 9a-3 har skolen både en handlingsplikt og en vedtaksplikt. Departementet foreslo i høringen å fjerne vedtaksplikten og i stedet tydeliggjøre og konkretisere plikten til å handle; en rendyrket aktivitetsplikt. Flere høringsinstanser var kritiske til departementets forslag. Kritikken knyttet seg i stor grad til at departementet ikke samtidig foreslo å lovfeste dokumentasjonskrav for skolene. Flere høringsinstanser var bekymret for at uten vedtaksplikten ville det være uklart hvilke krav som gjelder til skolens saksbehandling, og at sakene ikke ville være etterprøvbare ettersom selve vedtakene manglet.

I høringen ble det særlig trukket fram tre positive virkninger av at enkeltvedtaket gjøres på skolenivå. For det første kan vedtaksplikten og skolens enkeltvedtak føre til at skolen tar tak i en sak. Vedtaket vil i seg selv kunne forsikre eleven og foreldrene om at saken tas alvorlig av skolen. For det andre kan enkeltvedtaket være viktig dokumentasjon både når saken er på skolenivå, når den eventuelt klages inn til fylkesmannen eller i en straffe- eller erstatningssak. For det tredje ble det påpekt at enkeltvedtaket garanterer for rettsikkerheten for eleven som mobbes. D e p a r t e -

men t e t slutter seg til at både å bli tatt alvorlig, behovet for etterprøvbarhet og dokumentasjon, samt elevenes rettssikkerhet er helt sentrale verdier som må sikres også i framtidens regelverk. Departementet mener likevel ikke at å beholde dagens vedtaksplikt er avgjørende for å realisere disse verdiene. Dagens regel med vedtaksplikt ble innført i 2003, og departementet vet at mange skoler mestrer vedtaksplikten godt. Men regelen har etter departementets syn ikke hatt den positive effekten som lovgiver ønsket. Fra tilsyn og klagesaker kjenner man til at mange skoler og skoleeiere strever med vedtaksplikten, og enten ikke fatter enkeltvedtak når de skal, gjør feil i vedtakene eller fatter vedtak uten meningsfullt innhold. Departementet anser dessuten at dagens regulering er unødvendig formalistisk og komplisert. Skolene bør etter departementets syn få konsentrere seg om å handle, i stedet for å streve med terskelen for vedtaksplikten i § 9a-3 og formkravene for enkeltvedtak. Departementet legger også stor vekt på at vedtaksplikten og enkeltvedtaket ikke er noen garanti for riktig og rask handling og tiltak på skolene. Skolen kan fatte et vedtak, uten at det faktisk skjer noe i praksis. Det er videre et argument for departementet at enkeltvedtaket ikke er særlig barne- eller familievennlig. Enkeltvedtaket er gjerne i et språk og en form som passer dårlig i mellommenneskelige relasjoner og især i saker om krenkelser og skolemiljø. Noen familier ønsker heller ikke enkeltvedtak om sitt barn, fordi de opplever enkeltvedtaket som stigmatiserende, og som et tegn på at det er deres barn som er problemet.

Departementet mener på bakgrunn av dette at dagens plikt til å fatte enkeltvedtak ikke er den beste måten å regulere skolens aktivitetsplikt. Departementet anser at signalet til barn og foreldre om at saken tas seriøst og at skolen forplikter seg til å sette inn tiltak, kan oppnås gjennom tydeligere krav til dokumentering enn det departementet foreslo i høringen. Dokumentasjonskrav vil også gi etterprøvbarhet og dokumentasjon til nytte for både skolen og fylkesmannen. Se mer om dokumentasjonskrav i punkt 5.5.7.

Til høringsinstansenes innsigelse om svekket rettssikkerhet vil departementet bemerke at de rettighetene enkeltvedtaket gir på skolenivå først og fremst er retten til å klage og få vedtaket overprøvd og retten til innsyn i dokumentene. Departementet legger i denne proposisjonen fram forslag til regler som sikrer at elevene vil kunne få saken overprøvd gjennom en ny håndhevingsordning. Se kapittel 6. Å klage på en skoles manglende eller mangelfulle aktivitet skal være

enklere enn i dag, blant annet fordi eleven selv kan melde saken til fylkesmannen. Det skal heller ikke lenger stilles krav til klagens form og innhold. Dersom vedtaksplikten på skolenivå beholdes, kan den nye håndhevingsordningen departementet foreslår heller ikke realiseres.

Departementet anser at problemene knyttet til dagens vedtaksplikt er større enn gevinstene, og foreslår derfor at vedtaksplikten erstattes av en rendyrket aktivitetsplikt kombinert med tydelige dokumentasjonskrav til skolene. Departementet understreker at omtalen her bare gjelder skolens vedtaksplikt etter dagens § 9a-3 tredje ledd. Det vil fortsatt være enkelte tiltak i skolemiljø saker som krever enkeltvedtak, fordi de griper inn i elevens lovbestemte rettigheter (se omtale av dette i punkt 5.5.2.5).

I høringen var det enkelte som stilte spørsmål ved om handlinger og beslutninger som skolen gjør for å oppfylle aktivitetsplikten, uansett vil være å regne som enkeltvedtak etter forvaltningslovens definisjon, jf. forvaltningsloven § 2. Det ble pekt på at handlingene og beslutningene ville være bestemmende for personers rettigheter og plikter og derfor oppfylle definisjonen i forvaltningsloven.

Spørsmålet om skolens handlinger og beslutninger i forbindelse med aktivitetsplikten er enkeltvedtak etter forvaltningslovens definisjon, må vurderes isolert for de ulike delpliktene. De handlinger den enkelte ansatte gjør i forbindelse med plikten til å følge med kan, etter departementets syn, ikke anses å oppfylle forvaltningslovens enkeltvedtaksdefinisjon. Det samme gjelder aktiviteter og handlinger som gjøres for å oppfylle plikten til å gripe inn, varsle og undersøke. Når det gjelder vurderinger, beslutninger og handlinger som gjøres i forbindelse med plikten til å sette inn tiltak, ser departementet at det i konkrete saker kan være tvil om forvaltningslovens enkeltvedtaksdefinisjon er oppfylt.

Det er et mål for de regelverksendringene departementet foreslår at det skal være tydeligere for både elever, foreldre og skoler hvilke krav som gjelder. Videre er departementet opptatt av at aktivitetsplikt skal være så handlingsrettet som mulig slik at skolens ressurser kan konsentreres om handlinger som hjelper elevene, framfor forvaltningsrettslige form- og prosesskrav. At departementet foreslår å fjerne dagens vedtaksplikt i § 9a-3, er et uttrykk for dette. Departementet anser at generelt skal de handlinger og beslutninger som gjøres for å utføre aktivitetsplikten ikke være å regne som enkeltvedtak og skal ikke måtte oppfylle forvaltningslovens form- og prosesskrav for

enkeltvedtak. Som omtalt ovenfor, se punkt 5.5.2.5, vil imidlertid enkelte tiltak etter sin karakter kreve særskilt lovhjemmel og være enkeltvedtak. Dette er tiltak som griper inn i elevens lovfestede rettigheter, som bortvisning (forslaget til § 9 A-11) og tvunget skolebytte (jf. § 8-1).

I punkt 5.5.7.2 nedenfor er det understreket at aktivitetsplanen som skolen skal utarbeide når det settes inn tiltak i en sak, heller ikke skal regnes som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Skolene er derfor ikke forpliktet til å følge forvaltningslovens regler om form og prosess for enkeltvedtak når de lager en aktivitetsplan.

5.5.7 Krav til å dokumentere skolens aktivitet

5.5.7.1 Behovet for dokumentasjonskrav

I høringen ble det ikke foreslått å lovfeste et dokumentasjonskrav for skolens aktivitet, men vist til ulovfestede forvaltningsrettslige krav og at det vil være i skolens og skoleeiers interesse å dokumentere aktiviteten. Dette forslaget fikk mye kritikk i høringen. Svært få høringsinstanser delte departementets tillit til at skolene og skoleeier vil løse dette godt lokalt. Flere høringsinstanser kunne bare støtte forslaget om å fjerne vedtaksplikten dersom den blir erstattet av et tydelig dokumentasjonskrav.

Departementet imøtekommer denne tydelige tilbakemeldingen fra høringsinstansene, og foreslår å lovfeste tydelige dokumentasjonskrav knyttet til skolens arbeid for å oppfylle aktivitetsplikten. Kravet til å dokumentere skolens aktivitet vil etter departementets oppfatning ikke innholdsmessig være noe nytt eller mer enn det som var på høring, men vil bety en lovfesting av inntil nå ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. Det vil imidlertid ha en tydelig opplysende effekt at det framgår klart i loven. Tydelige og forutsigbare dokumentasjonskrav reduserer risikoen både for at det dokumenteres for lite, men også at det overdokumenteres.

I høringen tok enkelte høringsinstanser, blant annet KS og enkelte kommuner, til orde for et dokumentasjonskrav begrenset til en plikt for skoleeier til å lage egne lokale regler om dokumentasjon. D e p a r t e m e n t e t anser at en slik regel ikke imøtekommer den risikoen flertallet av høringsinstansene peker på. En sentralt gitt standard vil best legge til rette for at det ikke utvikles ulike regler og praksis mellom kommunene og skolene. Departementet vil også peke på at selv om staten kan formidle forventninger gjennom veiledere og rundskriv mv., vil ikke disse i seg selv være rettslig bindende og vil ikke kunne kontrolleres rettslig.

Departementets forslag til dokumentasjonskrav har flere mål. For det første skal dokumentasjonskravet understøtte faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis ved skolene. Videre skal det sikre at elever og foreldre får en håndgripelig sikkerhet for at skolen tar deres sak seriøst og forplikter seg til å hjelpe eleven. For det tredje skal dokumentasjonskravet sikre at skolens arbeid for å oppfylle aktivitetsplikten dokumenteres slik at fylkesmannens gjennomgang av fakta kan skje raskt og effektivt dersom saken meldes dit. I tillegg vil dokumentasjon i en sak også kunne være en styrke i forbindelse med andre typer saker, for eksempel tilsyn, erstatningssaker, arbeidsrettslige saker eller saker om straff. Departementet anser at disse hensynene best løses gjennom to ulike tilnærminger til dokumentasjonskravet.

5.5.7.2 En aktivitetsplan til erstatning for enkeltvedtaket

At det i en sak finnes dokumentasjon på hvordan skolen vil ta tak i en sak, er i tråd med hva som er en hensiktsmessig måte å arbeide på og hva som er faglig forsvarlig praksis på en skole. Videre er det flere høringsinstanser som trekker fram at det er viktig for familiene som står i en sak, at det finnes et papir på at skolen tar tak i saken deres og forplikter seg til å hjelpe eleven. Departementet er enig i at dette er en viktig effekt av dagens ordning, og at denne typen dokumentasjon er viktig både av hensyn til effektive arbeidsprosesser, av mellommenneskelige årsaker og av hensyn til overprøvingen fylkesmannen skal utføre. Uten dokumentasjon som formidler skolens intensjon og beslutninger i enkeltsaker, kan skolens gjennomføring bli mindre effektiv, og det kan skje at elever og foreldre melder saken til fylkesmannen der det er unødvendig. Manglende dokumentasjon vil dessuten kunne forsinke fylkesmannens saksbehandling. Departementet mener det derfor er nyttig at enkeltvedtaket erstattes av en annen type konkret dokumentasjon.

Departementet viser til drøftelsene i punkt 5.5.6 og at enkeltvedtaksformen verken anses å være nødvendig eller effektiv som dokumentasjonsform. I stedet mener departementet at det mest formålstjenlige er å stille krav til *når* et dokumentasjonskrav utløses og til et *minimum av innhold*. Departementet har også lagt vekt på at dokumentasjonskravet skal være i samsvar med aktivitetspliktens delplikter og at det skal være enkelt å forstå og praktisere kravet.

Departementet mener at dokumentasjonskravet bør utløses samtidig som skolen har plikt til å sette inn tiltak. Se punkt 5.5.2.5. Dette vil i praksis

være når skolen kjenner til at en elev ikke har det trygt og godt, enten etter undersøkelser på eget initiativ eller etter at en elev selv sier fra. Dette innslagspunktet for plikten til å dokumentere hvordan skolen vil håndtere saken, samsvarer etter departementets syn godt med det som også er et naturlig tidspunkt for å diskutere saken med involverte elever og foreldre. Dokumentasjonen som kravet utløser vil være en naturlig plass å oppsummere en korrespondanse, en samtale eller et møte med elever og foreldre samt skolens vurderinger og videre planer for saken. Den vil også markere en intensjon om å gjennomføre visse tiltak. Skolens oppfyllelse av de øvrige delpliktene skal også dokumenteres, se punkt 5.5.7.3.

Departementet mener at innholdet i dokumentasjonen bør være skolens plan for hvordan en konkret sak skal håndteres. Dokumentasjonen må for å oppfylle sitt formål som et minimum beskrive

- a) hvilket problem tiltakene skal løse
- b) hvilke tiltak skolen har planlagt
- c) når tiltakene skal gjennomføres
- d) hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene
- e) når tiltakene skal evalueres.

Disse punktene utgjør etter departementets syn det som minimum må til for å dokumentere skolens planer for hvordan en bestemt sak skal håndteres og sikre en effektiv gjennomføring av tiltakene. Innholdet kan også trygge elevene og foreldrene om at skolen tar tak i saken. Det stilles ikke formkrav til planen utover at den skal være skriftlig.

Planen skal ikke regnes som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Skolene er derfor ikke forpliktet til å følge forvaltningslovens regler om form og prosess for enkeltvedtak når de lager en aktivitetsplan. Sammenlignet med dagens enkeltvedtakskrav er innholdet i en aktivitetsplan etter denne regelen mindre formelt, terskelen for når planen skal lages er tydeligere og dokumentasjonskravet er tilpasset delplikten om å sette inn tiltak. Et slikt dokumentasjonskrav ivaretar dessuten fylkesmannens behov i en sak i håndhevingsordningen og er etter departementets oppfatning både gjennomførbart og hensiktsmessig i skolehverdagen. Departementet vil også påpeke at omfanget av opplysninger under hvert av punktene a) til e) dessuten må tilpasses den enkelte saken. I en sak der tiltak settes inn tidlig og tiltaket kanskje er ganske enkelt og lite, kan planen være kort og mer skjematisk, enn i en sak der det er et mer komplekst saksforhold og hvor tiltakene er sammensatte og mange. En aktivitetsplan behø-

ver dessuten ikke å knytte seg til én bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere.

Dokumentasjon på hvordan skolen gjennomfører planen, herunder utfallet av evalueringer og oppfølging, vil være omfattet av dokumentasjonen som kreves etter det mer overordnede dokumentasjonskravet beskrevet nedenfor.

På bakgrunn av dette foreslår departementet at skolene i tilknytning til aktivitetsplikten skal dokumentere sine planer for hvordan en sak skal håndteres, se forslaget til § 9 A-4 sjette ledd.

5.5.7.3 Dokumentasjon av skolens arbeid for å oppfylle aktivitetsplikten

Basert på høringsinnspillene anser departementet at det også bør lovfestes et overordnet dokumentasjonskrav som pålegger skolene å dokumentere arbeid som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i enkeltsaker. Departementet anser at det bør stilles krav om at den enkelte skole skal sørge for at det skjer en forsvarlig og hensiktsmessig dokumentasjon av skolens arbeid i denne forbindelse. Dette gjelder det arbeidet som gjøres for å sikre at kravene til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak oppfylles. Når det gjelder plikten til å følge med, vil dokumentasjonen i stor grad være knyttet til aktiviteter som omfatter flere elever, grupper eller hele skolen. Mens i forbindelse med de øvrige delpliktene vil det dreie seg om hva skolen gjør i enkeltsaker. Departementet påpeker at enkeltsaker ikke trenger å handle om én enkelt elev, men kan være en situasjon eller utfordring som omfatter flere elever eller en klasse, gruppe, trinn mv. At kravet retter seg mot det arbeidet skolen faktisk gjør for å oppfylle aktivitetsplikten, og ikke rutiner eller planer for hvordan kravet skal oppfylles, skiller dette dokumentasjonskravet fra de kravene til etterprøvarhet som knyttes til kravet om systematisk arbeid og internkontroll etter forslaget til § 9 A-3.

Etter hva departementet kjenner til er denne typen dokumentasjon av skolemiljøarbeidet innarbeidet praksis ved de fleste skoler. At utfallet av ulike handlinger som gjennomføres som en del av dagens handleplikt skrives ned, er en vanlig og naturlig måte å drive skole på. Skolene har for eksempel observasjonslogger fra inspeksjonen, trivselsundersøkelser på klassenivå, notater fra elevsamtaler (plikten til å følge med), notater fra samtaler med elever og foreldre, møtereferater, arkivert e-postkorrespondanse, skjemaer fra utviklingssamtaler mv. (plikten til å undersøke), logger over varsler, notater i elevmapper mv. (plik-

ten til å varsle), handlingsplaner, tiltakslistor, evaluering av tiltaksplaner mv. (plikten til å sette inn tiltak). Departementet understreker at oppstillingen her er ment som eksempler og ikke er ment verken normerende eller uttømmende. Kravet knytter seg til å dokumentere hva skolen har gjort i saker der det har vært mistanke om eller kjennskap til at en eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt.

Departementet mener det verken er nødvendig eller hensiktsmessig å stille formkrav til dokumentasjonen ut over at den må være skriftlig og finnes på et slikt format at den kan tas ut og overbringes til fylkesmannen dersom det skulle være aktuelt i tilsyn eller en sak i håndhevingsordningen. Hva som dokumenteres og hvordan, må tilpasses den enkelte virksomhet og ikke minst formålet med dokumentasjonen. Departementet viser til at dokumentasjonen skal være til nytte for både skolen selv, skoleeier og fylkesmannen. Departementet viser også til at behandling av personopplysninger må skje i samsvar med personopplysningslovens regler for dette. Se punkt 5.5.2.6.

På bakgrunn av dette foreslår departementet å lovfeste et dokumentasjonskrav for skolen med plikt til å dokumentere hva skolen har gjort for å oppfylle aktivitetsplikten både generelt og i en konkret sak. Kravet foreslås lovfestet i § 9 A-4 siste ledd.

5.6 Departementets forslag

Departementet foreslår en ny bestemmelse om skolens aktivitetsplikt i saker om elevenes psykososiale skolemiljø, jf. forslaget til § 9 A-4. Dagens vedtaksplikt når elever og foreldre ber om tiltak,

foreslås tatt ut av loven. I stedet foreslår departementet å lovfeste plikter for skolen som sikrer at visse aktiviteter gjennomføres og dessuten at disse aktivitetene blir dokumentert. Departementet foreslår en regel om aktivitetsplikt der alle som arbeider i skolen har en plikt til å

- følge med på hvordan elevene har det på skolen
- gripe inn overfor krenkelsor dersom det er mulig
- varsle rektor om all mistanke om og kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- undersøke all mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- sette inn egnede tiltak som sørger for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.

Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. Skolen skal sørge for at involverte elever blir hørt og at det legges vekt på elevens beste samt at skolens arbeid for å oppfylle aktivitetsplikten dokumenteres.

Departementet foreslår dessuten en skjerpet aktivitetsplikt når ansatte krenker elever, jf. forslaget til § 9 A-5.

Tydelige krav til hvilke aktiviteter som skal gjennomføres og hva som skal dokumenteres, sammen med forslaget om en ny håndhevingsordning (se kapittel 6), er etter departementet syn den beste måten å sikre at skolene handler raskt og riktig og at elevenes rettssikkerhet ivaretas.

Forslaget til endringer i regelen om skolens handlingsplikt og vedtaksplikt retter seg mot enkeltelevers saker og arbeidet med å sikre enkeltelever et trygt og godt skolemiljø. Departementet understreker at aktivitetsplikten må ses i sammenheng med skolens og skoleeiers systematiske arbeid for å sikre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø.

6 Håndhevingsordning for oppfølging av aktivitetsplikten

6.1 Bakgrunnen for forslaget

Elevundersøkelsen for 2016 viser at i overkant av 50 000 elever opplever å bli mobbet to til tre ganger i måneden eller oftere. I 2015 mottok fylkesmannen 184 klager på vedtak etter opplæringsloven § 9a-3. Etter departementets oppfatning er det lave tallet på klagesaker ikke representativt for antallet elever som opplever krenkelsers på skolen uten at skolen håndterer dette på riktig måte. I Elevundersøkelsen svarer 16 prosent av elevene som utsettes for mobbing at skolen visste om mobbingen, men ikke gjorde noe. I tillegg finnes både forskning, rapportering og uttalelser til departementet og andre som viser at enkeltelever ikke har et godt psykososialt skolemiljø i samsvar med kapittel 9a, men at verken skolene eller dagens klageordning fanger opp alle disse sakene. Dette innebærer at det med dagens system er mange elever som ikke får sin rett til et godt skolemiljø uten mobbing og andre krenkelsers oppfylt i praksis.

Djupedalutvalget pekte i sin utredning på svakheter ved dagens klageordning som gir grunn til bekymring. Utvalget pekte særlig på at dagens klageordning ikke er barnevennlig nok, at ordningen er for lite tilgjengelig og at elever opplever at skolehverdagen deres ikke endres selv om de får medhold i klagesaken. Departementet anser at det med dagens klagesystem er en risiko for at saker om mobbing og dårlig skolemiljø ikke løses til det beste for elevene. Dagens ordning fungerer etter departementets oppfatning ikke godt nok. Dette er bakgrunnen for at departementet har gjennomgått dagens klageordning og regelverk, og foreslår flere endringer i dagens system.

6.2 Gjeldende rett

Dagens regel om skolens vedtaksplikt når elever eller foreldre ber om tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet (opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd), er omtalt i punkt 5.2. 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 punktum.

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.

Regler for hvordan en klage på skolens enkeltvedtak skal være står i forvaltningsloven. Elever og foreldre må klage skriftlig, og klagen skal sendes til skolen, jf. forvaltningsloven §§ 32 og 33. Det er også krav til hva klagen må inneholde. Når skolen mottar klagen, må den ta stilling til om den selv vil omgjøre vedtaket sitt. Hvis skolen ikke gjør om vedtaket, skal saken forberedes og sendes videre til fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd. I praksis involverer skolen ofte skoleeier før saken sendes til fylkesmannen.

Fylkesmannen skal behandle klagesaken etter forvaltningslovens regler for klagebehandling. Fylkesmannen skal når de behandler klagesaken som klageinstans, for det første ta stilling til om elevens rett til et godt psykososialt skolemiljø etter opplæringsloven § 9a-1 er oppfylt. For det andre skal fylkesmannen vurdere om eventuelle tiltak skolen har satt inn er lovlige, egnede og tilstrekkelige til å oppfylle elevens rett. Til sist skal fylkesmannen vurdere om skolens enkeltvedtak er fattet i samsvar med forvaltningslovens krav til enkeltvedtak.

Dersom vilkårene for å klage ikke er oppfylt, kan fylkesmannen avvise saken. Hvis saken ikke avvises, skal den realitetsbehandles. Da får enten den som har klaget (eleven og foreldrene) helt eller delvis medhold eller skolens vedtak blir stadfestet. I saker der eleven og foreldrene får medhold, vil fylkesmannen beslutte at skolen skal iverksette konkrete tiltak for å hjelpe eleven, eller fylkesmannen vil kreve at skolen fatter et nytt enkeltvedtak. Fylkesmannens vedtak kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

De siste seks årene har antallet klagesaker på enkeltvedtak etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd økt. I perioden 2010 til 2015 økte det totale antallet klagesaker fra 98 til 184. I 2015 ble utfallet

i omtrent halvparten av sakene at eleven fikk medhold i at retten til et godt skolemiljø var brutt.

6.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen betydelige endringer i dagens klageordning. Departementet la i forslaget vekt på at håndhevingsordningen skal være enklere, raskere og tryggere for elevene enn dagens system. Den største og mest sentrale endringen er at elever og foreldrene skulle kunne melde sin sak direkte til fylkesmannen, og ha rett til å få prøvd om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt i elevens tilfelle. Hovedlinjene i håndhevingsordningen departementet foreslo var:

- 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 og tar stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt.
- Skoleeier og skolen skal legge fram de opplysningene fylkesmannen trenger for å ta stilling til saken.
- Fylkesmannens saksbehandling skal følge forvaltningsrettens regler for forsvarlig saksbehandling og forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, herunder at involverte elever skal bli hørt.
- 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.
- Utdanningsdirektoratet er klageinstans for fylkesmannens avgjørelser.

Også Djupedalutvalget foreslo å erstatte dagens klageordning med et nytt system. Utvalgets forslag hadde flere likheter med forslaget departementet sendte på høring. En vesentlig forskjell var imidlertid at Djupedalutvalget mente Barneombudet burde være den instansen som behandlet sakene, mens departementet ville videreføre fylkesmannen.

6.4 Høringsuttalelser

Det er 87 høringsinstanser som har uttalt seg som om forslaget om en ny håndhevingsordning. Blant disse er det 31 kommuner og fylkeskommuner, 15

fylkesmannsembeter, to statlig ombud og til sammen 28 ulike interesseorganisasjoner. Bare noen få instanser erklærer kort sin støtte eller ikke støtte til forslaget som helhet. Høringsinstansenes vurdering av forslaget om ny håndhevingsordning må ses i sammenheng med deres vurdering av forslaget om å fjerne vedtaksplikten i dagens § 9a-3, se punkt 5.4. En ny håndhevingsordning er bare aktuelt dersom vedtaksplikten avvikles. Dersom dagens vedtaksplikt beholdes vil dagens klageordning også videreføres.

Om lag halvparten, 45 stykker, av høringsinstansene uttrykker sin støtte til forslaget om at fylkesmannen skal være den myndigheten som skal ta imot og behandle saken fra eleven eller foreldrene. Blant disse høringsinstansene var det flere kommuner og fylkesmenn, men også interesseorganisasjoner som ADHD Norge, Dysleksi Norge, Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), Hørselshemmedes landsforbund, Mobbeombudene i Norge, Norsk Lektorlag og Utdanningsforbundet. *Skolelederforbundet* trekker fram flere argumenter som støtter at fylkesmannen skal være håndhevingsorgan:

«Skolelederforbundet er enig i departementets vurdering om at fylkesmannen bør være håndhevingsmyndighet i disse sakene. Dette fordi fylkesmannen allerede driver med områdeovervåking og er tett på skoleeiere og skoler. Fylkesmannen fører tilsyn og gir veiledning og opplæring. Fylkesmannen har dessuten all annen klagesaksbehandling knyttet til opplæringsloven og har av den grunn allerede opparbeidet mye kompetanse.»

Samtidig er det mange av de som støtter forslaget om fylkesmannen som håndhevingsmyndighet, blant annet *ADHD Norge*, *Bergen kommune*, *Bufdir*, *FUG*, *Lillehammer kommune*, *Mobbeombudene i Norge* og *Trondheim kommune* som peker på at fylkesmannsembetene vil trenge mer ressurser enn i dag for å kunne utføre oppgaven på en god nok måte. ADHD Norge påpeker for eksempel at fylkesmannen må ha høy kompetanse i hvordan man skal snakke med barn som står i mobbesaker.

Andre høringsinstanser ønsker seg at oppgaven som håndhevingsmyndighet skal legges til noen andre enn fylkesmannen. *Elevorganisasjonen*, *Redd Barna* og *UNICEF* ønsker at Barneombudet skal ha oppgaven. *Foreldrenettverk mot mobbing*, *Foreningen mobbing i skolen* og *OdinStiftelsen* ønsker seg noe helt annet enn fylkesmannen eller eksisterende myndigheter. *OdinStiftelsen* foreslår et nytt nasjonalt ressurs- og kompetanse-

senter organisert av OdinStiftelsen og finansiert av staten. Stiftelsen skriver:

«OdinStiftelsen har gitt klart uttrykk for at her må et håndteringsorgan til som (i) er uavhengig av de offentlige instanser, (ii) har spisskompetanse for denne typen saker, (iii) har utrykingsmulighet og (iv) kan sikre videre kompetanseheving og –utvikling i skolene. Det er på tide å ta barna på alvor og sørge for at de blir ivaretatt som de bør i denne type saker.»

Noen få høringsinstanser mener det er lite hensiktsmessig å ha et særskilt håndhevingsssystem. Blant annet *Sogn og Fjordane fylkeskommune* mener det er mer behov for hjelp og veiledning til skolene, enn kontroll og tilsyn. Fylkeskommunen påpeker at ressursene som en håndhevingsordning legger beslag på, i stedet kunne gått til skoleiere og deres arbeid i skolene.

Høringsinstansene støtter departementets forslag til avgrensning av ordningen og vilkår for at fylkesmannen skal behandle en sak. Blant annet *FUG* mener det er en fornuftig avgrensning av ordningen at den bare skal utløses av at elever og foreldre som er direkte berørt melder inn saken, men peker på fylkesmannens veiledningsplikt etter forvaltningsloven. Flere høringsinstanser, blant annet *Foreldrenettverk mot mobbing*, *Hordaland fylkeskommune* og *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, mener det er særlig positivt at departementet understreker at eleven selv kan melde inn saken og at det ikke stilles formkrav. Samtidig påpeker *Fagforbundet* at ordningen bare kan fungere dersom elever og foreldre får god nok informasjon om den.

Andre, blant annet *KS*, *Horten kommune* og *Karmøy kommune*, mener saken bør være tatt opp også med skoleeier før den meldes til fylkesmannen. Enkelte høringsinstanser, blant annet *Fylkesmannen i Aust-Agder og Vest-Agder* og *Lyngdal kommune*, stiller dessuten spørsmål ved hvor lang tid skolen bør ha på seg før saken meldes til fylkesmannen.

En del høringsinstanser, blant annet *Fylkesmannen i Hordaland*, *Hordaland fylkeskommune* og *Mobbeombudene i Norge*, er kritiske til ordlyden i departementets forslag, og mener at ordet *avvisning* bør unngås. Fylkesmannen i Hordaland uttaler:

«Fylkesmannen har likevel nokre motførestillinger når det gjeld praktisering av ei avvisingsforesegn. Eleven og foreldre vil gjerne vere i en særleg sårbar situasjon. Det rettslege omgre-

pet avvising vil då kunne oppfattast som unødig brutalt. Fylkesmannen vil heller foreslå ein lovtekst som seier at dersom saka ikkje har vore tatt opp med skulen, skal Fylkesmannen vise eleven eller foreldra til skulen som rette instans.»

En del høringsinstanser er bekymret for saksbehandlingstiden i sakene. Dette gjelder blant annet *Abelia – Forum For Friskoler*, *Dysleksi Norge*, *Elev- og lærlingombudene*, *Læringsmiljøsentret*, *Oppland fylkeskommune*, *Stavanger kommune*, *Utdanningsdirektoratet* og *Vestby kommune*. *Dysleksi Norge* er blant de som mener at det bør lovfestes særskilte krav til saksbehandlingstid. De påpeker at sakene er svært tidssensitive og at det er avgjørende med rask handling. *Dysleksi Norge* viser til at erfaring fra saksbehandlingstid i PP-tjenesten tilsier at forvaltningslovens krav om at saksbehandlingen skal foregå uten ugrunnet opphold ikke er tilstrekkelig.

Barneombudet påpeker i sitt høringssvar at hensynet til barnets beste må styre alle valg i forbindelse med håndhevingsordningen. Også *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* viser til prinsippet om barnets beste, og kommenterer at dette vil være styrende for hvordan fylkesmannen skal involvere og høre barn i en konkret sak. *UNICEF* støtter i sitt høringssvar at departementet foreslår å lovfeste at barn skal høres og skriver:

«Vi mener det er en styrke ved forslaget at departementet vil ta inn Grunnlovsbestemmelsen om barns rett til å bli hørt i opplæringsloven. Dette vil bidra til å styrke barns rett til å bli hørt og bidra til økt bevissthet rundt dette i forvaltningen. Det er samtidig avgjørende at håndhevingsorganet legger til rette for at barn kan få fremmet sine synspunkter i et miljø som gjør det mulig for barn å utøve denne retten.»

Det er flere høringsinstanser som har kommentert håndhevingsmyndighetens prøvingstema, altså hva fylkesmannen skal ta stilling til når de prøver saken. Flere påpeker at vurderingstema i høringsforslaget retter seg vesentlig mer mot om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt, enn mot om elevens rett til et godt skolemiljø er oppfylt. Det er ulike oppfatninger om dette blant høringsinstansene. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* påpeker likheten til dagens vurderingstema og uttaler:

«Slik Fylkesmannen forstår forslaget, vil temaet for vår behandling av saker om psykososialt miljø i prinsippet være ganske likt

dagens ordning. Det vil fortsatt være en vurdering av hva skolen ut fra sin kunnskap har gjort for å sikre den enkelte elevens rett til et godt skolemiljø, herunder en vurdering av iverksatte tiltak, og om de er egnede og tilstrekkelige til å sikre elevens rett. Selv om temaet vil bli ganske likt, vil fokus være annerledes og rettet mot skolens aktivitetsplikt, ikke om selve retten til et godt skolemiljø er oppfylt. Som nevnt tidligere er vi usikre på om ordlyden i § 9A-5 gir en tydelig nok beskrivelse for elever og foresatte av hva det kan klages på.»

Andre høringsinstanser, blant annet *Fylkesmannen i Østfold* og *Fylkesmannen i Buskerud*, er derimot mer skeptiske til å rette mer fokus på å prøve skolens oppfyllelse av aktivitetsplikten. Uavhengig av innholdet i prøvingstemaet var det flere høringsinstanser, blant annet *Barneombudet* og *Mobbeombudene i Norge*, som etterlyste endringer i lovteksten slik at den tydeligere beskriver hva elever og foreldre kan klage på, ikke bare henviser til aktivitetspliktsbestemmelsen.

Det er bred enighet blant høringsinstansene om at fylkesmannen må ha myndighet og tilgang til virkemidler som sikrer at elevene opplever at det skjer en endring i deres skolesituasjon når det er nødvendig. Blant annet *Barneombudet* og *Elevorganisasjonen* trekker fram at det er positivt at fylkesmannen skal kunne pålegge skoleeier å sette i verk konkrete tiltak. *Bergen kommune* uttaler seg om fylkesmannens vedtak om tiltak:

«I tillegg til at denne typen saker selvsagt må få en rettslig forsvarlig behandling, tilsier erfaring at hovedfokus hos håndhevingsmyndigheten må være å utforme pålegg og tiltak som sikrer at eleven får et godt skolemiljø. Vår erfaring tilsier at de sakene der juridiske «spissfindigheter» blir tillagt stor vekt så er det ikke alltid at elevens skolemiljø får hovedfokus i oppfølgingen av de vedtak som blir gjort.»

Samtidig er det enkelte høringsinstanser, blant annet *Fylkesmannen i Buskerud* og *Utdanningsdirektoratet*, som peker på at departementets forslag er svært komplekst. De mener den foreslåtte ordningen kan virke forvirrende og være vanskelig både for elever og foreldre, skoler og skoleeiere, men også fylkesmannen selv. *Utdanningsdirektoratet* mener blant annet at det bør ses på hvordan begrepet pålegg brukes, og hvordan en klagesakslogikk kan bidra til å rydde i partsforholdene og klagerettighetene, og hva som vil være enkeltvedtak. Andre høringsinstanser stiller

spørsmål ved hvilke grenser som gjelder for fylkesmannens tiltak, for eksempel om fylkesmannen kan ilegge tiltak som retter seg mot andre enn den eleven som har meldt inn saken. Flere fylkesmenn peker blant annet på utfordringer knyttet til fylkesmannens informasjonsgrunnlag og med hvilken hjemmel fylkesmannen eventuelt kan vedta skolebytte eller bortvisning.

Departementet inviterte høringsinstansene særskilt til å kommentere på muligheten for å klage på fylkesmannens vedtak og hva klageorganet i tilfelle skal prøve. Flere høringsinstanser, blant annet *Bergen kommune*, *Kristne Friskolers Forbund, KS* og *Sarpsborg kommune* uttrykker at både elevene og skoleeier bør kunne klage på fylkesmannens beslutninger. Det pekes på at klageadgang vil være med og sikre lik behandling av skolemiljø saker ut over landet.

På den andre siden mener både *Barneombudet*, *Foreningen mobbing i skolen*, *Mobbeombudene i Norge*, *OdinStiftelsen* og flere fylkesmenn at klagerett for kommuner er uhensiktsmessig. Flere av disse peker på at klagerett for kommunen kan forsinke sakene, at styrkeforholdet mellom eleven og kommunen blir svært asymmetrisk siden kommunen er best rustet til å holde saken i prosess og at klagerett for skoleeier ville styrke opplevelsen av at eleven og kommunen er «motparter». *OdinStiftelsen* skriver:

«I pkt. 5 foreslås en rettsstyrking av de offentlige instanser gjennom å gi klagerett. Det betyr at en i utgangspunktet skjev makt- og ressursfordeling forsterkes. Et barn i en mobbesak er i dag klart den svake part, og vil ikke være tjent med dette. *OdinStiftelsen* kan derfor ikke støtte et slikt forslag.»

Andre høringsinstanser viser også til likheten med dagens klageordning, *Fylkesmannen i Rogaland* uttaler:

«I klagesaker etter forvaltningslova blir kommunen ikkje rekna som part i saka og har som hovudregel ikkje klagerett. Når Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen og gir pålegg etter kommunelova § 60d, vil kommunen derimot bli rekna som part og ha klagerett. [...] Etter Fylkesmannen i Rogaland si vurdering er sakene etter opplæringslova kapittel 9a mest å likne med vanlege klagesaker etter forvaltningslova, og ikkje tilsynssaker. Til dømes kan Fylkesmannen opne eige tilsyn mot skolen/kommunen på grunnlag av konkrete klagesaker etter kapittel 9a. På bakgrunn av

dette kan ikkje Fylkesmannen sjå at det er grunnlag for at kommunen skal kunne klage på vedtak frå handhevingsorganet. Tvert imot vil dette kunne forseinke løysinga av saka vesentleg, både fordi klagebehandlninga tar tid, men også fordi klageretten til kommunen kan gjere kommunen/skolen mindre motivert til å løyse saka så lenge dei har ein klage til behandling.»

De aller fleste høringsinstansene som uttaler seg om hvem som bør være klageorgan støtter forslaget om at klagene skal følge forvaltningslovens system og at Utdanningsdirektoratet skal behandle klagene. KS og en del kommuner foreslår derimot en egen nemnd som klageorgan og at denne nemnda settes sammen slik at også kommunene er representert. Det vil etter KS sin oppfatning gi en mer uavhengig og reell klagebehandling. Det er ingen høringsinstanser som mener at klageorganet bare skal prøve utvalgte sider av saken. Derimot er det enkelte høringsinstanser som understreker at klageorganet må kunne prøve alle sider av saken og også ta hensyn til nye forhold.

6.5 Departementets vurderinger

6.5.1 Håndhevingsordningens oppbygning og mål

Departementet foreslo i høringen at det skulle etableres en egen håndhevingsordning for aktivitetsplikten. Hensikten er å sikre elever og foreldre en mulighet til å få sin sak prøvd av en myndighet utenfor skolen og at myndigheten har virkemidler og myndighet til å sørge for at elevens skolesituasjon endres når det er nødvendig. Selv om departementet er enig med de høringsinstansene som trekker fram at det viktigste er at skolene jobber raskt og riktig, mener departementet at det i tillegg er behov for et sikkerhetsnett som kan fange opp de sakene skolen selv ikke klarer å løse raskt og riktig. Departementet viderefører derfor forslaget om en ny håndhevingsordning for saker om psykososialt skolemiljø. Følgende mål for har vært styrende for departementets utforming av forslaget til en ny håndhevingsordning:

- Ordningen skal være enklere, raskere og tryggere enn dagens ordning.
- Ordningen skal være brukerorientert og lett tilgjengelig.
- Ordningen skal føre til reell endring i de sakene der det trengs.

De fleste høringsinstansene støtter forslaget om at fylkesmannen skal være håndhevingsmyndighet, men enkelte høringsinstanser er uenige. Noen av disse pekte på Barneombudet som et bedre egnet organ. Andre ønsket seg en annen type organisering og tilbud, og tok til orde for en mer aktiv instans som kunne reise ut til skolene og selv sette inn tiltak mv. **D e p a r t e m e n t e t** er glad for at Barneombudet har en sterk posisjon og høy tillit i sektor. Når departementet har valgt å foreslå fylkesmannen som håndhevingsmyndighet, skyldes dette særlig tre forhold. For det første at fylkesmannen allerede har viktige og sentrale oppgaver på opplæringslovens område, og at det kan hentes ut betydelige synergieffekter i samle håndhevingsoppgaven med disse. For det andre mener departementet det er en stor fordel at fylkesmannen er en større organisasjon som har veilednings- og kontrollopgaver rettet mot flere sektorer. At fylkesmannen er tett på kommuner i forbindelse med både skole, 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. Til sist er det et tungtveiende argument at fylkesmannen er desentralisert, og dermed i større grad har både lokal tilstedeværelse og lokalkunnskap enn en sentralt plassert instans. Departementet er dessuten enig med de høringsinstansene som har påpekt at Barneombudet har en særegen posisjon som ombud for alle barn, og at det er svært viktig at den uavhengige ombudsrollen til Barneombudet ikke svekkes eller blir skadelidende.

Departementet viser videre til de prøveordningene som har vært med lokale mobbeombud i flere fylker. Evalueringen av prøveordningene viser at mobbeombud kan spille en viktig rolle når det gjelder å bistå elever i enkeltsaker og tilføre skoler og skoleeiere kompetanse og kapasitet til å arbeide systematisk for et trygt og godt skolemiljø og forebygging av mobbing. Mobbeombudene kan vise til konkrete forbedringer i skolens arbeid med mobbeforebygging og oppbygging av annen type kapasitet for å håndtere vanskelige situasjoner. Samtidig viser evalueringen at det er en tydelig sammenheng mellom effekt og om ordningen dekker hele utdanningsløpet samt i hvilken grad de er uavhengige av skoleeier. Evalueringen peker på at plasseringen og mandatet til mobbeombudet har stor betydning for hvilken funksjon mobbeombudet får, og hvilke muligheter mobbeombudet har til å påvirke skolemiljøet. Departementet ser på bakgrunn av dette at det er et potensial i ordningen. Det er imidlertid viktig å

dra nytte av kunnskapen om hvilke premisser som er avgjørende for ombudenes effekt.

Til høringsinnspillene om at det trengs en mer aktiv instans som kan rykke ut til skolene og med konkrete tiltak hjelpe elevene straks, vil departementet påpeke at håndhevingsordningen ikke er ment å være denne typen ambulerende tilbud. Håndhevingsordningen skal være en rettslig overprøving av om skolen har oppfylt sin plikt overfor enkeltelever, og ha myndighet til å sørge for at loven oppfylles. Håndhevingsordningen vil dermed ha en annen funksjon enn lokale tilbud som beredskapsteam, ambulerende team o.l., som ivaretar lokale behov for raskt og riktig å finne løsninger i mobbe- og skolemiljøsaker.

I høringen inviterte departementet høringsinstansene til å foreslå et bedre navn enn *håndhevingsordning*. Blant høringsinnspillene var det en del forslag. Departementet er likevel enig med blant annet *Redd Barna* og *UNICEF* om at valg av navn bør skje i samråd med elever for å finne fram til et navn som er mest mulig selvforklarende og snakker med barn og unge. Departementet vil derfor legge til rette for en prosess som ivaretar dette. Departementet er også enig i *Unge funksjonshemmedes* uttalelse om at det må jobbes med å gjøre ordningen bedre kjent. Informasjon om ordningen og elevens rettighet vil omfattes av skolens informasjonsplikt, se punkt 8.4. Departementet vil dessuten sørge for bedre statlig informasjon om både håndhevingsordningen og fylkesmannens rolle.

Departementet forventer at det med den nye håndhevingsordningen vil komme flere saker til fylkesmannen enn etter dagens system, og at å løse oppgaven vil kreve mer ressurser enn fylkesmannen benytter til § 9a-3-klagesaker. I høringen var det flere høringsinstanser som stilte spørsmål ved departementets beregning av kostnaden på 17 millioner kroner årlig. Flere fylkesmenn, blant andre, uttalte at den nye håndhevingsordningen vil være mer ressurskrevende enn det som ble lagt til grunn i høringen. Departementet foreslår nye regler om hvordan skolene skal arbeide med skolemiljøet og en ny håndhevingsordning for enkeltsaker. I tillegg har regjeringen satt i gang andre tiltak mot mobbing, blant annet satsing på kompetanseheving på skole- og kommunenivå og informasjonstiltak rettet mot elever og foreldre. Inntil regelendringene og de øvrige tiltakene har trådt i kraft og fått virke i noe tid, er det krevende å anslå hvor mange saker som vil meldes til fylkesmannen og hvor ressurskrevende disse vil være. Departementet har tatt utgangspunkt i tilgjengelig tallmateriale når kostnaden er

beregnet. Det er dessuten tatt høyde for både dagens ressursbruk hos fylkesmannen på klagesaker etter § 9a-3 og at ressursene skal brukes effektivt og relativt fleksibelt. Se omtale av økonomiske konsekvenser i kapittel 9. Departementet vil følge utviklingen i saksmengde og ressursbruk hos fylkesmannen nøye. Evaluering av ressursbehov vil inngå som en del i departementets embetsstyring av fylkesmannen.

6.5.2 Hvilke saker fylkesmannen skal behandle

Tydelige kriterier for hvilke saker fylkesmannen skal behandle og hvilke som skal avvises, gjør det enklere for både eleven og foreldrene og for fylkesmannen å vite hva som forventes av dem til hvilken tid. Klare saksbehandlingsregler kan også holde saksbehandlingstiden nede.

Departementet foreslår tre vilkår som må være oppfylt for at fylkesmannen skal realitetsbehandle saken. For det første må det må være eleven selv eller elevens foreldre som melder inn saken. Dette fikk bred støtte i høringen. Departementet påpeker at det ikke stilles krav til elevens alder. Hva gjelder foreldrene, er retten til å melde en sak til fylkesmannen knyttet til foreldreansvaret, ikke til hvem barnet bor fast hos. Når barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet (jf. barnevernloven §§ 4-8 eller 4-12), eller det er gjort vedtak om flytteforbud (jf. barnevernloven § 4-8) eller vedtak om akuttplasing (jf. barnevernloven § 4-6 andre ledd), kan barneverntjenesten melde en elevs sak til fylkesmannen. Både barnet og foreldrene kan dessuten peke ut en tredjeperson til å representere eleven og melde saken til fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 12. Henvendelser fra andre vil inngå i fylkesmannens informasjonsgrunnlag når fylkesmannen vurderer tilsyn eller veiledning med konkrete skoleeiere og skoler.

Oslo kommune peker på at det kan være ulik oppfatning mellom eleven og foreldrene eller foreldrene imellom. Departementet er enig i at det kan være en krevende problemstilling for fylkesmannen. På den ene siden er det selvsagt at barnet skal høres, og deres mening skal tillegges stor vekt. På den andre siden forutsetter foreldreansvaret av og til at foreldrene tar beslutninger på vegne av barna som ikke er i samsvar med barnets ønske. Departementet mener at opplæringsloven ikke kan regulere en fast løsning på dette spørsmålet, men viser i stedet til barnerettens regler og prinsipper om barns medvirkning og selvbestemmelse. Dette tilsier blant annet at elev-

ens syn må veie tyngre desto eldre eleven er. Departementet anser dessuten at fylkesmannen i slike saker bør ha en lav terskel for å realitetsbehandle en sak dersom de øvrige vilkårene er oppfylt.

For det andre foreslår departementet at det skal være et vilkår for at saken skal realitetsbehandles at den gjelder elevens aktuelle psykososiale skolemiljø og skolens aktivitetsplikt. Vilkåret viser dels til det saklige området for ordningen, altså psykososialt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt, og dels til et tidsaspekt. Saken må gjelde en aktuell og nåværende opplevelse av å ha et dårlig psykososialt skolemiljø.

I høringen påpeker en del høringsinstanser, blant annet *Fylkesmannen i Buskerud* og *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, at å avvise såkalte fortidige forhold vil være noe nytt sammenliknet med dagens klagebehandling. Fylkesmennene konstaterer samtidig at ikke å realitetsbehandle fortidige saker, vil kunne gi mindre saksmengde og dermed kortere saksbehandlingstid hos fylkesmannen i framtiden. Departementet er kjent med at flere av klagesakene hos fylkesmannen i dag handler om forhold tilbake i tid, og spørsmål om plassering av ansvar og skyld. Departementet forstår at avklaring av ansvar for forhold i fortiden kan ha stor verdi for de saken gjelder, dette er også bakgrunnen for Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2012/2941. I etableringen av en ny håndhevingsordning som skal være enklere og raskere enn dagens system, har departementet måtte legge vekt på at fylkesmannens kapasitet alltid vil være begrenset og at hensikten med ordningen er å skape endring som sikrer elever et trygt og godt skolemiljø. Departementet mener det er en riktig prioritering å begrense håndhevingsordningen til aktuelle saker.

For at avvisningsvilkåret skal være så enkelt som mulig å forstå og praktisere, foreslår departementet at det lovfestes at saken må gjelde skolemiljøet på skolen der eleven går når saken meldes inn, se forslaget til § 9 A-6 andre ledd. Departementet understreker at det er elevens opplevelse av det nåværende skolemiljøet som er avgjørende, ikke årsakene til at eleven ikke opplever at det er trygt og godt å være på skolen. Forhold i fortiden, også forhold som har skjedd på andre skoler, kan føre til at eleven ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø på sin nåværende skole. Departementet kjenner til at i noen saker fører elevens opplevelse av skolemiljøet til at eleven faktisk ikke møter på skolen. I slike saker kan opplevelsen av mistriivsel, utrygghet, ensomhet, redsel e.l. være

så påtrengende at eleven blir hjemme. Dette skal selvfølgelig ikke begrense elevens rett til å få saken sin prøvd av fylkesmannen. Det samme gjelder dersom eleven midlertidig og som et kortvarig tiltak har byttet skole vekk fra nærskolen for å være i et tryggere miljø. Dersom eleven slutter på skolen eller bytter skole underveis mens saken behandles hos fylkesmannen, skal saken realitetsbehandles ferdig. Noe annet ville kunne gi uheldige insentiver. At eleven ikke lenger går på skolen kan likevel påvirke fylkesmannens valg av reaksjon, se punkt 6.5.4 og kapittel 7.

Det tredje vilkåret for å få saken realitetsbehandlet hos fylkesmannen er at saken må være tatt opp med rektor først. I høringen var det enkelte, blant annet *KS, Kristne Friskolers Forbund* og flere kommuner som mente at sakene også burde være tatt opp med skoleeier-nivået før den kan meldes til fylkesmannen. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig at eleven og foreldrene først skal måtte ta opp saken med skoleeier i tillegg til skolenivået, før saken meldes til fylkesmannen. Departementet anser at et slikt ekstra skritt ikke vil være i samsvar med målet om en enklere og raskere ordning. I verste fall kan en slik ekstra sløyfe virke utmattende og utgjøre et hinder for at saken meldes til fylkesmannen. At skoleeier er kjent med skolens arbeid og har anledning til å involvere seg i konkrete saker, anses tilfredsstillende sikret gjennom varslingsplikt til skoleeier for alvorlige saker (se punkt 5.5.2.3), og at skoleeier gjennom sin instruksjonsmyndighet kan pålegge skolene sine enda tettere kontakt.

Departementet anser videre at det er hensiktsmessig at lovteksten tydelig peker på «rektor», og ikke bare «skolen» som den eleven og foreldrene må ta opp saken med. Dette vil sikre at rektor blir kjent med saken og kan involvere seg før den går til fylkesmannen. Rektor kan delegere oppgaven med å behandle henvendelsene og følge opp sakene til en annen ansatt på skolen, men ansvaret for at saken følges opp ligger likevel hos rektor. Regelen vil samsvare med varslingsregelen og kan virke som et insitament for å oppfylle varslingsplikten (se punkt 5.5.2.3). Det vil kunne være besværlig for en lærer dersom en elev tar opp en sak som inntil da er ukjent for rektor.

Departementet mener det er viktig at det ikke stilles formkrav til hvordan eleven eller foreldrene tar opp saken med rektor, eller hvordan saken meldes til fylkesmannen. Eleven eller foreldrene skal kunne ta kontakt og sette ord på sin melding om saken både muntlig og skriftlig, på papir og elektronisk. Fylkesmannen må ha et system for å

registrere henvendelser av ulike typer, og dessuten være forberedt på at elever og foreldre ikke bruker ord eller uttrykk som samsvarer med lovens ordlyd. Ettersom det ikke er et krav at saken må ha vært tatt opp skriftlig med rektor, kan ikke fylkesmannen kreve sikker dokumentasjon for at dette er gjort. Det vil være tilstrekkelig at eleven og foreldrene kan vise overfor fylkesmannen at det er sannsynlig at saken er tatt opp med rektor.

I høringen kom det innspill, blant annet fra *Lyngdal kommune* og *Fylkesmannen i Aust-Agder og Vest-Agder*, om at i tilfeller der elevene ikke har sagt fra på skolen eller der skolen mener at den ikke har hatt plikt til å sette inn tiltak, burde skolene få noe tid til å ta tak i saken før den blir meldt til fylkesmannen. Enkelte var for eksempel bekymret for at ettersom saker kan meldes til fylkesmannen på e-post vil meldingen adresseres til både skolen og fylkesmannen samtidig. Dette er urimelig for skolen, og dessuten ressurskrevende for fylkesmannen. Departementet er enig i at det er hensiktsmessig å legge inn krav om at det må gå en viss tid fra saken er tatt opp med rektor til den kan meldes til fylkesmannen. Dette vil gi skolen mulighet til å ta tak i saken og trygge eleven og foreldrene om at det nå vil skje noe. Dessuten vil det avlaste fylkesmannens saksbehandling. Skolen vil også ha mulighet til å hente inn faglig støtte fra skoleeier eller andre kommunale tilbud eller tjenester. Departementet mener én uke (fem arbeidsdager) er en periode som kan ivareta de ulike hensynene. På en arbeidsuke bør skolen ha klart å imøtekomme eleven og foreldrene tilstrekkelig til at de kjenner seg så ivaretatt at det ikke er aktuelt å melde saken til fylkesmannen. Hvis ikke skolen klarer dette, er det rimelig at eleven og foreldrene kan søke hjelp hos en ekstern myndighet og melde saken til fylkesmannen. Departementet foreslår derfor at en sak skal avvises dersom den ikke er tatt opp med rektor eller det har gått mindre enn én uke siden den ble tatt opp. Dette er imidlertid ikke til hinder for at fylkesmannen kan involvere seg i en sak på et tidlig tidspunkt. Skulle det skje at en sak meldes inn til fylkesmannen før det har gått en uke, og saken åpenbart er alvorlig og det har høyt skadepotensiale å avvete, bør fylkesmannen raskt kontakte skolen eller skoleeier for å ta rede på status i saken.

I høringen var det flere instanser, blant annet *Fylkesmannen i Hordaland* og *Mobbeombudene i Norge*, som var kritiske til departementets bruk av ordet «avvise» i lovforslaget. Høringsinstansene uttrykte uro over at elever og foreldre som er i en sårbar situasjon kan oppleve et avvisningsvedtak

som vanskelig rent språklig. Selv om departementet har forståelse for dette synspunktet, mener departementet at lovens ordlyd i dette tilfelle må være helt presist. Begrepet *avvisning* har en bestemt betydning i forvaltningsretten, og det er knyttet visse rettigheter til det. Blant annet er det klagerett på vedtak om avvisning. De alternativene som høringsinstansene har foreslått, tjener etter departementets syn ikke samme funksjon. Departementet vil derfor videreføre *avvisning* som begrep i lovteksten, men påpeker at fylkesmannen har et ansvar for å veilede og ivareta de som henvender seg, jf. forvaltningsloven § 11. Dette innebærer blant annet å hjelpe elever og foreldre med å forstå regelverket og å legge fram saken sin og gi råd om prosess. Fylkesmannen må være forberedt på å ta imot henvendelser fra elever og foreldre som verken er kjent med eller vant med forvaltningsretten eller forvaltningssystemet, og dessuten være bevisst på at det i denne typen saker kan være særlig vanskelig og følelse-sladet å ta kontakt for å be om hjelp.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette å lovfeste tre vilkår som må være oppfylt for at fylkesmannen skal behandle saken:

1. Det må være eleven selv eller elevens foreldre som melder inn saken.
2. Saken må gjelde det psykososiale skolemiljøet på den skolen der eleven går eller skulle ha gått når saken meldes til fylkesmannen.
3. Saken må være tatt opp med skolen minst én uke før saken meldes til fylkesmannen.

Avvisningsgrunnene foreslås tatt inn i § 9 A-6 andre ledd. Saker som ikke oppfyller alle disse tre vilkårene, skal fylkesmannen avvise. Beslutninger om avvisning kan påklages, jf. forvaltningsloven § 2 og § 28.

6.5.3 Hva fylkesmannen skal vurdere og ta stilling til

I punkt 5.5 omtales aktivitetsplikten og hvor langt den strekker seg. De ulike delpliktenes utløses av ulike omstendigheter og løper til ulik tid. For eksempel gjelder plikten til å følge med hele tiden, mens plikten til å varsle og undersøke utløses av mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Plikten til å sette inn tiltak utløses av at en elev sier fra at det ikke oppleves trygt og godt på skolen eller at skolens undersøkelse viser det samme. Plikten varer så lenge eleven ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt, og tiltakene skolen setter inn skal være egnet til å oppnå dette. Konkret hva og hvor mye

som kan kreves av aktivitet og tiltak på skolens side i en bestemt sak, er likevel begrenset til det som er rimelig å forvente ut fra en faglig vurdering.

En del høringsinstanser, blant annet *Barneombudet* og flere fylkesmenn, mener fylkesmannen i tillegg til å vurdere om skolen har oppfylt aktivitetsplikten også bør ta stilling til om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt. I punkt 4.5.2 har departementet understreket at om eleven har et trygt og godt skolemiljø bestemmes av elevens egen opplevelse av hvordan det oppleves å være på skolen. I forbindelse med retten til et trygt og godt skolemiljø etter forslaget til § 9 A-2 er det altså elevens egen oppfatning som avgjør. Verken skolen, skoleeier eller fylkesmannen kan sette til side eller overprøve elevens oppfatning av hans eller hennes skolemiljø. *D e p a r t e m e n t e t* mener på bakgrunn av dette at fylkesmannen verken kan eller bør realitetsvurdere om elevens rettighet etter forslaget til § 9 A-2 er oppfylt. Etter som det er elevens oppfatning som avgjør, er ikke dette et spørsmål for fylkesmannen å bedømme og besvare.

Departementet fastholder derfor forslaget om at fylkesmannens vurderingstema i håndhevingsordningen skal være om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt. Både aktivitetsplikten etter forslaget til § 9 A-4 og den skjerpede aktivitetsplikten etter forslaget til § 9 A-5 kan være aktuelle for fylkesmannen å vurdere. Fylkesmannens vurderingstema vil samsvare med aktivitetspliktens rekkevidde og især plikten til å sette inn tiltak, se punkt 5.5.5 og 5.5.2.5. Dette betyr at fylkesmannen må vurdere det skolen har gjort eller ikke gjort for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø, opp mot hva som er rimelig å forvente at skolen etter en faglig vurdering burde ha gjort for å hjelpe eleven. Dette tilsvarende vurderingstemaet Høyesterett har lagt til grunn i sin praksis, jf. Rt. 2012 s. 146.

I praksis vil kjernen i saken ofte bli om tiltakene – ut fra en faglig vurdering – er egnet til å sikre at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannen vil i denne forbindelse måtte utrede og vurdere forhold som har vært, undersøkelser som er gjort, tiltak som er satt inn og skolens oppfølging og evaluering av disse. Det vil dessuten være viktig å vurdere skolens planer for videre tiltak og arbeid for å trygge eleven. Skolens plikt til å sette inn tiltak vil som nevnt løpe helt til eleven har et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannen må vurdere faktagrunnlaget i saken opp mot hva som

etter en faglig vurdering er rimelig å forvente av skolen i den aktuelle saken. Dersom skolen ikke har gjort det som er rimelig å forvente for å sikre at eleven får et trygt og godt skolemiljø, vil fylkesmannens konklusjon bli at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten. Eleven som har meldt inn saken, vil da få medhold i saken.

Departementet påpeker at det vil kunne være tilfeller der fylkesmannen kan komme til at aktivitetsplikten er oppfylt, selv om eleven og foreldrene fremdeles ikke er fornøyd med skolemiljøet. Dette vil kunne være utfallet dersom fylkesmannen vurderer at skolen har gjort alt som med rimelighet kan forventes og at skolens planer for videre tiltak er i samsvar med et godt faglig skjønn. Se punkt 5.5.5 om når skolen har oppfylt aktivitetsplikten. Det er videre viktig for departementet å framheve at en sak hos fylkesmannen ikke setter skolens plikt i bero. Skolen må så lenge eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø fortsette sitt arbeid med å vurdere, prøve ut og evaluere tiltak som kan bøte på dette. I denne sammenheng, som ellers, er det elevens opplevelse av skolemiljøet som er avgjørende.

Skolelederforbundet kommenterer i sitt høringssvar at selv om fylkesmannen skal kunne gjøre en fullstendig prøving og vurdering av om skolen har oppfylt aktivitetsplikten, bør fylkesmannen vise noe forsiktighet med å kritisere skolelederens skjønnsutøvelse med hensyn til tiltak. Det må etter forbundets vurdering tas hensyn til at regelen legger opp til en skjønnsvurdering og at skolen, og ikke fylkesmannen, er best kjent med detaljene i saken. Selv om departementet forstår *Skolelederforbundet* synspunkter, vil *d e p a r t e m e n t e t* understreke at prøving av rettslige standarder og skjønnsbestemmelser ikke er en ny oppgave for fylkesmannen. Fra både tilsyn og klagesaksbehandling er fylkesmannen kjent med de utfordringer som ligger i å overprøve skoleeiers og skolens faglige skjønn. Departementet viser dessuten til at fylkesmannen skal vurdere hva som med rimelighet kan forventes av skolen. I denne vurderingen må det legges vekt på både hva som er gjort, hvilken kunnskap som er tilgjengelig i fagmiljøene mv., men også ytre omstendigheter som for eksempel tidsrommet skolen handlet innenfor. Når det gjelder argumentet om avstand til saken og informasjonsgrunnlaget, er heller ikke dette en ny situasjon. Slik vil det alltid være når en uavhengig myndighet skal drive kontroll. Fylkesmannen avhjelper avstanden ved å sørge for en bred og grundig opplysning av saken.

6.5.4 Fylkesmannens vedtak og oppfølging av saken

Dersom fylkesmannen konkluderer med at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten, vil eleven som har meldt inn saken, få medhold i saken. For at denne konklusjonen skal ha noen effekt for eleven og regelverket er til nytte, er det avgjørende at konklusjonen følges opp av klare krav til skolen. I høringsnotatet foreslo departementet at fylkesmannen kunne ilegge både pålegg om retting og pålegg om tiltak.

I høringen kom det innspill blant annet fra *Barneombudet*, *Utdanningsdirektoratet* og flere fylkesmenn om at et slikt system var unødig komplisert og ville være vanskelig å forstå og manøvrere for både elever og foreldre og fylkesmannen selv. Det ble påpekt at den foreslåtte ordningen er ment å erstatte dagens klagesystem, og ikke være en ny type tilsyn.

Departementet ser ut fra responsen fra høringsinstansene at det er hensiktsmessig å forenkle regelverket mer enn det som var forslaget i høringen. På bakgrunn av dette foreslår departementet en forenklet lovtekst som i stedet for å bruke begrepene *pålegg om retting* og *pålegg om tiltak* viser til at fylkesmannen kan *vedta* hva skolen skal gjøre for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Denne endringen handler om ordbruk og terminologi i loven, og endrer ikke realiteten i det fylkesmannen skal kunne kreve av skoleeier. At fylkesmannen kan vedta hva skolen skal gjøre for å sørge for at eleven har et trygt og godt skolemiljø, gir fylkesmannen mulighet til enten å kreve at skoleeier finner en løsning på saken eller fylkesmannen kan selv vedta hvilke tiltak som skal settes inn. Hvilken av disse to løsningene fylkesmannen velger, må vurderes konkret og bero på sakens omstendigheter og tiltro til skolen og skoleeier. Unntaksvis kan det dessuten være aktuelt at fylkesmannen ikke fatter noe vedtak om hva skolen skal gjøre. Dette kan blant annet være aktuelt dersom eleven har sluttet på skolen mens saken har vært under behandling. Saken skal likevel realitetsbehandles, og fylkesmannen skal konkludere på spørsmålet om aktivitetsplikten er oppfylt.

Departementet viderefører forslaget om at fylkesmannen skal sette en frist for skoleeier for gjennomføring av fylkesmannens vedtak og at fylkesmannen skal følge opp at skoleeier faktisk gjennomfører det fylkesmannen har vedtatt. Disse forslagene fikk mye støtte i høringen. Se også punkt 7.5 om muligheten til å knytte tvangsmulkt til vedtaket.

Fylkesmannen i Hordaland og *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* stiller i sine høringssvar spørsmål ved i hvilken grad fylkesmannen kan vedta tiltak som retter seg mot andre enn den som har meldt inn saken. I forlengelsen av dette er fylkesmannens hjemmelsgrunnlag for slike avgjørelser problematisert. Som nevnt i punkt 5.5.2.5 vil de fleste tiltak i en skolemiljøsak nok påvirke mer enn én elev, men samtidig vil virkningen ikke være så inngripende at den vil kreve en særskilt lovhjemmel. Slike tiltak anser departementet at fylkesmannen kan beslutte i sine vedtak som håndhevingsmyndighet.

Det er bare når et tiltak innebærer en begrensning i en enkeltpersons rettigheter etter loven, at særskilt hjemmel er nødvendig. Departementet er enig med de høringsinstansene som peker på at fylkesmannen bare bør beslutte tiltak som griper inn i enkeltpersoners rettigheter når fylkesmannen har et forsvarlig informasjonsgrunnlag. Samtidig vil ikke departementet utelukke at det kan være tilfeller der det er riktig at fylkesmannen fatter slike vedtak. Departementet peker i denne forbindelse på at det i håndhevingsordningen vil være saker der tidsaspektet er viktig og der fylkesmannen allerede har konstatert at skolen ikke har oppfylt sin plikt overfor eleven. Dette er momenter som kan tale for at fylkesmannen unntaksvis også bør kunne fatte vedtak om tvunget skolebytte eller bortvisning. Departementet foreslår derfor å ta inn en egen hjemmel for fylkesmannen til å vedta bortvisning og tvunget skolebytte gjennom håndhevingsordningen. Departementet understreker at fylkesmannen må sikre partsrettighetene til de som berøres av vedtaket. Se mer om dette i punkt 6.5.5.

6.5.5 Krav til fylkesmannens saksbehandling

Fylkesmannens saksbehandling skal følge forvaltningslovens regler og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling. Enkeltvedtaksdefinisjonen i forvaltningsloven og saksbehandlingskravene som følger av alminnelig forvaltningsrett, lå til grunn i departementets høringsnotat. I høringen var det likevel flere høringsinstanser som mente at forslaget til lovtekst og departementets beskrivelse i høringsnotatet var svært komplisert og kunne virke forvirrende og i verste fall avskrekkende for elever og foreldre. Departementet har på bakgrunn av innspillene gjort endringer i lovforslaget.

For at regelverket skal være enkelt å forstå for elever og foreldre, vil departementet lovfeste at fylkesmannens avgjørelser som håndhevingsmy-

dighet alltid er å regne som enkeltvedtak. Dette betyr for det første at fylkesmannen må følge forvaltningslovens regler for enkeltvedtak i forberedelsen og utformingen av vedtaket. For det andre betyr det at privatpersoner som regnes som parter eller for å ha rettslig klageinteresse, kan klage på fylkesmannens vedtak. Departementet legger til grunn at eleven og foreldrene som har meldt inn et forhold, er part i fylkesmannens sak.

Datatilsynet har i sitt hørings svar kommentert at rettssikkerhetsgarantier som rett til kontradiksjon, innsyn og informasjon må gjelde alle parter, også elever som mistenkes for eller faktisk krenker andre. Departementet er selvfølgelig enig i at alle parters rettssikkerhet skal ivaretas. I hvilken grad medelevene til den som har meldt inn saken, har rett til forhåndsvarsel, innsyn og informasjon vil blant annet bero på om vedkommende regnes som en part i forbindelse med fylkesmannens vedtak. Klagerett vil bero på om medeleven regnes som part eller å ha rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28. Se mer om klagerett i punkt 6.5.6.

Departementet vil peke på at i saker om skolemiljø og skolens aktivitetsplikt vil det typisk være opplysninger med særlig sensitivt innhold om elever, foreldre eller andre. Dette gjelder både i dokumentasjonen som hentes inn fra skolen og skoleeier, men også i fylkesmannens egne saksdokumenter og vedtak. Hvem som skal få innsyn i slike opplysninger og hvordan, styres av reglene i offentlighetsloven og forvaltningsloven. I tillegg til de alminnelige reglene om innsynsrett i offentlighetsloven, er det egne regler om partenes rett til innsyn i forvaltningsloven §§ 18 til 19. Departementet vil særlig peke på regelen i forvaltningsloven § 19 andre ledd om begrensninger i partsinnsyn. Denne hjemmelen kan være aktuell å bruke slik at en elev eller foreldre ikke får innsyn i opplysninger om andre elever eller privatpersoner. Dette gjelder både opplysninger som handler om andre elever og privatpersoners private forhold, men også hvilke tiltak skolen eller fylkesmannen eventuelt har gjort eller vil gjøre overfor disse.

Departementet legger videre til grunn at fylkesmannen, når embetet skal utføre sine oppgaver i håndhevingsordningen, har behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 8 og § 9 første ledd bokstav b. Det samme gjelder for Utdanningsdirektoratet i sin rolle som klageinstans. Se for øvrig punkt 5.5.2.6.

Et noe annet spørsmål er i hvilken grad fylkesmannen skal involvere eleven som har meldt inn

saken og andre berørte elever. *UNICEF* og flere andre høringsinstanser har påpekt viktigheten av at barn blir hørt. Departementet mener informasjon fra elevene som saken gjelder, vil være helt sentralt for fylkesmannen når de skal opplyse saken. Fylkesmannens plikt til å utrede saken, jf. forvaltningsloven § 17, tilsier derfor i seg selv at elevene bør involveres og høres som en del av fylkesmannens saksforberedelse. Både Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12 gir dessuten barn en rett til medvirkning og til å bli hørt. For å understreke elevens rett til å bli hørt foreslår departementet at dette også tas inn i opplæringslovens regel om håndhevingsordningen. I praksis betyr det at fylkesmannen må sørge for at involverte elevers mening er blitt hørt. Hvilke elever som skal medvirke og hvordan, vil bero på den konkrete saken og de aktuelle elevenes alder og modenhet. Fylkesmannen må dessuten vurdere om elevens oppfatning og mening kommer fram i saksdokumentene som er innhentet fra skolen eller skoleeier. Det kan for eksempel være nedtegnelser fra samtaler med en ansatt på skolen eller noen utenforstående som viser hva elevene mener. Når saksforholdene tilsier det, bør fylkesmannen være i direkte kontakt med elevene, og ikke bare med foreldre eller andre voksne som representerer dem.

Ved siden av å lovfeste elevenes rett til å bli hørt, mener departementet at det også bør lovfestes at fylkesmannen i sine vurdering og beslutninger skal legge vekt på hensynet til elevenes beste. Prinsippet om *barnets beste*, som også følger av både Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3, er så sentralt at det av opplysende hensyn bør få plass i bestemmelsen om håndhevingsordningen, se forslaget til § 9 A-6 tredje ledd.

Etter forvaltningsloven vil ikke kommuner og fylkeskommuner være part i saken, og fylkesmannens avgjørelser vil ikke regnes som enkeltvedtak overfor kommuner og fylkeskommuner. Flere høringsinstanser har pekt på at det er svært viktig at både skolen og skoleeier involveres i en sak for fylkesmannen. Departementet er enig i dette. Det vil være en helt naturlig del av fylkesmannens saksforberedelse og utredning av en sak at både skolen og skoleeier involveres og har mulighet til å belyse og dokumentere sitt syn på saken. Fylkesmannens plikt til å utrede saken og opplyse den så godt som mulig, jf. forvaltningsloven § 17, forutsetter at det hentes inn dokumentasjon og redegjørelser fra både skolen og skoleeier. I forslaget til lovteksten om håndhevingsordningen har departementet foreslått at fylkesmannen skal ha hjemmel til å kreve at skolen og skole-

eier legger fram nødvendig informasjon i saken. Fylkesmannen avgjør selv om pålegget om å sende inn opplysninger skal rettes til skolen eller skoleeier. Dersom det rettes til skoleeier, vil det være denne som må sørge for å involvere skolen.

Fylkesmannens hjemmel for innsyn, se forslaget til § 9 A-6 tredje ledd, gjelder uavhengig av skolen og skoleeiers taushetsplikt. Dette er nødvendig for å sikre at fylkesmannen får tilstrekkelig og sikker nok informasjon til å kunne vurdere saken. Taushetsplikten det siktes til i lovforslaget er taushetsplikt etter forvaltningsloven eller etter avtale med skolen eller skoleeier. Departementet er enig med *Helsedirektoratet* som påpeker at helsepersonell har taushetsplikt etter andre og strengere regler, og at det i forbindelse med kapittel 9 A i opplæringsloven ikke er behov for å endre på regelverket om helsepersonells taushetsplikt. Dersom fylkesmannen skal få tilgang til opplysninger fra skolehelsetjenesten, fastlegen eller andre med taushetsplikt etter helsepersonelloven, forutsetter dette samtykke fra den opplysningene gjelder.

I høringen viste departementet til at saksbehandlingstiden skal være så kort som mulig, men foreslo ikke å lovfeste konkrete frister. Enkelte høringsinstanser var skeptiske til departementets tilbakeholdenhet på dette punktet. Blant annet *Dysleksi Norge*, *Elev- og lærlingombudene* og *Læringsmiljøseneteret* ønsket tydeligere og objektive frister, både for hvor raskt fylkesmannen skal starte å arbeide med en sak og hvor raskt saken må avgjøres. Departementet mener det ikke er tjenlig å lovfeste absolutte tidsfrister. Slike frister tar ikke høyde for at det i den bestemte saken kan være gode grunner til at det tar lang tid. En ytre ramme for saksbehandlingstid kan dessuten virke mot sin hensikt og i stedet legge til rette for unødig langvarig saksbehandling i noen saker. Departementet anser at forvaltningslovens krav om at saken skal avgjøres «uten ugrunnet opphold» er tilstrekkelig, jf. forvaltningsloven § 11 a. Samtidig understreker departementet at det er viktig at saksbehandlingstiden holdes kort. Innenfor den statlige styringslinjen har staten andre virkemidler enn lov som kan sikre kort saksbehandlingstid. Departementet vil følge utviklingen i saksbehandlingstiden nøye.

6.5.6 Mulighet til å klage på fylkesmannens vedtak

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

- Avgjørelse om å realitetsbehandle eller avvise saken (se punkt 6.5.2)

- Avgjørelse av om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt eller ikke (se punkt 6.5.3)
- Avgjørelse som pålegger skolen å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø, herunder vedtak om tiltak skolen skal sette inn (se punkt 6.5.4)

I høringen foreslo departementet at fylkesmannens saksbehandling skal følge forvaltningslovens regler for enkeltvedtak og at eleven og foreldrene som har meldt inn saken og eventuelt andre privatpersoner med rettslig klageinteresse, kan klage på fylkesmannens beslutninger. Dette fikk bred støtte i høringen. Departementet viderefører forslaget om at fylkesmannens avgjørelser skal regnes som enkeltvedtak og derfor skal forberedes og utformes i samsvar med forvaltningsloven kapittel IV og V. Enkeltvedtak kan påklages av parter og andre med rettslig klageinteresse. Se også punkt 6.5.5. Utdanningsdirektoratet er klageinstans for klager på fylkesmannens vedtak i håndhevingsordningen. Krav til hvordan klagen skal være og krav til saksbehandlingen av klagen følger av forvaltningsloven kapittel VI.

I tillegg foreslo departementet at også både offentlige og private skoleeiere skulle ha klagerett. Flere høringsinstanser, blant annet *Barneombudet*, *Foreningen mobbing i skolen*, *Mobbeombudene i Norge*, *OdinStiftelsen*, *Utdanningsdirektoratet* og flere fylkesmenn, er kritiske til skoleeiers klagerett. Aktørene er bekymret for lang saksbehandlingstid, at kommuner vil bruke klageretten til å trenere saker og at avstanden mellom elevene og den som fatter beslutningen blir lang. Flere påpeker dessuten at i skolemiljø saker er det ikke samme grunn til å beskytte kommunen som eleven, ettersom styrkeforholdet mellom disse partene i utgangspunktet er asymmetrisk. Flere påpeker at kommuner og fylkeskommuner verken i dagens klageordning eller etter forvaltningslovens system har klagerett på statens vedtak.

I dagens klageordning, som følger forvaltningslovens system, har kommuner og fylkeskommuner ikke klagerett på fylkesmannens vedtak. Enkeltvedtak og klagerett er forbeholdt private. Når det gjelder pålegg i forbindelse med statlig tilsyn etter kapittel 10 A i kommuneloven, er det derimot klagerett for kommunen og fylkeskommunen. Dette er en særordning for statens tilsyn med kommuneplikter. Håndhevingsordningen for skolemiljø saker vil ikke være en forvaltningsrettslig klageordning, men heller ikke statlig tilsyn. Departementet mener at selv om ordningen har fellestrekk med tilsyn, er det større grunn til å sammenligne den med klagesaksbehandling.

Departementet legger særlig vekt på at det er enkeltelevers sak som skal prøves, og at utfallet har direkte betydning for elevens skolesituasjon. Det er dessuten ikke slik at fylkesmannen på eget initiativ igangsetter saken, men derimot har en plikt til å prøve forholdet når eleven eller foreldrene krever det. Å legge håndhevingsordningen tett opp mot dagens system for klagesaksbehandling vil dessuten skape nærhet til behandlingen av andre skolemiljøsaker der vedtak er påkrevd, for eksempel bortvisning eller tvunget skolebytte. Departementet vil dessuten påpeke at håndhevingsordningen skal erstatte dagens klagesaker, og ikke være en utvidelse av tilsynsinstituttet overfor kommuner og fylkeskommuner.

Bakgrunnen for at departementet i høringen foreslo klagerett for kommunene var at dette kan bidra til likebehandling. Departementet erkjenner at dette fortsatt er et gyldig argument, men det må avveies mot ulempene ved forlenget saksbehandlingstid og at det er et asymmetrisk maktforhold mellom eleven og skoleeier. Det må også ses i sammenheng med hvilke sikkerhetsventiler som finnes for å sikre en overprøving og koordinering av fylkesmannsembetenes praksis. Likebehandling mellom fylkesmennene sikres gjennom regionalt samarbeid, samarbeid mellom alle fylkesmannsembetene og ved at Utdanningsdirektoratet generelt driver opplæring og kvalitetssikring av fylkesmannens arbeid. I håndhevingen av skolemiljøsaker vil også Utdanningsdirektoratets klagebehandling av klager fra elever og foreldre være viktig og virke normerende for fylkesmannens praksis. Utdanningsdirektoratet eller departementet kan dessuten omgjøre fylkesmannens vedtak etter omgjøringsreglene i forvaltningsloven § 35. I et ekstraordinært tilfelle kan dermed fylkesmannens beslutning vis-à-vis en kommune omgjøres.

Spørsmålet om klagerett for skoleeier må også ses i sammenheng med hvilke andre muligheter skoleeier har til å få overprøvd fylkesmannens avgjørelse. Det vises i denne sammenheng til at regjeringen denne våren vil legge fram lovforslag for Stortinget om en egen tvisteløsningsmekanisme mellom stat og kommune. En slik mekanisme skal gi kommuner og fylkeskommuner tilgang til en uavhengig prøving av rettslige tvister med staten. Kommuner og fylkeskommuner skal gjennom ordningen kunne bringe en sak inn for retten for å få domstolens prøving av et statlig vedtak. Fylkesmannens vedtak i håndhevingsordningen for skolemiljøsaker vil i likhet med andre statlige vedtak etter opplæringsloven bli underlagt mulighet for rettslig prøving som en del av denne tvisteløsningsmekanismen.

Departementet ser at det er flere argumenter som taler mot at skoleeier bør kunne påklage fylkesmannens beslutninger i håndhevingsordningen. Særlig sentralt er risikoen for forsinkelser og likheten til ordinær klagesaksbehandling. Det har vært et tungtveiende argument for departementet at klagerett for skoleeier understøtter at styrkeforholdet mellom eleven og skoleeier er svært asymmetrisk i skolemiljøsaker. Eleven er i utgangspunktet prisgitt at skolen og skoleeier sitter på nøkkelen til å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Samtidig er skoleeier også best rustet til å holde saken i prosess dersom den ønsker det.

På bakgrunn av innspillene fra høringen og en avveining av hensynet til henholdsvis elevsiden og skoleeiersiden, anser departementet at de beste hensyn taler for at skoleeier ikke skal kunne påklage fylkesmannens beslutninger i håndhevingsordningen. Departementet legger derfor forvaltningslovens system til grunn, og foreslår at kommuner og fylkeskommuner ikke skal ha klagerett på fylkesmannens vedtak.

I motsetning til kommuner og fylkeskommuner har friskoler og private grunnskoler klagerett etter forvaltningsloven siden de er private rettssubjekter. Departementet anser imidlertid at argumentene mot klagerett for skoleeier i skolemiljøsaker gjelder både for offentlige skoler, friskoler og private grunnskoler etter § 2-12. Departementet har lagt særlig vekt på at det er av stor betydning for elevene at saken avklares raskt. Det vises øg til at de private skolene kan bringe statens vedtak inn for domstolen. Departementet foreslår på bakgrunn av dette at private skoleeiere ikke skal kunne påklage fylkesmannens vedtak etter § 9 A-6. Dette innebærer et unntak fra normalordningen etter forvaltningsloven, men likestiller offentlige og private skoleeiere.

6.6 Departementets forslag

Departementet foreslår en ny håndhevingsordning som bedre skal sikre at elevenes rettigheter og skolenes og skoleeierens plikter etter loven håndheves og oppfylles. Endringene som foreslås er dels en konsekvens av forslaget om å oppheve skolens vedtaksplikt etter dagens § 9a-3 tredje ledd (se punkt 5.5.6), og dels for å bøte på svakheter i dagens ordning. Håndhevingsordningen foreslås lovfestet i § 9 A-6.

Hovedlinjene i håndhevingsordningen departementet foreslår er:

- Dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, kan elevene melde saken til fylkesmannen.
 - Saken skal først være tatt opp med rektor, og det skal ha gått minst én uke før saken meldes til fylkesmannen.
 - Fylkesmannen utreder og tar stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt.
 - Fylkesmannens saksbehandling skal følge forvaltningsrettens regler for forsvarlig saksbehandling og enkeltvedtak.
 - Involverte elever skal bli hørt, og elevenes beste skal være et grunnleggende hensyn.
 - Skoleeier og skolen skal legge fram de opplysningene fylkesmannen trenger for å ta stilling til saken.
 - Dersom fylkesmannen kommer til at skolen ikke har oppfylt sin aktivitetsplikt, kan dette følges opp av et vedtak om hva skolen skal gjøre for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.
 - Fylkesmannen skal sette en frist for å oppfylle vedtaket, og fylkesmannen skal sørge for at kommunen følger opp vedtaket innen fristen.
 - Fylkesmannen kan knytte tvangsmulkt til vedtaket (se kapittel 7).
 - Privatpersoner kan påklage fylkesmannens vedtak til Utdanningsdirektoratet.
- 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.

7 Tvangsmulkt ved brudd på aktivitetsplikten

7.1 Bakgrunnen for forslaget

Dagens regler om skolemiljø etterleves ikke fullt ut i skolen. Enkelte saker om dårlig skolemiljø kan over tid øke i omfang og bli mer fastlåste. Selv etter at elever har fått medhold av fylkesmannen i en klage, kan det i mange tilfeller gå altfor lang tid før skoleeieren eller skolen gjør nok for å rette på elevens skolehverdag. Dette har alvorlige følger for de elevene det gjelder. Det kan også redusere tilliten til regelverket og håndhevingssystemet.

Departementet har på bakgrunn av forslaget fra Djupedalutvalget og høringsinnspillene til dette vurdert behovet for økonomiske reaksjoner mot skoleeier for brudd på reglene om skolemiljø. I saker hvor skolene ikke raskt og effektivt setter inn tiltak som sikrer at enkeltelever har det trygt og godt på skolen til tross for at elevene har fått medhold i en skolemiljøklage, mener departementet at det er grunnlag for å innføre et eget pressmiddel – tvangsmulkt – mot skoleeieren. Siktemålet med en slik reaksjon er ikke å gi en straff for lovbruddet, men å drive fram aktivitet. Meningen er at det i slike saker *skal nytte å si fra*.

7.2 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 det fattes vedtak om konkrete tiltak som en del av realitetsbehandlingen av klagesaken. I dagens kapittel 9a finnes dessuten en bestemmelse om erstatning i § 9a-8 og en hjemmel for straff i § 9a-7.

I tilsyn med kommuner og fylkeskommuner kan fylkesmannen gi 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, tilbake-

trekking av skolens godkjenning og karantene, jf. friskoleloven §§ 7-2 a og 7-2 b.

7.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen en hjemmel for bruk av tvangsmulkt i håndhevingssaker om skolemiljø. Forslaget innebar å lovfeste en hjemmel for tvangsmulkt i saker der fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet fatter vedtak om pålegg om retting eller tiltak for å håndheve skolens aktivitetsplikt i enkeltsaker.

I forslaget ble det understreket hvor viktig det er at ilagte pålegg om skolemiljø blir gjennomført og at tvangsmulkt kan være et effektivt pressmiddel mot skoleeiere for å sikre at pålegg blir gjennomført i praksis.

Lovforslaget inneholdt hjemmel til å fastsette regler om bruk av tvangsmulkt i forskrift. Departementet ba spesielt om høringsinstansenes synspunkter på spørsmålet om regulering i forskrift.

I høringen viste departementet til Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*. I denne lovproposisjonen ble det foreslått å ta inn en ny § 51 i forvaltningsloven med fellesregler for tvangsmulkt. Departementet viste til at vedtak av en generell regel om tvangsmulkt i forvaltningsloven kunne føre til at ordlyden i forslaget til § 9 A-11 ble justert for å unngå unødig duplisering av reglene.

7.4 Høringsuttalelser

79 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om tvangsmulkt. Et flertall av høringsinstansene støtter forslaget helt eller delvis. Blant disse er Barneombudet, Utdanningsforbundet, Elevorganisasjonen, Norsk Lektorlag, Skolenes landsforbund, flere kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. Mange av dem som støtter forslaget, gjør det under visse forutsetninger og forbehold. Det er også en del høringsinstanser som er imot forslaget eller har innvendinger til dette. Blant disse er

KS, Fylkesmannen i Vestfold og noen kommuner og fylkeskommuner.

De som er positive til forslaget, trekker fram at det vil sikre framdrift og dermed medvirke til at pålegg om retting eller tiltak vil bli fulgt opp. En del elever og foreldre føler avmakt i sitt møte med skolen i situasjoner hvor det er misnøye med skolemiljøet. Enkelte høringsinstanser har derfor framhevet at tvangsmulkt er et nødvendig virkemiddel for å presse skolene til handling. Andre høringsinstanser peker på at en presset kommuneøkonomi kan gjøre tvangsmulkt til et effektivt pressmiddel. Det pekes videre på at bruk av tvangsmulkt vil føre til større oppmerksomhet rundt skolemiljøaker, at de blir høyere prioritert og at skoler og skoleeiere ikke lenger kan skjule seg bak mangel på ressurser som unnskyldning for ikke å gjøre noe.

Flere høringsinstanser, blant annet *Utdanningsforbundet*, trekker fram – tross prinsipielle betenkeligheter – at tvangsmulkt i praksis er helt nødvendig i saker der pålegg ikke blir fulgt opp av skoler. Noen høringsinstanser peker på at det er en *kan*-bestemmelse og at virkemidlet dermed kan tas i bruk når det i konkrete tilfeller anses hensiktsmessig. Det gjør tvangsmulkt til et fleksibelt virkemiddel.

Enkelte høringsinstanser peker på at tvangsmulkt kan være et egnet virkemiddel i de alvorligste sakene og i tilfeller der alle andre virkemidler er prøvd uten at disse har ført fram. Det pekes på at tvangsmulkt er et virkemiddel myntet spesielt på skoleeiere som er uvillige til å ta ansvar. Men det understrekes samtidig at virkemidlet bare må brukes der hvor det er realistisk å kunne få til en løsning av saken på denne måten. Det understrekes også i høringsinnspill at tvangsmulkt som nytt virkemiddel i utdanningssektoren må bli gjenstand for evaluering etter en viss periode for å se hvordan det har virket i praksis.

Noen høringsinstanser peker på at det er uheldig at forslaget ikke gjelder det fysiske skolemiljøet, bare det psykososiale. *Elevorganisasjonen* mener at tvangsmulkt ikke bare må kunne brukes i de tilfeller som foreslått, men ved alle brudd på bestemmelser i kapittel 9 A om skolemiljø. *Utdanningsdirektoratet* mener at tvangsmulkt også skal kunne brukes av tilsynsmyndighetene.

Enkelte høringsinstanser støtter innføring av tvangsmulkt, men frykter likevel at noen kommuner kan spekulere i å betale en ubetydelig bot framfor å legge tid og energi i å bidra til et trygt og godt skolemiljø. Noen høringsinstanser framhever at beløpene må være såpass høye at skoleeieren raskt retter seg etter de påleggene som er vedtatt.

Flere høringsinstanser, blant annet KS og noen kommuner, mener det prinsipielt er betenkelig å gi et forvaltningsorgan myndighet til å ilegge et annet forvaltningsorgan tvangsmulkt. KS uttaler blant annet:

«Prinsipielt har det å gi et forvaltningsorgan myndighet til å ilegge et annet forvaltningsorgan en tvangsmulkt sine klare prinsipielle betenkeligheter. Betaling av tvangsmulkt vil kunne gå på bekostning av bruk av midler til andre behov i kommunen, for eksempel til å etablere fagkompetanse til å arbeide med elevenes psykososiale miljø. En tvangsmulkt vil også kunne undergrave et samarbeid mellom forvaltningsorganene hvor fokus blir tvangsmulkten i stedet for et samarbeid om hva som er egnede og riktige tiltak til beste for barnet.»

Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger uttrykker skepsis til økonomiske sanksjoner som virkemiddel i saker om psykososialt skolemiljø:

«Senteret har i prinsippet stor tro på at økt faglig og praksisrettet kunnskap til praksisfeltet, er viktigere enn økonomiske sanksjoner. Motivasjonen for å bedre forholdene som påleggene rettes mot, bør være av en helt annen karakter enn økonomiske trusler. Det er samtidig mulig å se at en tvangsmulkt, eller trussel om sådan, kan ha en symbolsk verdi i seg selv i form av å signalisere at brudd på aktivitetsplikten er like kritikkverdig som brudd på andre lover hvor økonomiske sanksjoner allerede eksisterer. Senteret ønsker å poengtere at det er viktig å ikke ha overdreven tro på at dette er virkemidlet som bør løftes mest fram i debatten om hvordan arbeid mot mobbing bør tas tak i.»

Enkelte høringsinstanser mener at pålegg er virkemiddel godt nok i seg selv og at tvangsmulkt derfor er unødvendig. Andre høringsinstanser peker på at tvangsmulkt vil åpne for ikke bare en ny, men også en helt uønsket praksis i norsk skole. *Andebu kommune* sier det slik i sin høringsuttalelse:

«Dette åpner for en helt ny praksis i norsk skole, som Andebu kommune ikke ønsker. Dersom dette vedtas på dette området, kan dette lett føre til en lignende praksis på andre områder, f.eks. om foreldre mener elevene ikke har hatt tilfredsstillende utbytte av opplæringa. En ordning med tvangsmulkt fører lett til

at dette kan forsterke et dårlig samarbeid hjemskole. Det må heller søkes å heve kompetansen på dette området slik at dialog med og forhold til foresatte som opplever at sine barn blir krenket, blir mer fortrolig og god.»

Enkelte høringsinstanser mener at ileggelse av tvangsmulkt ikke vil løse fastlåste saker til det bedre for en elev, men at det kan føre til at konflikter og utfordringer blir ytterligere forsterket. Det vises til at skoler som ikke følger opp de påleggene som de blir ilagt, har problemer i sin skoledrift og bør følges opp på andre måter enn gjennom tvangsmulkt. Videre pekes det på at forslaget om tvangsmulkt bærer preg av manglende tillit til skolene og deres vilje til å skape et godt skolemiljø. Tvangsmulkt er etter noen høringsinstansers syn heller ikke et godt styringsmiddel overfor kommuner. Dette begrunnes med at en tvangsmulkt overfor kommuner og fylkeskommuner ikke kan tvangsinndrives.

Hvis dårlig økonomi er grunn til manglende etterlevelse av pålegg, vil situasjonen forverres dersom en mulkt skal betales i tillegg. Det framheves av noen høringsinstanser at dette må tas i betraktning ved vurderingen av om tvangsmulkt skal brukes i konkrete tilfeller. Enkelte høringsinstanser tar til orde for at en tvangsmulkt ikke bør finansieres gjennom kutt i skolens budsjetter.

Kristne Friskolers Forbund (KFF) og *Abelia – Forum for Friskoler* peker på at friskolene står i en annen økonomisk stilling enn de offentlige skolene. De viser til at friskoler bare har statstilskudd og skolepenger til disposisjon og at det finnes detaljerte regler for hva en friskoles midler kan brukes til. KFF mener også at friskolene må ha adgang til å klage på avgjørelser om tvangsmulkt, noe de mener ikke kommer helt klart fram i den lovtteksten som er foreslått.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter at pålegg om tiltak kan sanksjoneres med tvangsmulkt, men ikke pålegg om retting. I deres høringsuttalelse heter det følgende om dette:

«Slik Fylkesmannen forstår forslaget skal det kunne gis tvangsmulkt for gjennomføring av både pålegg om tiltak og pålegg om retting. Vi er av den oppfatning at tvangsmulkt kun bør benyttes for pålegg om tiltak. Når det gjelder pålegg om tiltak som skoleeier skal gjennomføre, vil det enkelt kunne avgjøres om de konkrete tiltakene er iverksatt eller ikke, og om det ulovlige forholdet således er opphørt. Når det derimot gjelder pålegg om retting, vil «det ulovlige forholdet» ikke være opphørt før aktivitets-

plikten er oppfylt, og tvangsmulkten får da en annen karakter og hensikt enn det som er tiltenkt.»

KS mener at en eventuell tvangsmulkt bør forbeholdes de særlige tilfellene. Videre mener KS at det må foreligge et vesentlig brudd på de pliktene som kommunen og fylkeskommunen er pålagt av fylkesmannen. KS mener også at det bør kreves nærmere vurdert hvorfor pålegg ikke er satt i verk og alvorlighetsgraden i en mobbesak.

I høringsnotatet foreslo departementet at «ei avgjerd om tvangsmulkt får verknad når skoleeigaren ikkje held fristen for gjennomføring av pålegget, og mulkta går så lenge det ulovlege tilhøvet varer». Enkelte høringsinstanser mener at begrepet *det ulovlege tilhøvet* er uklart og må avklares. Det pekes på at det bør gå klart fram av lovtteksten om pålegget er oppfylt når det blir satt i verk eller om det først er oppfylt når det har virket etter sin hensikt, altså når eleven har fått oppfylt sin rett til et trygt og godt skolemiljø. Enkelte høringsinstanser peker på at det må komme klart fram av lovtteksten at aktivitetsplikten ikke settes til side. De understreker med dette at påleggene fortsatt må følges selv om det er klaget på en avgjørelse om tvangsmulkt.

I forslaget fra departementet gikk det fram at en avgjørelse om tvangsmulkt ikke får virkning dersom «det er uråd å rette seg etter pålegget og den ansvarlege ikkje kan noko for dette». *Fylkesmannen i Hordaland* mener det er uklart om det med denne ordlyden siktes til tilfeller der det ikke er mulig å gi en elev et godt psykososialt skolemiljø eller tilfeller der fylkesmannen har vedtatt tiltak som ikke lar seg gjennomføre i praksis.

I høringen ba departementet om høringsinstansenes syn på om det bør fastsettes egne forskriftsbestemmelser om bruk av tvangsmulkt. Alle som har uttalt seg om spørsmålet, mener loven bør utfylles med nærmere regler enten i forskrift eller veiledning. Flere høringsinstanser peker på at det er viktig at hensynet til rettssikkerhet blir ivaretatt. Noen peker på at en forskrift som regulerer tvangsmulkt må tre i kraft samtidig med lovendringene. Det pekes på viktigheten av ensartet og rettfærdig praksis, ikke minst hva angår nivået for mulkten. En forskrift bør derfor gi veiledning både om hva slags mulkt – løpende eller engangsbeløp – som skal kunne ilegges og hvilket nivå den skal være på. Enkelte høringsinstanser har pekt på at forskriftsbestemmelser om tvangsmulkt bør sees i sammenheng med den nye bestemmelsen om tvangsmulkt som er tatt inn i forvaltningsloven § 51. Noen høringsinstanser

understreker det viktige i at en tvangsmulkt må fastsettes individuelt, men likevel slik at det må være fastsatt maksimumssatser i forskrift.

Enkelte høringsinstanser mener at det ikke er tilstrekkelig med tvangsmulkt som virkemiddel og har tatt til orde for innføring av også andre sanksjoner i saker om skolemiljø. Noen høringsinstanser mener det bør være adgang til å stenge skoler dersom disse er farlige for barn. Andre høringsinstanser mener det bør kunne ilegges overtredelsesgebyr som en reaksjon dersom skolen over flere år har unnlatt å følge opp saker om dårlig skolemiljø. I høringsinnspillene pekes det også på straff og oppreising som mulige sanksjoner, ikke bare for mangel på oppfølging av pålegg, men også for brudd på andre bestemmelser i opplæringsloven.

7.5 Departementets vurderinger

7.5.1 Forholdet til regulering av tvangsmulkt i forvaltningsloven

Det er vedtatt en ny § 51 om tvangsmulkt i forvaltningsloven. Lovbestemmelsen har foreløpig ikke trådt i kraft. Forvaltningslovens regel om tvangsmulkt vil være en generell regel som kan utfylles eller fravikes i den enkelte særlov hvor denne reaksjonen innføres.

Forvaltningsloven § 51 gjelder tvangsmulkt som ilegges private personer (enkelt personer eller andre private rettssubjekter). Friskoler og private grunnskoler vil således være omfattet av § 51. Men fylkesmannens avgjørelser om å ilegge tvangsmulkt overfor kommuner eller fylkeskommuner vil falle utenfor virkeområdet til forvaltningsloven § 51.

Etter departementets vurdering lovfester forvaltningsloven § 51 grunnleggende prinsipper for tvangsmulkt som er relevante også ved bruk av denne reaksjonen overfor forvaltningsorganer. Departementet har derfor tatt utgangspunkt i denne lovbestemmelsen ved utarbeidelsen av lovforslaget om tvangsmulkt i opplæringsloven.

Når bestemmelsen i forvaltningsloven trer i kraft, kan det vurderes om deler av den foreslåtte bestemmelsen om tvangsmulkt i opplæringsloven skal erstattes av en henvisning til forvaltningsloven.

7.5.2 Hjemmel for tvangsmulkt

Departementet foreslo i høringen at det innføres en hjemmel for bruk av tvangsmulkt i den foreslåtte håndhevingsordningen for enkeltsaker om

skolemiljø. I punkt 6.5.4 foreslår departementet en annen begrepsbruk i forslaget om håndhevingsordning enn det som var på høring. Avgjørelsene i håndhevingsordningen omtales ikke lenger som *pålegg om retting* eller *pålegg om tiltak* slik det var foreslått i høringen. I stedet benyttes begrepet *vedtak* om fylkesmannens avgjørelse om hva skolen skal gjøre for at eleven skal få det trygt og godt på skolen. Denne endringen i begrepsbruk får konsekvenser for utformingen av bestemmelsen om tvangsmulkt fordi tvangsmulkt er knyttet til oppfyllelsen av slike vedtak. I det følgende og i lovforslaget om tvangsmulkt brukes derfor begrepet *vedtak*, ikke *pålegg om retting* og *pålegg om tiltak*.

Forslaget om tvangsmulkt innebærer at det innføres en hjemmel i opplæringsloven for bruk av tvangsmulkt i saker der skoleeieren ikke etterkommer vedtak fra fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet i håndhevingsordningen. Med tvangsmulkt menes et vedtak med trussel om plikt til å betale et gitt beløp til det offentlige dersom et vedtak om hva skolen må gjøre i en konkret sak, ikke etterlevs. Selv om tvangsmulkt vedtas etter at et lovbrudd er konstatert, er ikke hensikten å straffe, men å drive fram aktivitet. Tvangsmulkt har dermed ikke et straffende preg. 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 beskrivelse av virkemidlet tvangsmulkt.

I samsvar med alminnelig praksis la departementet i høringen til grunn at tvangsmulkt skal tilfalle statskassen. Departementet foreslår at dette tas inn i lovteksten i forslaget § 9 A-12. At mulkten skal tilfalle statskassen, innebærer at det ikke vil være en økonomisk gevinst for det forvaltningsorganet som ilegger mulkten.

7.5.3 Behovet for tvangsmulkt

Departementet foreslo i høringen å innføre en hjemmel for bruk av tvangsmulkt i saker der skoleeier ikke etterkommer vedtak fra fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet i håndhevingsordningen.

Enkelte høringsinstanser mener at et vedtak i seg selv er tilstrekkelig og at det ikke er nødvendig med tvangsmulkt som virkemiddel for å sikre etterlevelse av kravene i opplæringsloven. Andre mener at tvangsmulkt kan ha en preventiv funk-

sjon og at det i enkelttilfelle nettopp kan være behov for et slikt pressmiddel i saker om enkeltelevers skolemiljø. Departementets vurdering er at et vedtak i de aller fleste situasjoner vil være tilstrekkelig. Tvangsmulkt skal være et virkemiddel beregnet for de spesielle tilfellene der et vedtak unntaksvis ikke følges opp.

I høringen peker enkelte høringsinstanser på at tvangsmulkt bare vil være et virkemiddel med symbolsk verdi og ikke være et konstruktivt bidrag til å skape et godt skolemiljø. Departementet bemerker at en hjemmel for tvangsmulkt vil gi et klart signal om at det ikke er akseptabelt at skoleeiere unnlater å følge opp vedtak som skal sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Departementet legger likevel til grunn at det bare unntaksvis vil være nødvendig å bruke tvangsmulkt overfor skoleeiere. Tilgang til tvangsmulkt i enkelte saker kan imidlertid være et viktig virkemiddel der det unntaksvis må antas at skoleeier ellers ikke vil oppfylle fylkesmannens eller Utdanningsdirektoratets vedtak innen den fristen som er satt i vedtaket. I slike saker kan tvangsmulkt bidra til at enkeltelevers rett til et trygt og godt skolemiljø oppfylles i praksis og til rett tid. Tvangsmulkt kan også ha en forebyggende funksjon.

Flere av høringsinstansene som er imot forslaget, framhever at en skoleeier heller bør få tilbud om et målrettet system for oppfølging og hjelp framfor å bli ilagt tvangsmulkt. Det vises til at en seriøs skoleeier vil ønske å bli hjulpet ut av slike situasjoner. Departementet bemerker at det ikke er snakk om det ene virkemidlet eller det andre, men begge deler. Det normale vil være at skoleeiere etterkommer vedtak fra fylkesmannen og at en skoleeier som ber om hjelp i slike situasjoner, får tilbud om det. Tvangsmulkt er et virkemiddel som vil være aktuelt i tilfeller hvor skoleeier ikke er villig til å etterkomme vedtaket og hvor veiledning eller støtte dermed er lite aktuelt. Departementet legger til grunn at disse tilfellene hører til unntakene.

Noen høringsinstanser mener at tvangsmulkt vil bidra til å forsterke konflikter og utfordringer, ikke til å løse fastlåste saker. Departementet bemerker at et vedtak om tvangsmulkt bare vil bli gjort i saker der dette anses nødvendig for at skoleeier skal etterkomme vedtak truffet av fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet. I slike saker legges det til grunn at det allerede har vært en viss dialog og at det allerede foreligger en uløst sak som krever handling.

I høringen er det kommet innspill om at innføring av tvangsmulkt vil innebære en uønsket ny

ordning i norsk skole. Det uttrykkes i den sammenheng frykt for at lignende økonomiske virkemidler etter hvert også vil bli innført på andre områder enn det psykososiale skolemiljøet. Til dette vil departementet påpeke at saker om enkeltelevers skolemiljø står i en særstilling. Dette er saker hvor en elev opplever å bli mobbet, utestengt eller av andre grunner ikke har det trygt og godt på skolen og hvor skolen ikke oppfyller sin plikt til å ivareta eleven. Dette vil gå ut over elevens skolegang og dermed muligheten til å benytte seg av retten til opplæring. I tillegg kan det få store konsekvenser for elevens psykiske helse og mulighet til å fungere godt i samfunnet på lengre sikt.

Departementets forslag om tvangsmulkt knytter seg til oppfyllelsen av fylkesmannens eller Utdanningsdirektoratets vedtak for å håndheve skolens aktivitetsplikt i saker om psykososialt skolemiljø. Enkelte høringsinstanser har tatt til orde for at tvangsmulkt bør kunne brukes også i håndhevingen av andre krav i kapitlet om skolemiljø, herunder saker om fysisk skolemiljø. Departementet vil bemerke at tvangsmulkt er et virkemiddel beregnet på å framvinge regelverksetterlevelse. For at dette skal være et effektivt virkemiddel, må skoleeiere ha mulighet til å unngå mulkt ved å oppfylle regelverket. Tvangsmulkt er på denne bakgrunn best egnet for lovkrav som inneholder konkrete plikter. Aktivitetsplikten er et eksempel på dette. Denne plikten skiller seg også fra de øvrige kravene om psykososialt skolemiljø fordi den knytter seg til oppfyllelsen av enkeltelevers rettigheter. Departementet kan ikke se at det er samme grunnlag for å innføre tvangsmulkt for de andre kravene i kapitlet om skolemiljø. Departementet viser for øvrig til at arbeidet med nytt regelverk om skolemiljø i denne omgang er begrenset til det psykososiale miljøet. Det fysiske skolemiljøet og krav til dette har ikke vært gjenstand for høring. Dette vil bli gjennomgått som en oppfølging av Folkehelsemeldingen, Meld. St. 19 (2014–2015) *Mestring og muligheter*.

Noen høringsinstanser peker på at det er uheldig dersom betaling av tvangsmulkt går på bekostning av å bruke midler til å dekke andre behov hos skoleeier. Dette vil være særlig uheldig dersom skoleeier fra før har svak økonomi. Departementet vil understreke at innføringen av hjemmel for tvangsmulkt ikke betyr at dette virkemidlet må benyttes i alle tilfeller hvor skoleeier ikke etterkommer vedtak fra fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet. Hvorvidt tvangsmulkt skal benyttes, vil bero på en helhetlig vurdering i

hvert enkelt tilfelle. Hensikten med en tvangsmulkt er at den skal virke avskrekkende, forebyggende og sørge for at vedtak blir etterkommet. Mulkten bør derfor være så stor at en skoleeier ikke har et insentiv til å spekulere i å betale mulkten i stedet for å oppfylle vedtaket. Mulktnivået er viktig både i forebyggende øyemed og i konkrete tilfeller. Dette må tas hensyn til ved utarbeidelsen av forskriftsbestemmelser om satser eller rammer for tvangsmulkten og ved fastsettelsen av tvangsmulkt i konkrete tilfeller. Det må ikke være lønnsomt for en skoleeier å betale seg fri fra en lovpålagt plikt. Etter departementets syn er det derfor heller ikke noe argument mot tvangsmulkt som virkemiddel at det er krevende for skoler eller skoleeiere med dårlig økonomi.

I høringen er det også enkelte instanser, blant annet *Skolenes landsforbund*, som støtter forslaget om tvangsmulkt, men samtidig peker på at virkemidlet ikke må finansieres gjennom kutt i skolenes budsjetter. Etter departementets vurdering må det være opp til den enkelte skoleeier å finne ut hvordan en tvangsmulkt skal finansieres. Departementet kan ikke se at det er nødvendig å regulere hvorvidt kommunen eller fylkeskommunen kan bruke midler fra skolebudsjettet eller andre tjenesteområder. Kommunen og fylkeskommunen er som skoleeier uansett ansvarlig for å oppfylle kravene i opplæringsloven og stille til rådighet nødvendige ressurser til dette, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Det er i denne sammenheng et sentralt poeng at skoleeier kan unngå å måtte betale en tvangsmulkt ved å etterkomme vedtaket om å oppfylle aktivitetsplikten.

Etter tvangsfyllbyrdsloven § 1-2 andre ledd og kommuneloven § 55 kan ikke tvangsmulkt overfor kommuner og fylkeskommuner tvangsinnføres. I høringen har enkelte instanser tatt til orde for at tvangsmulkt derfor ikke vil være et effektivt virkemiddel. Etter departementets syn er det all grunn til å tro at kommuner og fylkeskommuner betaler tvangsmulkt ilagt av statlige myndigheter uten at det blir nødvendig med tvangsinnføring. At tvangsinnføring ikke kan skje, er derfor etter departementets syn verken et reelt eller et viktig argument mot innføring av tvangsmulkt som virkemiddel.

7.5.4 Saksbehandlingsregler og rettssikkerhet

Departementet foreslo i høringen at saker om tvangsmulkt skal følge forvaltningslovens regler for enkeltvedtak. Departementet bemerker at en tvangsmulkt som er ilagt et forvaltningsorgan ikke faller inn under definisjonen av enkelt-

vedtak i forvaltningsloven. Tvangsmulkt ilagt kommuner og fylkeskommuner regnes derfor ikke som enkeltvedtak etter forvaltningslovens definisjon. Annerledes stiller dette seg for tvangsmulkt som ilegges friskoler eller private grunnskoler ettersom de er private rettssubjekter. Departementet foreslår at alle saker om tvangsmulkt skal behandles i tråd med forvaltningslovens regler. Dette innebærer at både regler om saksforberedelse (forvaltningsloven kapittel IV) og om vedtaket (forvaltningsloven kapittel V) gjelder. Avgjørelsen om tvangsmulkt skal dermed gjøres i enkeltvedtaks form og omtales i det følgende som vedtak om tvangsmulkt.

Enkelte høringsinstanser peker på at tvangsmulkt bare bør innføres som virkemiddel dersom rettssikkerhetsmessige hensyn blir ivaretatt. Departementet vil i denne sammenheng vise til at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak har til hensikt å ivareta rettssikkerheten til den et vedtak retter seg mot. Departementet foreslår nettopp at sakene behandles etter disse reglene.

Departementet foreslo i høringen at skoleeier skulle ha klagerett på alle avgjørelsene fra fylkesmannen i håndhevingsordningen, også vedtak om tvangsmulkt. På bakgrunn av innspill i høringen vurderte departementet det som uhensiktsmessig å gå videre med forslaget om klagerett for skoleeier på avgjørelser i håndhevingsordningen. Det gjelder enten skoleeier er en kommune, fylkeskommune, friskole eller privat grunnskole. Departementets vurderinger om skoleeiers klagerett er omtalt i punkt 6.5.6. Begrunnelsen for ikke å gå videre med forslaget om klagerett er risikoen for trenering i skolemiljø saker og ubalansen i styrkeforholdet mellom elev og skoleeier. Det er blant annet lagt vekt på at eleven er helt avhengig av skoleeiers påvirkning for å få et trygt og godt skolemiljø. Samtidig er skoleeier den som har de beste ressursene for å drive en sak videre og holde prosessen gående. Etter departementets vurdering gjør disse hensynene seg også gjeldende for vedtak om tvangsmulkt. Tvangsmulkt er et pressmiddel som skal bidra til at skoleeier oppfyller et vedtak fra fylkesmannen. Det vil dermed være uhensiktsmessig om et vedtak om tvangsmulkt skal kunne påklages dersom vedtaket om hva skolen skal gjøre ikke kan påklages.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at skoleeier heller ikke har klagerett på fylkesmannens vedtak om tvangsmulkt. På samme måte som for vedtak i håndhevingsordningen, kan fylkesmannen omgjøre vedtak om tvangsmulkt av eget tiltak uten klage. Det samme gjelder Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet

som overordnede organer. Vedtak om tvangsmulkt vil også kunne prøves rettslig gjennom den foreslåtte tvisteløsningsmekanismen mellom stat og kommune (omtalt i punkt 6.5.6). Private skoleeiere kan etter ordinære regler bringe et vedtak om tvangsmulkt inn for domstolene.

7.5.5 Vilkår for bruk av tvangsmulkt

Departementet foreslo i høringen at tvangsmulkt skal kunne benyttes for å sikre gjennomføringen av vedtak i håndhevingsordningen. I forslaget la departementet opp til at tvangsmulkt kan vedtas samtidig med vedtak etter håndhevingsordningen eller senere. Tvangsmulkten skulle etter forslaget uansett først få virkning dersom skoleeier ikke overholder fristen for å gjennomføre vedtaket om det skolen skal gjøre for å oppfylle aktivitetsplikten.

Departementet vil understreke at hensikten med tvangsmulkt er å framtvinge etterlevelse av fylkesmannens eller Utdanningsdirektoratets vedtak. For å oppnå dette må det være mulig for skoleeier å kunne unngå tvangsmulkten ved å etterkomme vedtaket. At det skal være mulig for skoleeier å unngå tvangsmulkt, er noe fylkesmannen må ta hensyn til i utformingen av vedtaket. Det forutsetter for det første at vedtaket er tilstrekkelig konkret slik at det er klart både for fylkesmannen og skoleeieren hva som må gjøres og hva som skal til for å oppfylle vedtaket. Videre må det fastsettes en frist for oppfyllelse som det er mulig for skoleeieren å overholde.

Noen høringsinstanser, blant annet KS, gir uttrykk for at tvangsmulkt bør være et virkemiddel forbeholdt særlige tilfeller og vesentlige lovbrudd. De samme høringsinstansene mener at en slik terskel bør framgå av lovens ordlyd. Departementet bemerker at hensikten med tvangsmulkt er å framtvinge etterlevelse i tilfeller hvor skoleeier ikke har etterkommet vedtak innen fristen. Departementet legger til grunn at skoleeiere i de fleste tilfeller vil etterkomme vedtak fra fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet og at det dermed kun vil være i helt spesielle tilfeller at tvangsmulkt er aktuelt. Det er etter departementets syn ikke nødvendig å lovfeste noen terskel utover at fristen for å etterkomme et statlig vedtak er overtrådt. Det vises i denne sammenheng til at forslaget bare gir en hjemmel for å ilegge tvangsmulkt. Hvorvidt tvangsmulkt skal benyttes i det konkrete tilfellet, må bero på en helhetlig og skjønnsmessig vurdering.

I høringen beskrev departementet vedtakene i håndhevingsordningen som «pålegg om retting»

og «pålegg om tiltak». Forskjellen bestod i hvorvidt håndhevingsmyndigheten påla skoleeier å rette et forhold eller om myndigheten selv konkretiserte hvilke tiltak som skulle iverksettes. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* støtter forslaget om tvangsmulkt ved pålegg om tiltak, men ikke ved pålegg om retting. Det begrunnes med at det ulovlige forholdet som har ført til pålegg om retting og senere tvangsmulkt, ikke er opphørt før aktivitetsplikten er oppfylt. Som omtalt i punkt 7.5.2 foreslår departementet i stedet å benytte begrepet *vedtak* om avgjørelsene i håndhevingsordningen. Det vil fremdeles være slik at vedtakene kan ha ulikt innhold og at noen vedtak kan gå lenger i å konkretisere hva skoleeier skal gjøre enn andre vedtak. Hvor langt fylkesmannen bør gå i å konkretisere tiltakene som skal iverksettes, må bero blant annet på fylkesmannens informasjonsgrunnlag, hva som kan hjelpe eleven i den aktuelle saken, om saken kan løses på flere måter og hvilke tiltak som allerede er prøvd. Etter departementets vurdering er det lite hensiktsmessig å begrense tvangsmulkten til visse typer vedtak. Departementet vil likevel understreke at vedtakene må utformes slik at det er mulig å fastslå når vedtakene er oppfylt.

7.5.6 Virkningen av tvangsmulkt

Departementet foreslo i høringen at en tvangsmulkt skal fortsette å løpe til det ulovlige forholdet opphører. Enkelte høringsinstanser har gitt innspill om at det er uklart om tvangsmulkten skal løpe til vedtaket er fulgt opp eller til det har fått virkning slik at eleven har et trygt og godt skolemiljø.

Vurderingstemaet i håndhevingsordningen er om aktivitetsplikten er oppfylt. Hensikten er å sikre elevens rett til et trygt og godt skolemiljø, men vedtakets innhold må omhandle skolens handlinger (se punkt 6.5.3). Etter departementets syn må tvangsmulkten knyttes til oppfyllelsen av vedtaket, altså til det tidspunktet hvor skoleeier eller skolen har gjennomført de handlingene og aktivitetene som fylkesmannen krever. Tvangsmulkten skal ikke knyttes til virkningen av de tiltakene som settes inn. Departementet understreker at skolen gjennom aktivitetsplikten har plikt til å følge opp om tiltakene i vedtaket gjør at eleven får et trygt og godt skolemiljø, men dette får ikke konsekvenser for varigheten av tvangsmulkten. Departementet har endret ordlyden i lovforslaget for å få tydeligere fram at tvangsmulkten løper til vedtaket er oppfylt.

I høringen foreslo departementet at vedtak om tvangsmulkt ikke skal få «verknad dersom det er

uråd å rette seg etter vedtaket og den ansvarlege ikkje kan noko for dette». Noen høringsinstanser har stilt spørsmål ved hva som ligger i denne ordlyden. Ordlyden i lovforslaget som var på høring, var basert på den generelle bestemmelsen om tvangsmulkt i forvaltningsloven § 51. Her heter det at «tvangsmulkten påløper ikke dersom etterlevelse blir umulig og årsaken til dette ikke ligger hos den ansvarlige». Bakgrunnen for en slik begrensning er at tvangsmulkt skal være mulig å unngå. Dette er nødvendig dersom tvangsmulkt skal være et virkemiddel for å framtvinge en aktivitet. I motsatt fall vil tvangsmulkten få preg av å være straff.

Det er to kumulative vilkår som må være oppfylt for at en vedtatt tvangsmulkt likevel ikke skal ha virkning. For det første må etterlevelse bli umulig, og for det andre må årsaken til at det er umulig ikke ligge hos den ansvarlige. Hva som er umulig eller som det er «uråd» å rette seg etter, må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det vil ikke være tilstrekkelig at vedtaket er kostnads- eller arbeidskrevende å rette seg etter. Departementet understreker dessuten at det siktes til forhold som kommer til etter at vedtaket om tvangsmulkt er truffet. Forhold som foreligger før vedtaket treffes, må tas i betraktning ved utforming av vedtaket om hva skolen skal gjøre og i vurderingen av om det skal vedtas en tvangsmulkt. Om etterlevelse blir umulig, må vurderes ut fra den fristen for etterlevelse som er satt i vedtaket. Etter departementets syn skal det svært mye til for at dette vilkåret anses oppfylt. Samtidig må ikke terskelen for umulighet praktiseres så strengt at tvangsmulkten blir en sanksjon mot allerede begåtte lovbrudd.

Det er også et vilkår for fritak at årsaken til at det er «uråd», ikke ligger hos den ansvarlige, det vil si skoleeier eller skolen. Vilket innebærer at skoleeier, som øverste ansvarlig for etterlevelse av opplæringsloven, ikke på noen som helst måte kan bebreides for at vedtaket ikke oppfylles. At skoleeieren har somlet og dermed selv forårsaket at det har blitt umulig å etterkomme vedtaket, kan ikke frita skoleeieren. For at vilkåret skal anses oppfylt, må grunnen til at det er umulig å oppfylle vedtaket ligge helt utenfor skoleeiers kontroll. Departementet understreker at dette er ment som en svært snever fritaksregel og at det skal mye til for at den skal komme til anvendelse.

Fritaksregelen knytter seg til forhold som har kommet til etter at det er truffet vedtak om tvangsmulkt. Vurderingen av om vilkårene for fritak er oppfylt må derfor gjøres i forbindelse med ileggelse av tvangsmulkten (ved utløp av fristen

for vedtaket) eller mens mulkten løper dersom det er en løpende mulkt. Departementet viser til at det ikke er foreslått klageadgang for skoleeier verken for vedtaket om tvangsmulkt eller for selve ileggelsen. Skoleeier kan likevel gjøre fylkesmannen oppmerksom på eventuelle forhold som gjør det umulig å etterkomme det vedtaket som mulkten er knyttet til. Dersom fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet finner at fritaksvilkårene er oppfylt, skal ikke tvangsmulkten begynne eller fortsette å løpe. Om vilkårene er oppfylt, vil også kunne overprøves gjennom en eventuell domstolsbehandling.

7.5.7 Særskilt om friskolers adgang til å betale tvangsmulkt

KFF og Abelia – Forum For Friskoler peker på at friskolene står i en særstilling fordi disse skolene har begrensede midler til disposisjon. KFF viser videre til at friskolene er underlagt strenge krav til hva statstilskudd og skolepenger kan brukes til. Skolene vil derfor neppe ha midler som de lovlig kan bruke til å betale en slik mulkt.

Friskolene mottar statstilskudd og skolepenger fra elevene og er underlagt strengere og mer detaljerte regler om disponering av økonomiske midler enn offentlige skoler. Den klare hovedregelen er at friskolene bare skal bruke midlene til formål som «kommer elevene til gode». Kravet innebærer at midlene bare kan brukes til formål som er nødvendig eller hensiktsmessig for å nå målene i læreplanen. Etter departementets vurdering er ikke dette kravet til hinder for at friskolene benytter statstilskudd og skolepenger til å betale tvangsmulkt. Tvangsmulkt er en administrativ reaksjon rettet mot skolen som rettssubjekt. Økonomiske reaksjoner i form av mulkt, overtredelsesgebyrer eller bøter er virkemidler til disposisjon for å håndheve offentlige krav på flere områder. Det er en del av det å drive en virksomhet, også skolevirksomhet, å måtte betale slike krav. Departementet vil likevel understreke at det er uheldig at skolens midler benyttes til å betale en tvangsmulkt. Dersom dette medfører risiko for at skolen ikke kan gi elevene den opplæringen de har krav på, er dette noe tilsynsmyndigheten bør følge opp.

Etter departementets vurdering har det ingen betydning at friskolene har begrensede midler til dispensasjon. Hensikten er at tvangsmulkten avskrekkende funksjon nettopp skal framtvinge etterlevelse av et vedtak. Etter departementets syn bør det være samme regler for offentlige skoler og friskoler. Den foreslåtte hjemmelen for

tvangsmulkt er dessuten formulert som en *kan*-bestemmelse. Tvangsmulkt som virkemiddel vil dermed bli vurdert konkret i hvert enkelt tilfelle. Dette gjelder både spørsmål om virkemidlet skal tas i bruk i en konkret sak, hvor stor mulkten skal være og om den på grunn av konkrete omstendigheter helt eller delvis kan frafalles.

På denne bakgrunn er det etter departementets syn ingen grunn til at tvangsmulkt ikke skal kunne benyttes som virkemiddel overfor friskoler på samme måte som overfor offentlige skoler.

7.5.8 Forskriftsregulering om bruk av tvangsmulkt

Departementet foreslo i høringen en hjemmel i loven for å kunne fastsette i forskrift hva slags mulkt som kan benyttes, hvor stor mulkten skal være og om mulkten kan reduseres eller frafalles. Departementet ba særlig om høringsinstansenes syn på behovet for nærmere forskriftsregulering av tvangsmulkt.

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om behovet for forskrift. Noen høringsinstanser mener at det er nødvendig med nærmere regulering i forskrift og at dette må være på plass samtidig som lovhjemmelen om tvangsmulkt trer i kraft. Det pekes på at forskriftsregulering vil gjøre praktiseringen av regelverket enklere og vil bidra til likebehandling i bruken av et nytt virkemiddel. Enkelte høringsinstanser peker på at tvangsmulkt vil være et virkemiddel i helt spesielle tilfeller og at dette taler mot innføring av forskrift på området.

Departementet er opptatt av at det må være klare rammer for bruk av tvangsmulkt for å sikre forutsigbarhet og likebehandling. Dette taler for at lovregelen om tvangsmulkt bør suppleres med mer konkrete regler i forskrift. Tvangsmulkt kan ilegges som løpende mulkt eller som engangsbeløp. Etter departementets vurdering kan det være aktuelt å fastsette i forskrift hva slags mulkt som skal kunne brukes i ulike tilfeller. Departementet foreslår derfor at lovhjemmelen åpner for å forskriftsfeste dette.

Videre mener departementet, i likhet med enkelte høringsinstanser, at det i forskrift bør gis anvisninger om beløpets størrelse. Samtidig er det viktig at tvangsmulktens størrelse tilpasses den enkelte sak slik at det blir et effektivt pressmiddel for å sikre at vedtak gjennomføres. Både innholdet i vedtaket og den økonomiske situasjonen hos skoleeier vil ha betydning for hvor stor mulkten må være for å fungere som et effektivt pressmiddel. På denne bakgrunn mener departementet det vil være mest hensiktsmessig om det i

forskrift fastsettes rammer, for eksempel i form av minimums- og maksimumsbeløp, framfor en eksakt sum. Alternativt kan det fastsettes ulike mulktstørrelser med tilhørende kriterier.

Forslag til forskriftsbestemmelser om tvangsmulkt vil bli sendt på ordinær høring, og berørte aktører vil få mulighet til å uttale seg.

7.5.9 Mulighet til å frafalle eller redusere tvangsmulkt

I høringen foreslo departementet at adgangen til å frafalle eller redusere tvangsmulkt skulle reguleres i forskrift. Departementet har etter høringen kommet til at dette bør reguleres direkte i loven og at det ikke er behov for mer konkret regulering gjennom forskrift.

Hvorvidt en tvangsmulkt kan reduseres, eventuelt helt frafalles, bør etter departementets syn vurderes og avgjøres i hvert enkelt tilfelle av fylkesmannen i forbindelse med at tvangsmulkt ilegges. Det faller naturlig inn under den skjønnsutøvelsen som gjøres når tvangsmulkt skal vurderes brukt som virkemiddel i en konkret sak. For at tvangsmulkt skal være et effektivt virkemiddel, bør frafall eller reduksjon av mulkten bare skje helt unntaksvis. Departementet foreslår derfor å lovfeste at tvangsmulkten bare kan reduseres eller frafalles i «særlege tilfelle». I vurderingen av om frafall eller reduksjon skal skje, vil hensynet til skoleeier som betalingsansvarlig være viktig. Hvis det ikke er fastsatt maksimumsbeløp eller utløpstidspunkt for en løpende mulkt, kan tvangsmulkten ende opp i et svært høyt beløp. Beløpet kan bli uforholdsmessig høyt i forhold til den overtredelsen som er skjedd og skoleeiers økonomiske evne. Det kan i en slik vurdering også være aktuelt å se hen til hva som er grunnen til at vedtaket ikke er oppfylt. Departementet vil bemerke at det i totalvurderingen må skje en grundig avveining mellom hensynet til den ansvarlige på den ene siden og behovet for ikke å uthule tvangsmulktens effekt som virkemiddel på den andre siden.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det lovfestes en adgang til å redusere eller frafalle tvangsmulkten i særlige tilfeller.

7.5.10 Overtredelsesgebyr, oppreising mv.

Noen høringsinstanser har gitt innspill om at det bør innføres hjemmel for andre reaksjoner i tillegg til tvangsmulkt. Stenging av skoler, overtredelsesgebyr, oppreising og avskjed av personale er nevnt som mulige reaksjoner.

Departementet er opptatt av at lovkravene om skolemiljø etterleves slik at elever har et trygt og godt skolemiljø. Etter departementets vurdering er tvangsmulkt den best egnede reaksjonen fordi dette er et virkemiddel for å framtvinge handling fra skoleeier. Departementet forventer at endringene i regelverket og andre tiltak som iverksettes 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 av disse 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.

Departementet påpeker for øvrig at andre reaksjoner enn tvangsmulkt ikke var gjenstand for høring.

7.6 Departementets forslag

Departementet mener det er behov for et virkemiddel som kan skape press på skoleeiere for å sikre oppfyllelse av vedtak i håndhevingsordningen slik at enkeltelever får et trygt og godt skolemiljø. Departementet foreslår å lovfeste hjemmel for tvangsmulkt i saker der fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet fatter vedtak for å håndheve skolens aktivitetsplikt i enkeltsaker om psykososialt skolemiljø.

Departementet foreslår at en hjemmel for tvangsmulkt tas inn i opplæringsloven § 9 A-12.

8 Andre endringer i kapitlet om skolemiljø

8.1 Bakgrunnen for forslaget

Djupedalutvalget foreslo endringer i de fleste reglene om elevenes skolemiljø. Departementet har også, i arbeidet med revidering av kapitlet, vurdert hvilke endringer og presiseringer som det er behov for å gjøre. I bestemmelsen om elevdel-takelse i skolemiljøarbeidet (dagens § 9a-5) og forskrift om skolemiljøet (dagens § 9a-10) er det gjort små språklige endringer, uten at noe av innholdet er endret. Bestemmelsen om erstatningsansvar og bevisbyrde (dagens § 9a-8) videreføres uten endringer. Departementet viser for øvrig til at kravene til det fysiske skolemiljøet ikke er gjennomgått. 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 blant annet Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

I noen av bestemmelsene som omhandler elevenes skolemiljø, har departementet sett at det er behov for å gjøre større språklige endringer, presiseringer eller innholdsmessige endringer. På bakgrunn av departementets arbeid med revidering av kapitlet om elevenes skolemiljø, foreslår departementet å innføre en ny informasjonsplikt i kapitlet samt gjøre endringer i

- virkeområdet for kapitlet
- regelen om systematisk arbeid
- reglene om ordensreglement og bortvisning
- regelen om straffeansvar.

Disse forslagene blir nærmere omtalt i punkt 8.2 til 8.6.

8.2 Virkeområdet til kapittel 9 A

8.2.1 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 andre ledd 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 psykososialt miljø i leksehjelpen, og pålegger ansatte en handlings- og vedtaksplikt. Dette tilsvarer rettighetene som gis elever etter opplæringsloven § 9a-1 og 9a-3 andre og tredje ledd.

8.2.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen at kapittel 9 A om skolemiljø også skulle gjelde for elever som deltar i leksehjelpordninger opprettet etter opplæringsloven, med unntak av reglene om ordensreglement og bortvisning. Selv om leksehjelpordningen ikke er en del av opplæringen, skal den ses i sammenheng med opplæringen og gi elevene hjelp i skolearbeidet. Departementet mente derfor 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.

Departementet foreslo også at virkeområdet tydeliggjøres i en egen bestemmelse i kapitlet.

8.2.3 Høringsuttalelser

Det er 24 høringsinstanser som har kommentert forslaget om at kapitlet også skal gjelde for elever som deltar på leksehjelpordninger opprettet etter opplæringsloven. Alle som har uttalt seg, støtter forslaget. Det vises blant annet til at det har vært noe uklart hva kapittel 9a faktisk dekker, og at det derfor er bra at virkeområdet for kapitlet presiseres i en egen bestemmelse i loven.

Noen av instansene har kommet med innspill og spørsmål til forslaget. *Fylkesmannen i Nordland* peker på at en utvidelse av virkeområdet vil bidra til enklere og tryggere regelverksforståelse for alle parter, men stiller spørsmål om hvorfor reglene om ordensreglement og bortvisning ikke skal gjelde for skolefritidsordning og leksehjelp. *Fylkesmannen i Hedmark* savner en avklaring om hva som gjelder på skolebuss og på skoleveien.

Abelia – Forum For Friskoler stiller spørsmål ved hva som skjer med kravene til kompetanse for dem som jobber i leksehjelp ved en utvidelse av virkeområdet.

8.2.4 Departementets vurderinger

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. I dag har elevene rett til et godt fysisk og psykososialt miljø, og ansatte har plikt til å handle dersom elever blir krenket, jf. forskrift til opplæringsloven § 1 A-1. Dette tilsvarer i stor grad dagens § 9a-3. Departementet mener imidlertid at også de øvrige reglene bør gjelde når elever deltar i leksehjelpordningen. Det er viktig for elevens rettsikkerhet og skaper en bedre helhet i regelverket. Departementet mener derfor at kapittel 9 A også bør gjelde for leksehjelpordninger, med unntak av reglene om ordensreglement og bortvisning.

Fylkesmannen i Nordland stiller spørsmål om hvorfor reglene om ordensreglement og bortvisning ikke skal gjelde for skolefritidsordninger og leksehjelp. Departementet vil vise til at skolefritidsordningen og leksehjelpordningen ikke er en del av opplæringen og at det dermed ikke er samme hensyn som gjør seg gjeldende for reguleringen av oppførsel og bruk av reaksjoner. Alle barn har rett og plikt til grunnskoleopplæring. Reglene om ordensreglement og bortvisning gir skolene fullmakt til å fastsette regler for elevens oppførsel og i noen tilfelle gripe inn i retten til opplæring. Samtidig skal reglene sikre forutsigbarhet og rettsikkerhet for elevene. Det er derimot verken rett eller plikt til å delta i leksehjelp og skolefritidsordningen, og etter departementets syn er det ikke samme behov for å fastsette nasjonale regler om ordensreglement og bortvisning for disse ordningene. Departementet understreker at det kan fastsettes egne ordensreglement for skolefritidsordninger og leksehjelp selv om dette ikke er lovregulert.

Fylkesmannen i Hedmark savner en avklaring om hva som gjelder på skolebuss og på skole-

veien. Departementet viser til at forslaget ikke gjør noen endring i virkeområdet for reglene som gjelder for skolevirksomheten. Skolens aktivitetsplikt (omtalt i kapittel 5) gjelder på skoleområdet eller der undervisning eller aktiviteter knyttes til skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelpen foregår. De ansatte i skolen har ingen plikt til å følge med på at elevene har det trygt og godt utenfor skolens område, for eksempel på skoleveien, og har ikke samme mulighet eller plikt til å gripe inn. Departementet vil likevel understreke at selv om skolens aktivitetsplikt knytter seg til om eleven har det trygt og godt på skolen, er den ikke begrenset av årsaken til at eleven opplever ikke å ha det trygt og godt. Dersom forhold utenfor skolen, for eksempel på skoleveien, gjør at en elev ikke opplever at det er trygt og godt å være på skolen, har skolen like fullt en plikt til å hjelpe eleven (se omtale i punkt 5.5.2).

Abelia – Forum For Friskoler stiller spørsmål om hva som skjer med kravene til kompetanse for dem som jobber i leksehjelpordninger ved en utvidelse av virkeområdet. Departementet vil understreke at det ikke innføres nye kompetansekrav for dem som jobber i leksehjelpen, selv om virkeområdet for kapitlet blir utvidet. Det er også i dag krav om at elevene som deltar i leksehjelpen har rett til et godt psykososialt miljø, og at ansatte har en handlings- og vedtaksplikt, jf. femte ledd i forskrift til opplæringsloven § 1A-1 og § 2B-1 i forskrift til friskoleloven.

8.2.5 Departementets forslag

Departementet foreslår i samsvar med høringsforslaget, at kapittel 9 A også skal gjelde for elever som deltar på leksehjelpordninger, med unntak av reglene om ordensreglement og bortvisning. Departementet foreslår at virkeområdet til kapitlet framgår av en egen bestemmelse.

Forslaget innebærer at femte ledd om elevenes skolemiljø i leksehjelpordninger i § 1A-1 i forskrift til opplæringsloven og § 2B-1 i forskrift til friskoleloven blir overflødige og tas ut.

8.3 Systematisk arbeid

8.3.1 Gjeldende rett

Opplæringsloven § 9a-4 fastsetter 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.

I opplæringsloven § 9a-3 første ledd står det at skolen aktivt og systematisk skal arbeide for å fremme et godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet.

Skoleeier har også et ansvar for at reglene i kapitlet blir oppfylt. Skoleeiers ansvar følger av de generelle ansvarsbestemmelsene i lovens kapittel 13. I § 13-10 første ledd pålegges kommunen og fylkeskommunen å oppfylle lovens krav og å sørge for de ressursene som er nødvendig for å oppfylle kravene. For friskoler har skolens styre tilsvarende ansvar, jf. friskoleloven § 5-2 første ledd.

Skolemiljøet er også underlagt krav om internkontroll i andre lover og forskrifter. Etter forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager mv. § 4, pålegges leder av virksomheten å sørge for etterlevelse av forskriften og virksomhetens eier skal sørge for etablering av et internkontrollsystem.

8.3.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen å videreføre innholdet i dagens regelverk, med noen språklige endringer og presiseringer. Departementet foreslo å samle innholdet fra dagens § 9a-3 første ledd og § 9a-4 i ny § 9 A-3.

Videre foreslo departementet å knytte ansvaret for arbeidet med det systematiske arbeidet til rektor, og ikke til skoleledelsen. Departementet foreslo i tillegg å ta ut presiseringen om at arbeidet skal gjelde både det fysiske og det psykososiale miljøet.

8.3.3 Høringsuttalelser

Det er 27 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget. 16 av disse støtter departementets forslag til ny ordlyd. Tre instanser, Fylkesmannen i Troms, Vestby kommune og Barneombudet, støtter ikke forslaget. De resterende høringsinstansene har kommentarer til forslaget, uten at det kommer fram om forslaget støttes eller ikke.

Mange av instansene, både dem som støtter og dem som ikke støtter, har kommentarer til hvordan ordlyden bør være. Flere høringsinstanser, herunder Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Troms og Hordaland fylkeskommune, mener at begrepet *internkontroll* bør framgå av ordlyden i bestemmelsen eller overskriften for bedre å vise hva bestemmelsen handler om.

Andre høringsinstanser ønsker at det lovfestes et mer spesifikt og konkret innhold i bestemmelsen. *Utdanningsdirektoratet* kommenterer at det er behov for mer detaljerte krav og viser til forslaget fra Djupedalutvalget. *Oslo kommune* mener det ville være enklere å arbeide med internkontrollen overfor skolene med en tydeligere forankring i lovverket. *Barneombudet* støtter ikke forslaget og mener at lovtoksten sier lite om hva kravet konkret innebærer.

Mange høringsinstanser er positive til departementets forslag om å legge ansvaret for det systematiske arbeidet til *rektor*, og ikke til det mindre presise *skoleledelsen*. Flere peker på at dette vil bidra til ansvarliggjøring i større grad og hindre ansvarspulverisering. *Østfold fylkeskommune* mener dette vil øke kravene til at skolene jobber skjerpet og systematisk med sine rutiner.

Fylkesmannen i Oppland mener at kravet til skoleeier bør tydeliggjøres i og med at rektor trekkes fram spesielt. Det bør stå som et eget krav at skoleeieren skal arbeide aktivt for å fremme et trygt fysisk og psykososialt skolemiljø og forebygge krenkinger. Også *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder* viser til at øverste ansvar ligger hos skoleeier og mener det kunne blitt tatt med en henvisning til § 13-10.

8.3.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår å videreføre 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 arbeidet gjelder både det fysiske og psykososiale skolemiljøet ettersom kapitlet gjelder begge deler.

Enkelte høringsinstanser har pekt på at skoleeiers ansvar bør tydeliggjøres i bestemmelsen. Etter departementet syn er det verken nødvendig eller hensiktsmessig med en særlig regulering av skoleeiers ansvar for oppfyllelsen av reglene om skolemiljø og systematisk arbeid knyttet til dette. Skoleeier har det overordnede ansvaret for at alle kravene i opplæringsloven og forskrifter til loven blir oppfylt, også pliktene som påhviler skolen, rektor eller den enkelte lærer. Skoleeiers ansvar er fastsatt i opplæringsloven kapittel 13. Tilsvarende gjelder for styret ved friskoler, jf. friskoleloven § 5-2 første ledd.

Departementet foreslår å videreføre reguleringen av at skoleledelsen har ansvar for at skolen driver et systematisk arbeid for skolemiljøet, men foreslår å presisere at det er rektor, som skolens øverste leder, som er ansvarlig. Å knytte ansvaret

til rektor i lovteksten, vil bidra til å ansvarliggjøre rektor i større grad enn i dag og hindre ansvarspulverisering. Dette støttes av mange høringsinstanser.

Flere høringsinstanser ønsker seg mer detaljerte krav til det systematiske arbeidet. Departementet viser til at kapitlet om skolemiljø inneholder flere konkrete krav til skolen og skolens ansatte. Kravet om systematisk arbeid handler til dels om at det må etableres gode rutiner for å oppfylle kravene og dels om å forplikte skolene til å ta et helhetlig og overordnet ansvar for skolemiljøet. For å oppnå målet om et trygt og godt skolemiljø som fremmer helsen, miljøet og tryggheten til eleven, må det systematiske arbeidet være en integrert del av skolevirksomheten på den enkelte skole. Det systematiske arbeidet må tilpasses lokale forhold på den enkelte skole, og detaljerte krav fra statens side kan komme i veien for gode lokale løsninger. En mer overordnet utforming av kravet til systematisk arbeid er også valgt i forbindelse med andre system- og internkontrollkrav i opplæringsloven og i andre lover. Etter departementets vurdering er det derfor ikke hensiktsmessig å ha detaljerte krav til det systematiske arbeidet.

Noen høringsinstanser ønsker at begrepet internkontroll tas inn i lovteksten eller i overskriften til bestemmelsen for å tydeliggjøre hva bestemmelsen handler om. Departementet vil vise til at begrepet internkontroll vanligvis knyttes til virksomhetens ansvar og bør forbeholdes skoleeieres ansvar etter opplæringsloven § 13-10. Dette begrepet tas derfor ikke inn i bestemmelsen om skolens systematiske arbeid i kapittel 9 A.

Kommunelovutvalget har i NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* foreslått at internkontrollbestemmelser som retter seg mot kommunenes plikter, bør erstattes av en generell internkontrollbestemmelse i kommuneloven. Opplæringsloven retter seg mot offentlige grunnskoler og videregående skoler der skoleeier er kommune eller fylkeskommune. Kravet til systematisk arbeid i lovutkastet § 9 A-3 vil være blant de bestemmelsene som vil vurderes på ny i forbindelse med at regjeringen legger fram forslag til ny kommunelov.

8.3.5 Departementets forslag

Departementet forslår at kravet om at skolene skal ha nulltoleranse mot krenkelses som mobbing, vold, diskriminering og trakassering tas inn i bestemmelsen om systematisk arbeid (omtalt i punkt 4.5.3).

Departementet foreslår å videreføre innholdet i dagens bestemmelse om systematisk arbeid, med noen språklige endringer. Departementet foreslår at innholdet fra dagens § 9a-3 første ledd og § 9a-4 samles i en felles bestemmelse. Departementet foreslår at det står eksplisitt i lovteksten at ansvaret for arbeidet ligger hos rektor.

8.4 Informasjonsplikt

8.4.1 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 en egen plikt til å informere om rettighetene 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 §§ 20-3 og 20-4 og forskrift til friskoleloven §§ 4-2 og 4-3. Dersom skolen fatter enkeltvedtak etter § 9a-2 siste ledd eller 9a-3 tredje ledd, må skolen opplyse om retten til å klage på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 27.

8.4.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen at det lovfestes en plikt til å informere elever og foreldre om rettighetene i nytt kapittel 9 A og om muligheten til å melde en sak om brudd på skolens aktivtetsplikt til fylkesmannen. Det ble ikke foreslått nærmere krav til at informasjonen blir gitt på et bestemt tidspunkt eller i en bestemt form. I høringsforslaget skrev departementet at det forutsettes at skolene finner en måte å gjøre dette på, som sikrer at formålet med bestemmelsen blir oppfylt. Det ble vist til at form, innhold, tidspunkt og frekvens på informasjonen må tilpasses formålet. Departementet pekte på at skolene for eksempel kan gi informasjonen på foreldremøter, i klassen, på skolens nettsted, gjennom læringsplattformer eller på e-post.

Departementet foreslo også en endring når det gjaldt hvem som skal informeres om forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet etter § 9a-6 første ledd. Departementet foreslo at foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) skulle bli infor-

mert, og ikke foreldrerådet. Departementet begrunnet forslaget med at det er mer hensiktsmessig at informasjonsplikten gjelder overfor FAU og at utvalget informerer videre til hele foreldrerådet dersom det er nødvendig.

8.4.3 Høringsuttalelser

Det er 40 høringsinstanser som har kommentert forslaget om å innføre en informasjonsplikt. Alle som har uttalt seg, støtter forslaget. Flere av høringsinstansene viser til at mange foreldre og elever ikke kjenner rettighetene sine og at det derfor er et stort behov for en slik plikt. Det blir også pekt på at forslaget om ny informasjonsplikt vil kunne styrke realiseringen av elevens rettigheter.

Flere av høringsinstansene, blant andre *Likestillings- og diskrimineringsombudet og Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)*, mener at departementet bør konkretisere nærmere hvordan informasjonen skal gis og når. Også *Fylkesmannen i Rogaland* mener at plikten ikke går langt nok når departementet overlater til skolene selv å velge form, innhold, tidspunkt og frekvens på informasjonen. *Fylkesmannen i Finnmark* og *Fylkesmannen i Hedmark* mener at det bør komme fram i lovforslaget at det i plikten ligger en aktiv handling og at informasjonen må gis med jevne mellomrom. Det pekes også på at informasjon må gis til elever og foreldre i tilfeller der det er en konkret sak knyttet til elevens skolemiljø.

Norsk forbund for utviklingshemmede mener det kan være hensiktsmessig ikke kun å overlate plikten til skolen, men å legge til rette for informasjon uansett bosted og skoletilhørighet. Forbundet minner også om behovet for lettlest og lett tilgjengelig informasjon. *Oslo kommune* mener at skolen også må ha plikt til å informere elever og foreldre om hvilke plikter skolen har for å sørge for et trygt og godt skolemiljø, og om saksgang og rutiner i mobbesaker, slik at dette er allment kjent i skolemiljøet.

FUG er eneste høringsinstans som har kommentarer til departementets forslag om at det er foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU), ikke foreldrerådet, som skal holdes informert om alt som er viktig for skolemiljøet. *FUG* er skeptisk til at FAU får rollen som videreformidler av denne informasjonen. Dette fordi FAU får en formell rolle som aktør for videreformidling av informasjon fra skolen til foreldrene og skal avgjøre hva som er viktig informasjon om skolemiljøet. *FUG* mener skolen har bedre kompetanse til å avgjøre hva som er viktig informasjon, enn FAU. I tillegg viser *FUG* til at

det bare er offentlige grunnskoler som er pålagt å ha FAU.

8.4.4 Departementets vurderinger

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 har i dag en generell plikt til å informere foreldre om rettigheter etter opplæringsloven og forskriften. Det er ikke gitt nærmere regler om hvilke rettigheter skolene skal informere om, og det vil derfor variere hvilken informasjon elever og foreldre har om reglene om skolemiljø. Dagens regelverk gir ingen garanti for at foreldre har fått med seg reglene for klage eller hvilke rettigheter elevene og foreldrene har. 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.

På bakgrunn av forslaget om at skolen ikke lenger skal fatte vedtak etter § 9a-3 tredje ledd, mener departementet at det er viktig å sikre at både elever og foreldre får informasjon om rettighetene i kapitlet om skolemiljø og særlig om aktivitetsplikten og håndhevsingsordningen (omtalt i punkt 5 og 6). En plikt for skolene til å informere elever og foreldre om rettighetene i kapitlet om skolemiljø og muligheten til å klage, var også blant Djupedalutvalgets forslag.

Selv om alle høringsinstansene i hovedsak støtter departementets forslag om en slik informasjonsplikt, mener flere av høringsinstansene at det bør konkretiseres nærmere hva som ligger i informasjonsplikten, hvordan informasjonen skal gis og når. Andre instanser ønsker at det skal komme fram i lovforslaget at det i informasjonsplikten ligger en aktiv og kontinuerlig handling.

Departementet har vurdert om det bør stilles mer konkrete krav til hvordan informasjonen skal gis, men mener at det ikke er nødvendig å ha mer konkrete regler for dette i loven. Informasjonsplikten er knyttet til alle rettigheter i kapittel 9 A, og departementet vil understreke at skolene må sørge for at informasjonen blir gitt slik at det oppfyller formålet med plikten. I dette ligger det at informasjonen må gis på en måte og i et omfang som gjør at elever kan ivareta sine rettigheter etter loven. Informasjon kan for eksempel være riktig å gi flere ganger i løpet av et skoleår. Dersom det oppstår en konkret situasjon om sko-

lemiljøet, bør skolene sørge for at informasjon blir gitt. Elever og foreldre som gir beskjed om at en elev utsettes for krenkelser, eller av andre årsaker ikke har det trygt og godt på skolen, bør få informasjon også i denne forbindelse. Departementet vil også understreke at regelen om systematisk arbeid omfatter alle reglene i kapittel 9 A, og skal sikre at skolene oppfyller informasjonsplikten.

Noen av høringsinstansene har pekt på at informasjon om reglene bør være lett tilgjengelig. Andre viser til at også staten bør medvirke til at det utarbeides informasjonsmaterieell til skoler, foreldre og foresatte. Departementet vil understreke at informasjonen må gjøres tilgjengelig for alle. Dette innebærer blant annet at informasjon om reglene må gis på en forståelig måte og at skolen må vurdere om det er nødvendig med tolk. Det er ikke tilstrekkelig at barn videreformidler informasjonen til foreldrene. Departementet vil også vise til at informasjonsportalen www.nullmobbing.no, som Utdanningsdirektoratet har opprettet, vil bidra til å sikre at alle elever og foreldre kan finne informasjon om reglene, uavhengig av bosted og skoletilhørighet. Her kan også skoleeiere og skoler finne informasjon om regelverket som de kan bruke. Det er en uttalt målsetting at alle skoler og skoleeiere skal vise til denne nettsiden på sine egne nettsted. Departementet vil imidlertid understreke at www.nullmobbing.no ikke kan komme til erstatning for skolens informasjonsplikt. Informasjonsportalen kan imidlertid være aktuell for skolene å lenke til eller opplysningene der kan gjenbrukes i skolens egen informasjon til elever og foreldre.

Oslo kommune er enig i forslaget om at skolen må informere elevene om deres rettigheter, men mener at skolen også må ha plikt til å informere alle elever og foreldre om hvilke plikter skolen har for å sørge for et trygt og godt skolemiljø, og om saksgang og rutiner i mobbesaker, slik at dette er allment kjent i skolemiljøet. Departementet vil understreke at formålet med informasjonsplikten er å legge til rette for at elevene skal kunne kreve sine rettigheter oppfylt. Bakgrunnen for forslaget er særlig at elevene ikke lenger vil få et enkeltvedtak med informasjon om klagerett dersom foreldre eller elever ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet. Departementet foreslår derfor å knytte informasjonsplikten til skolens aktivitetsplikt, skolens skjerpede aktivitetsplikt og muligheten til å melde saken til fylkesmannen. Departementet vil understreke at informasjonsplikten i loven er minimumskrav, og at skolen gjerne må informere også om andre regler. Departementet vil videre vise til at det ikke

foreslås endringer i bestemmelsen om det fysiske skolemiljøet og at det fortsatt skal fattes enkeltvedtak dersom det bes om tiltak for å rette på fysiske miljøforhold. I enkeltvedtaket vil det gis informasjon om klagerett og det er derfor ikke behov for å knytte informasjonsplikten til hvordan saker om det fysiske skolemiljøet kan påklages.

Departementet er enig med *Foreldreutvalget for grunnopplæringen* om at det bør være skolen og ikke forelderådet arbeidsutvalg, som vurderer hvilke forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet, og som det dermed skal gis informasjon om etter § 9a-6 første ledd. Departementet foreslår derfor at det videreføres at skolen skal informere forelderådet om vesentlige saker vedrørende skolemiljøet. Forelderådet består av alle foreldrene i grunnskolen, jf. opplæringsloven § 11-4 første ledd. Departementet foreslår at begrepet *forelderådet* byttes ut med *foreldra*. Dette er bare en språklig endring.

8.4.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at det lovfestes en plikt til å informere elever og foreldre om rettighetene i nytt kapittel 9 A, om skolens aktivitetsplikt etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 og om muligheten til å melde en sak til fylkesmannen etter § 9 A-6. Informasjonsplikten foreslås lovfestet i ny § 9 A-9.

8.5 Ordensreglement og bortvisning

8.5.1 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.

Bestemmelsene om ordensreglement i opplæringsloven gjelder ikke for opplæring for voksne etter opplæringsloven kapittel 4A, eller ved opplæring i bedrift etter opplæringsloven kapittel 4.

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 er ellers opp til den enkelte kommune, fylkeskommune eller skole å avgjøre hvilke regler man ønsker i ordensreglementet. 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.

8.5.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen at bestemmelsene om ordensreglement og tiltak ved brudd på ordensreglementet flyttes til kapittel 9 A. Forslaget innebærer at det fastsettes én bestemmelse om ordensreglement som gjelder for både grunnskolen og den videregående skolen, og én felles bestemmelse om bortvisning.

Departementet foreslo også at en elev bare kan vises bort for resten av skoleåret dersom dette er hjemlet i ordensreglementet. Videre ble det foreslått at en elev ikke lenger kan miste retten til videregående opplæring, jf. opplæringsloven §§ 3-8 og 4-6 og friskoleloven § 3-10.

I tillegg foreslo departementet omstrukturering og språklige endringer i bestemmelsene uten at dette endrer på det materielle innholdet.

8.5.3 Høringsuttalelser

Det er 31 høringsinstanser som har kommentert ett eller flere av forslagene om endringer i reglene om ordensreglement og tiltak ved brudd på ordensreglementet. De aller fleste støtter i hovedsak forslagene.

De fleste høringsinstansene som har kommentert hvor reglene om ordensreglement og bortvisning bør stå, støtter departementets forslag om å ta reglene inn i kapittel 9 A. *Utdanningsdirektoratet* støtter forslaget og mener at en flytting vil gi bedre sammenheng mellom bestemmelsene. Også Oppland fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Fylkesmannen i Nordland og Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter at reglene flyttes til kapitlet om skolemiljø.

Utdanningsforbundet, Oslo kommune og Melhus kommune støtter ikke at bestemmelsene flyttes, og viser til at ordensreglementet omhandler flere forhold som ikke har direkte sammenheng med det psykososiale miljøet på skolen og at en flytting kan bidra til å snevre inn bruken av ordensreglementet.

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om at det må være hjemlet i ordensreglementet at en elev kan vises bort for resten av året og at slik bortvisning må være knyttet til særlige alvorlige brudd på ordensreglementet. Blant dem som har kommentert, er det ingen som har innvendinger mot forslaget.

Norsk Lektorlag, Fylkesmannen i Hedmark og Oslo kommune er blant dem som støtter forslaget. *Oslo kommune* påpeker imidlertid at det i noen tilfeller er behov for å kunne bortvise en elev uten først å ha forsøkt med mindre inngripende tiltak. Oslo kommune uttaler:

«Slik dagens regelverk er utformet og foreslås videreført, skal andre tiltak enn bortvisning også i slike tilfeller forsøkes først. I svært alvorlige og grove tilfeller kan det imidlertid, av hensyn til for eksempel den eleven som har opplevd noe ekstremt belastende fra en medelevs side, være hensiktsmessig/nødvendig at medeleven må kunne bortvises uten først å kreve at andre, mindre inngripende, tiltak er gjort. Oslo kommune ber departementet endre lovforslaget på dette området.»

Forslaget om at tiltak som kan brukes mot elever som bryter ordensreglementet skal være nevnt i reglementet, har bred støtte. Alle som har uttalt seg om forslaget, støtter det. Flere av instansene som støtter, har kommentarer til forslaget.

UNICEF kommenterer at regler om bortvisning og andre tiltak må inneholde bestemmelser om at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn og at barn har rett til å si sin mening.

Datatilsynet kommenterer at de fra tilsyn har erfaring med at skoler bruker ferdigutviklet materiell som inneholder egne atferdsnormer, noe som er problematisk for forutsigbarheten og tryggheten til elevene. Datatilsynet håper departementets forslag til endring kan føre til at det faktisk er ordensreglementet som gjelder som skolens atferdsnormer. Datatilsynet viser også til at det ikke er nærmere drøftet hva som menes med tiltak, men legger til grunn ut fra ordlyd og kontekst, at det er tale om reaksjoner fra skolens side som kan oppleves som en sanksjon. Det å bli registret i register over negativ atferd er en sanksjon (slik som er praksis med SWIS) og må derfor følge av ordensreglementet for å kunne gjennomføres. *Oslo kommune* vil anbefale at det tas inn eksempler på hvilke tiltak som skal vurderes før det blir fattet vedtak om bortvisning. *Oslo kommune* mener tilbud om gjenopprettende prosess i regi av Konfliktrådet, kan være et relevant tiltak i denne sammenheng.

Det er 12 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om at en elev ikke lenger kan miste retten til videregående opplæring. Alle som har uttalt seg, støtter forslaget. *Redd barna* berømmer departementets forslag, og viser til at dagens praksis ikke er i samsvar med barnekonvensjonen Artikkel 28, jf. Artikkel 3. Barn under 18 år skal ikke fradømmes muligheten til å utdanne seg. Det vises også til at det vil ha en samfunnsøkonomisk betydning dersom barn kan fradømmes retten til utdanning i et samfunn der arbeidslivet i økende grad krever fagbrev eller høyere utdanning. *Norsk Lektorlag* støtter departementets vurdering, men viser blant annet til at enkeltelever som eksempelvis har utøvd vold mot elever som fortsatt går på den aktuelle skolen, må kunne forhindres fra å vende tilbake.

8.5.4 Departementets vurderinger

8.5.4.1 *Hvor i opplæringsloven regler 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. Ordensreglementet er et sentralt redskap i arbeidet med elevens 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. Departementet vil vise til at også Djupedalutvalget foreslo å flytte bestemmelsene om ordensreglement og bortvisning til kapitlet om skolemiljø for å tydeliggjøre koblingen mellom reguleringen av elevens skolemiljø og ordensreglementet.

Høringsinstansene som ikke støtter at reglene flyttes til kapitlet om skolemiljø, viser til at ordensreglementet omhandler flere forhold som ikke har direkte sammenheng med det psykososiale miljøet på skolen, og at en flytting kan bidra til å snevre inn bruken av ordensreglementet. Etter departementets vurdering vil det at reglene i ordensreglementet også regulerer annet enn skolemiljøet, ikke å være til hinder for at bestemmelsene kan flyttes til kapittel 9 A. Det er også mange av reglene som skoleeier eller skolen fastsetter i ordensreglementet, som indirekte virker inn på skolemiljøet. For eksempel er regler om orden og oppførsel som elevene kan gis karakter ut fra, i stor grad satt av hensyn til elevenes skolemiljø. Regler om at elever skal komme til riktig tid og at det skal være arbeidsro i timene, vil også kunne ha betydning for elevenes læring og elevenes skolemiljø.

Departementet ser at det er argumenter som taler for ulike plasseringer av bestemmelsene om ordensreglementet og bortvisning. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å gjenta bestemmelsene i flere kapitler i loven. Departementet har lagt avgjørende vekt på den sentrale posisjonen ordensreglementet har for skolens arbeid med elevens skolemiljø, og foreslår derfor at bestemmelsene om ordensreglement og bortvisning flyttes til kapittel 9 A. Ordensreglementet er et sentralt redskap i skolens arbeid 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.

8.5.4.2 *Endringer i regler om bortvisning for resten av skoleåret*

Bortvisning av elever i videregående opplæring er ulikt regulert for henholdsvis bortvisning i opptil fem dager og bortvisning for resten av skoleåret. 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 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. Heller ingen av høringsinstansene har kommet med innspill som taler mot forslaget. Videre mener departementet at et så inngripende tiltak som bortvisning for resten av skoleåret, bør knyttes til særlige alvorlige brudd på reglene. I vurderingen av om et brudd er særlig alvorlig, må man se på bruddets art og skadevirkninger. Dersom bruddet på ordensreglementet medfører skade for elever eller andre på skolen eller går ut over elevenes læring, vil dette være momenter som kan tilsi at bruddet er særlig alvorlig. Bortvisning for resten av skoleåret er et inngripende tiltak som bør være absolutt nødvendig og en siste løsning fra skolens side. Bortvisning for resten av året vil dermed først og fremst vil være aktuelt ved gjentatte brudd på ordensreglementet, men det kan også være aktuelt ved svært alvorlige enkeltstående brudd.

Oslo kommune viser til at det i alvorlige og grove tilfeller kan være nødvendig å bortvise eleven uten å kreve at andre mindre inngripende tiltak er gjort. Departementet viser til at kravet i loven er at andre tiltak skal vurderes før bortvisning. Det er ikke et krav om at tiltak skal prøves ut før en elev bortvises. I grove og alvorlige saker kan utfallet av denne vurderingen være

at mindre inngripende tiltak ikke er tilstrekkelig og at bortvisning er nødvendig. Departementet vil likevel understreke at en skole ikke skal bruke mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig.

8.5.4.3 *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.

Det er opp til den enkelte kommune, fylkeskommune eller skole å avgjøre hvilke regler man ønsker å ha i ordensreglementet, men alle sanksjoner som skal kunne brukes mot elever som bryter reglementet, må fastsettes i ordensreglementet. Sanksjoner må likevel avgrenses mot mindre inngripende tiltak som elevene kan oppleve som en straff, men der formålet ikke er å straffe eleven. Slike tiltak følger av skolens rett til å organisere og lede undervisningen, og må ikke fastsettes i ordensreglementet. Opplærings- og ordensmessige tiltak kan f.eks. være at to elever ikke lenger får sitte ved siden av hverandre, eller får beskjed fra lærer om å legge mobiltelefonen ned i sekken.

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

UNICEF kommenterer at hensynet til barnets beste og at barn har rett til å si sin mening bør framkomme av bestemmelsen om tiltak og bortvisning i opplæringsloven. Departementet vil vise til at hensynet til barnets beste og barnets rett til å si sin mening skal ivaretas, også når det settes inn tiltak etter ordensreglementet. Departementet vil vise til at barnekonvensjonens regler gjelder ved alle avgjørelser som omhandler barn. Departementet vil også vise til at det står uttrykkelig i bestemmelsen at eleven skal få uttale seg til den som tar avgjørelsen før det blir tatt avgjørelse om tiltak (se § 9 A-10 tredje ledd). Hensikten med dette kravet er nettopp å sikre at barnet blir hørt.

Datatilsynet kommenterer flere sider ved regelen om tiltak. Datatilsynet viser blant annet til at det ikke er nærmere drøftet hva som menes med

tiltak, og viser til at det å bli registret i register over negativ atferd er en sanksjon som må ha hjemmel i ordensreglementet. Departementet viser til at det med tiltak er ment reaksjoner fra skolens side som kan oppleves som straff. Hvorvidt registrering er en sanksjon eller ikke, vil etter departementets syn avhenge av hva som er formålet med registreringen. Dersom hensikten med å registrere negativ atferd er at det skal være avskrekkende eller at flere registreringer kan føre til en annen sanksjon, vil registreringen være en sanksjon som krever hjemmel i ordensreglementet. Hvis registrering av negativ adferd derimot gjøres som en del av skolens arbeid med skolemiljøet og hvor hensikten er å kunne iverksette generelle og støttende tiltak for skolemiljøet, vil ikke registreringen være en sanksjon.

Oslo kommune vil anbefale at det tas inn eksempler på hvilke tiltak som skal vurderes før det blir fattet vedtak om bortvisning. Departementet mener det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig å ta inn eksempler på hvilke tiltak som skal vurderes i lovteksten. Det vil variere fra sak til sak hva som kan være hensiktsmessige tiltak. Departementet vil understreke at det er viktig at skoler har et fullstendig ordensreglement, der reaksjonsmåter må være uttømmende regulert. Det er avgjørende for at skolen kan benytte sanksjonene og kan være avgjørende for at skoler oppfyller aktivitetsplikten sin.

8.5.4.4 *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 høringssvar til Djupedalutvalgets forslag, 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* pekte 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 mener 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. Etter gjeldende rett kan en elev bare miste retten til opplæring i helt spesielle tilfeller. Departementet mener likevel det er vanskelig å se for hvilke tilfeller et så svært inngripende tiltak er en riktig og forholdsmessig reaksjon.

Norsk Lektorlag mener at elever som for eksempel har utøvd vold må kunne forhindres i å komme tilbake. Departementet viser til at 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 enn å miste retten til videregående opplæring. Etter gjeldende rett kan eleven for eksempel måtte bytte skole eller bortvises for en periode eller resten av skoleåret. I tillegg kan andre hjelpeinstanser, som barnevern eller politi kobles inn.

Etter departementets syn bør det ikke være mulig for fylkeskommunen å frata en elev retten til videregående opplæring etter § 3-1 i opplæringsloven.

8.5.5 **Departementets forslag**

Departementet foreslår at bestemmelsene om ordensreglement og tiltak ved brudd på ordensreglementet flyttes til kapittel 9 A om skolemiljø. Det foreslås en felles bestemmelse i § 9 A-10 om ordensreglement for grunnskolen og den videregående skolen, og en felles bestemmelse om bortvisning i § 9 A-11. Det foreslås at det presiseres i ny § 9 A-10 at skolen bare kan bruke tiltak som er fastsatt i ordensreglementet.

Departementet foreslår også at en elev i videregående opplæring bare kan vises bort for resten av skoleåret dersom dette er hjemlet i skolens ordensreglement. Vilåret for kunne å vise bort en elev for resten av skoleåret knyttes til særlige alvorlige brudd på ordensreglementet.

Det foreslås videre endringer i opplæringsloven §§ 3-8 og 4-6 og friskoleloven § 3-10 som innebærer at elever, lærlinger og lære kandidater ikke lenger kan miste retten til videregående opplæring.

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

8.6 Straffansvar

8.6.1 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 eller i forskrifter gitt i medhold av kapitlet, 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.

Etter reglene i straffeloven § 27 kan et foretak straffes når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av foretaket. Det gjelder selv om ingen enkeltperson har utvist skyld eller oppfylt vilkåret om tilregnelighet. Med foretak menes blant annet offentlig virksomhet.

8.6.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen at straffebestemmelsen ikke lenger skal knyttes til hele kapitlet om elevenes skolemiljø, men til brudd på de bestemmelsene som det faktisk er hensiktsmessig å belegge med straff. Departementet foreslo derfor å knytte straffebestemmelsen til elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø (ny § 9 A-2) og skolens aktivitetsplikt (ny § 9 A-4). Det ble dessuten foreslått språklige endringer i bestemmelsen.

8.6.3 Høringsuttalelser

Det er 15 høringsinstanser som har uttalt seg om departementets forslag til endringer i straffebestemmelsen. De fleste støtter i hovedsak departementets forslag. Noen av instansene som støtter forslaget, kommer med innspill til hvilke bestemmelser i kapitlet om elevenes skolemiljø som bør knyttes til straff. *Utdanningsdirektoratet* mener at straffebestemmelsen bør omfatte bestemmelsene om systematisk arbeid og håndhevingsordningen i tillegg til de bestemmelsene som departementet foreslo. *Foreldreutvalget for grunnopplæringen* viser til at skolens overholdelse av informasjonsplikten er helt avgjørende for om elever og foreldre kjenner sine rettigheter og at straffebestemmelsen også bør omfatte brudd på informasjonsplikten.

Riksadvokaten har gitt innspill til forslaget. Riksadvokaten fraråder en generell kriminalisering og mener det er ønskelig med en mer nyanisert tilnærming, hvor en vurderer for hver enkelt handlingsnorm om brudd på den er så alvorlig at

det bør sanksjoneres med straff, eventuelt ved kvalifiserte overtredelser. Det vises videre til at vurderingen bør foretas i lys av skadefølgeprinsippet slik det er nedfelt i forarbeidene til ny straffelov (Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 7).

Barneombudet mener at foreldelsesfristen for saker om psykososialt skolemiljø bør forlenges. Ombudet viser til at mange elever ofte er godt voksne før de får oversikt over ansvar, skaden og muligheten for å nå fram med et søksmål. Barneombudet anbefaler derfor at foreldelsesfristen ikke settes kortere enn 10 år etter at eleven har fylt 18 år.

8.6.4 Departementets vurderinger

8.6.4.1 Hvilke bestemmelser som skal omfattes av straffebestemmelsen

I dag gjelder bestemmelsen om straffansvar for hele kapittel 9a. Dette er uheldig fordi det i et straffebud bør angis konkret hvilke plikter man kan straffes for å bryte. I praksis er det mange av bestemmelsene i kapitlet om skolemiljø som det ikke er mulig å sanksjonere med straff, eller som det er lite hensiktsmessig å knytte straffansvar til. Departementet foreslår derfor å konkretisere hvilke bestemmelser i kapittel 9 A som er aktuelle for straffansvar.

Enkelte høringsinstanser mener at det i tillegg til elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt, bør knyttes straff til kravet om systematisk arbeid, fylkesmannens håndheving av aktivitetsplikten i enkeltsaker og informasjonsplikten. *Riksadvokaten* derimot fraråder en generell kriminalisering og mener det er ønskelig med en mer nyanisert tilnærming hvor en vurderer for hver enkelt handlingsnorm om brudd på normen er så alvorlig at det bør sanksjoneres med straff, eventuelt ved kvalifiserte overtredelser.

Departementet har på bakgrunn av innspillet fra høringsinstansene på nytt vurdert hvilke bestemmelser i kapittel 9 A som bør straffesanksjoneres. Departementet er opptatt av at elever skal ha det trygt og godt på skolen. Det er svært alvorlig at elever opplever mobbing og andre krenkelser på skolen. Et straffebud bidrar til å understreke viktigheten av at reglene overholdes samtidig som det bidrar til å ansvarliggjøre dem som skal sikre at dette ikke skjer. Alle reglene i kapitlet om skolemiljø har til hensikt å gi elevene et trygt og godt skolemiljø. Likevel er det ikke alle reglene som inneholder konkrete handlingsplikter eller hvor brudd på reglene vil ha en direkte, alvorlig og skadelig konsekvens for den enkelte elev. Etter departementets vurdering bør straffebestemmelsen knyttes til de reglene som har en direkte, alvorlig og skadelig konsekvens for den enkelte elev.

tementets vurdering bør straffebudet i opplæringsloven knyttes til konkrete handlingsplikter hvor et brudd på plikten kan medføre alvorlig skade eller fare for en elev. Dette er i samsvar med skadefølgeprinsippet og vil dessuten bidra til at straffetrussele i opplæringsloven blir mer reell.

Aktivitetsplikten i §§ 9 A-4 og 9 A-5 skal sørge for at elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø blir ivaretatt. Aktivitetsplikten består av ulike delplikter: følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. Dersom man vurderer delpliktene isolert, anses brudd på enkelte av delpliktene å være mer alvorlig enn brudd på andre delplikter. For eksempel vil det være mer alvorlig ikke å sette inn tiltak dersom et barn blir mobbet enn å unnlate å varsle rektor ved mistanke om en krenkelse. Likevel er det slik at delpliktene bygger på hverandre og at brudd på plikten til å følge med og til å varsle, kan føre til at en sak ikke blir undersøkt og at det dermed ikke blir satt inn tiltak. Etter departementets vurdering kan derfor skadefølgen av et brudd være like stor uavhengig av hvilke av delpliktene som brytes. Av de foreslåtte delpliktene anses plikten til å følge med å være minst konkret og et brudd på denne plikten vil ikke nødvendigvis medføre skade. Samtidig er etterlevelse av plikten til å følge med i mange tilfeller en forutsetning for at de ansatte i skolen skal få mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, noe som utløser de øvrige delpliktene. Selv i alvorlige mobbe- og overgrepssaker er det ikke en ukjent problemstilling at skolen og de ansatte hevder ikke å ha visst om hva som foregikk. Etter departementets syn er det derfor helt sentralt at straffebudet utformes slik at skolen ikke kan fri seg fra straff ved å påberope seg uvisshet om hva som har skjedd. Departementet mener på denne bakgrunn at alle delpliktene i aktivitetsplikten bør omfattes av straffebudet. Departementet viser for øvrig til forslaget om at personstraff begrenses til kvalifiserte lovbrudd (omtalt i punkt 8.6.4.4).

I tillegg til de ulike delpliktene, regulerer § 9 A-4 femte ledd at barn skal høres og at det skal tas hensyn til barnets beste. Dette er viktig for å kunne finne fram til gode løsninger for barnet. Det er likevel ikke slik at brudd på denne plikten nødvendigvis medfører skade for barnet ettersom skolen likevel kan finne gode løsninger for at eleven skal ha det trygt og godt på skolen. Dersom tiltakene derimot ikke er egnet, vil dette være et brudd på plikten til å sette inn tiltak. Etter departementets syn er det derfor ikke nødvendig eller hensiktsmessig å knytte straff til bruddet på plikten om å involvere barnet.

Delpliktene i aktivitetsplikten er fulgt opp med dokumentasjonskrav i forslaget til § 9 A-4 sjette og sjuende ledd. Dokumentasjonskravet skal forplikte og ansvarliggjøre skolen og sikre etterprøvbarehet og dokumentasjonsgrunnlag i en sak i håndhevingsordningen. En aktivitetsplan, jf. forslaget til § 9 A-4 sjette ledd, er i tillegg et nyttig verktøy for skolen som skal bidra til at en sak følges opp helt til eleven har det trygt og godt på skolen. Etter departementets vurdering er det likevel ikke nødvendig at straffebudet knyttes til dokumentasjonskravene. Manglende dokumentasjon vil ikke i seg selv medføre skade for en elev. Dersom konsekvensen av at skolen ikke har en aktivitetsplan blir at det ikke settes inn egnede tiltak, vil skaden være en følge av brudd på plikten til å sette inn tiltak. Det anses derfor tilstrekkelig at delpliktene kan straffes.

Departementet kan heller ikke se at det er hensiktsmessig å knytte straff til kravet om systematisk arbeid (forslaget til § 9 A-3), fylkesmannens håndheving av aktivitetsplikten (forslaget til § 9 A-6) eller informasjonsplikten (forslaget til § 9 A-9).

Et systematisk arbeid med skolemiljøet er grunnleggende og nødvendig for å kunne oppnå et trygt og godt skolemiljø. De handlinger som dette kravet fordrer, knytter seg til oppgavefordeling, rutiner mv., og handlingene er ikke konkret angitt i lovbestemmelsen. Det er heller ikke slik at enhver svikt i system eller rutiner medfører skade for en elev selv om risikoen for dette øker. I de tilfeller hvor systemsvikt fører til at elever ikke har det trygt og godt og dette ikke tas tak i av skolen, vil det være brudd også på aktivitetsplikten.

Dersom en skole ikke oppfyller aktivitetsplikten, kan konsekvensen bli at fylkesmannen fatter vedtak om hva skolen skal gjøre med hjemmel i forslaget til § 9 A-6. Fylkesmannen kan knytte tvangsmulkt til forslaget, jf. forslag til § 9 A-12. Dersom skolen ikke etterkommer dette pålegget, vil dette innebære at skolen fortsatt bryter aktivitetsplikten i forslaget til § 9 A-4. Det er derfor ikke nødvendig å knytte straffebudet til håndhevingsordningen i forslaget til § 9 A-6.

Informasjonsplikten (forslaget til § 9 A-9) har som formål å sette elevene i stand til å kreve sine rettigheter etter loven oppfylt. Etterlevelse av kravet er viktig for at elever som ikke har det trygt og godt på skolen, skal kunne melde saken sin til fylkesmannen dersom skolen ikke hjelper dem. Det er likevel ikke slik at brudd på informasjonsplikten i seg selv medfører skade for eleven. Skolen har en selvstendig plikt til å sørge for at elever har det trygt og godt på skolen og til å sette inn tiltak

når dette er nødvendig. Dersom skolen ikke oppfyller denne plikten, kan det medføre alvorlig skade for barnet, og det er dermed dette bruddet som bør kunne straffes.

I høringen foreslo departementet at straffebudet, i tillegg til aktivitetsplikten, knyttes til elevens rett til et trygt og godt skolemiljø (forslaget til § 9 A-2). På bakgrunn av innspillet fra Riksadvokaten og med utgangspunkt i skadefølgeprinsippet finner departementet at dette likevel ikke er hensiktsmessig. Retten til et trygt og godt skolemiljø er en overordnet rettighetsbestemmelse som de øvrige bestemmelsene, og særlig aktivitetsplikten, skal bygge opp under. Forslaget til § 9 A-2 inneholder ingen konkrete handlingsplikter, og det er elevens egen opplevelse som er avgjørende for om retten er oppfylt. Det er etter departementets syn dermed lite hensiktsmessig at straffebudet i opplæringsloven knyttes til denne bestemmelsen. Departementet understreker at de ulike delpliktene i aktivitetsplikten pålegger skolen konkrete handlinger som skal sikre at elevens rettighet etter § 9 A-2 oppfylles. Det foreslås derfor at brudd på disse handlingspliktene skal kunne straffes.

Departementet viser for øvrig til at brudd på krav til det fysiske miljøet er straffebelagt gjennom forskrift 1.12.1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. og plan- og bygningsloven.

8.6.4.2 *Straff av enkeltpersoner eller skoleeier*

Dagens opplæringslov sammenholdt med straffelovens generelle bestemmelser, innebærer at både enkeltpersoner og foretaket, det vil si skoleeier, kan straffes. Det er viktig at skoleeier kan holdes strafferettslig ansvarlig, og i de fleste tilfeller vil antagelig foretaksstraff være mest aktuelt. Departementet anser at det sjelden vil være aktuelt med personlig straffeansvar for brudd på aktivitetsplikten. Samtidig kan det forekomme grove lovbrudd hvor enkeltpersoner bør kunne straffes. En straffetrussel vil dessuten ha en preventiv effekt. Departementet foreslår derfor å videreføre mulighet for både foretaksstraff og straff for enkeltpersoner.

Forslaget til § 9 A-4 første og andre ledd om å følge med, gripe inn og varsle gjelder for alle som arbeider på skolen. Ved brudd på disse delpliktene vil dermed den enkelte ansatte kunne straffes. Tilsvarende vil rektor kunne straffes for brudd på plikten til å varsle skoleeier i alvorlige tilfeller, jf. § 9 A-4 andre ledd andre punktum.

Når det gjelder delplikten om å undersøke saken og å sette inn tiltak, foreslår departementet i § 9 A-4 tredje og fjerde ledd at plikten legges på skolen. Det følger av opplæringsloven § 9-1 andre ledd at opplæringen i skolen skal ledes av rektor. Som skolens øverste leder har rektor et særlig ansvar for at pliktene oppfylles. Ettersom alle som arbeider på skolen kan bli straffeansvarlig for brudd på delpliktene i § 9 A-4 første og andre ledd, mener departementet det er rimelig at rektor kan bli straffeansvarlig for brudd på de pliktene som ligger på skolen. Departementet foreslår at rektors straffeansvar presiseres i straffebestemmelsen.

At skoleeier kan straffes når forslagene til § 9 A-4 og § 9 A-5 er overtrådt av noen som handler på vegne av skoleeier, følger av straffeloven § 27 om straff for foretak. I praksis vil det være foretaksstraff og ikke personstraff som er mest aktuelt i saker om skolemiljø. Departementet mener derfor at det av opplysningshensyn bør presiseres i opplæringsloven at skoleeier kan straffes, slik at det ikke fremstår som at det bare er den enkelte ansatte eller rektor som kan straffes.

8.6.4.3 *Skyldkrav for personlig straffeansvar*

I ny straffelov er reglene om foretaksstraff endret slik at det ikke lenger er krav om skyld hos enkeltpersoner for at foretaket skal kunne straffes. Dette betyr at skoleeier kan straffes selv om den enkelte lærer eller rektor ikke har skyld i lovbruddet. Ettersom foretaksstraffen nå er objektiv, er det etter departementets vurdering grunn til å vurdere på nytt hva skyldkravet for personlig straffeansvar bør være.

I dagens lov kan den enkelte straffes ved forsettlig eller uaktsomme brudd på reglene. Etter departementets syn bør personlig straffeansvar være forbeholdt svært alvorlige brudd på regelverket. Departementet foreslår derfor at det personlige straffeansvaret bare gjelder ved forsettlig og *grovt* uaktsomme brudd på regelverket. Forslaget innebærer at det innføres et mer kvalifisert skyldkrav enn i dag. Departementet anser at endringen ikke vil få særlig betydning i praksis, ettersom departementet antar at det sjelden vil være aktuelt å straffe enkeltpersoner for uaktsomme overtredelser.

Departementet vil framheve at det i de fleste tilfeller uansett vil være mest aktuelt med foretaksstraff og at foretaksstraff kan ilegges uavhengig av skyld.

8.6.4.4 Kvalifiserte overtredelser

Departementet har på bakgrunn av innspillet fra Riksadvokaten vurdert om bare kvalifiserte overtredelser, det vil si gjentatte eller alvorlige overtredelser, bør straffes.

Plikten til å følge med, gripe inn og varsle rektor etter forslaget til § 9 A-4 første og andre ledd og § 9 A-5, gjelder for alle som arbeider på skolen. De tre delpliktene er belagt med straff. Også brudd på plikten for skolen til å undersøke og til å sette inn tiltak etter forslaget til § 9 A-4 tredje og fjerde ledd og den skjerpende aktivitetsplikten i forslaget til § 9 A-5, kan straffes. Overtredelse av pliktene i disse bestemmelsene kan ha alvorlige eller mindre alvorlige konsekvenser. Etter departementets vurdering bør ikke den enkelte som arbeider på skolen kunne straffes for enkeltstående og mindre alvorlige brudd på aktivitetsplikten. Hvorvidt et brudd er alvorlig, vil bero på lovbruddets art og konsekvensene av lovbruddet. Det bør etter departementets syn som hovedregel ikke ilegges personstraff for brudd som ikke har medført skade. Departementet foreslår derfor at personstraff bare skal kunne benyttes ved gjentatte eller alvorlige lovbrudd. En slik terskel vil forhindre at en lærer eller andre som arbeider på skolen, blir straffeansvarlig for mindre overtredelser av for eksempel plikten til å følge med eller varsle rektor.

Departementet viser for øvrig til at det i praksis vil være mest aktuelt med foretaksstraff mot skoleeier for overtredelse av aktivitetsplikten. Det foreslås ikke krav om kvalifiserte brudd for at skoleeier skal bli ilagt foretaksstraff.

8.6.4.5 Foreldelsesfristen i straffesaker om skolemiljø

Barneombudet anbefaler at foreldelsesfristen i straffesaker om skolemiljø ikke settes kortere enn 10 år etter at eleven har fylt 18 år. D e p a r -

t e m e n t e t vil vise til at foreldelsesfristen ble endret fra to år til fem år i 2013. Fristens lengde er et unntak fra straffeloven og departementet mener det ikke er grunn til å forlenge fristen ytterligere.

8.6.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at det videreføres en straffebestemmelse i kapittel 9 A, jf. forslaget til § 9 A-13. Departementet foreslår at straffebestemmelsen i kapittel 9 A knyttes til brudd på delpliktene i aktivitetsplikten etter forslaget til § 9 A-4 første til fjerde ledd og den skjerpede aktivitetsplikten etter forslaget til § 9 A-5. Departementet foreslår at det personlige straffeansvaret bare gjelder ved forsettlig eller grovt uaktsomme brudd på regelverket. Departementet foreslår videre at personstraff bare kan benyttes ved gjentatte eller alvorlige lovbrudd. Forslaget innebærer at det innføres et mer kvalifisert skyldkrav for personstraff enn i dag.

Departementet foreslår at det personlige straffeansvaret for ansatte i skolen knyttes til brudd på pliktene i forslaget til § 9 A-4 første og andre ledd og forslaget til § 9 A-5. Departementet foreslår at rektor i tillegg kan straffes for brudd på delpliktene i forslaget til § 9 A-4 tredje og fjerde ledd hvor skolen er angitt som pliktsubjekt. Departementet foreslår at rektors straffeansvar presiseres i lovteksten.

Departementet foreslår at det presiseres i andre ledd at skoleeier kan straffes dersom pliktene i forslaget til § 9 A-4 første til fjerde ledd eller forslaget til § 9 A-5 er overtrådt av noen som handler på vegne av skolen, jf. straffeloven § 27.

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

9 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene

Flere deler av forslaget til endringer i kapittel 9 A om skolemiljø bidrar til å klargjøre rettsstillingen sammenlignet med dagens regler. Det kan bidra til at det er mindre tvil om bestemmelsenes innhold og med det færre ressurser til rettsavklaring. Det vil likevel være behov for oppdatering av instruks, veiledninger og informasjonsmateriell i samsvar med det foreslåtte regelverket. Dette er ikke en ny situasjon eller oppgave for den statlige utdanningsadministrasjonen og må løses innenfor eksisterende budsjetter.

Departementet foreslår at det lovfestes en plikt for skolene til å informere elever og foreldre om rettighetene i nytt kapittel 9 A. Det samme gjelder aktivitetsplikten etter forslaget til §§ 9 A-4 og 9 A-5 og muligheten til å melde en sak til fylkesmannen etter § 9 A-6. Det foreslås ikke krav til tidspunkt eller form for slik informasjon. Departementet forutsetter imidlertid at skolene finner en måte å gjøre dette på som sikrer at formålet med bestemmelsen blir oppfylt.

Skolene pålegges en ny aktivitetsplikt, men departementet antar at dette ikke vil innebære vesentlige administrative konsekvenser for skolene sammenliknet med dagens situasjon. Forslaget innebærer at skolen ikke lenger skal ha plikt til å fatte enkeltvedtak i saker om elevers psykososiale skolemiljø. Det forventes derfor 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. Dette 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. Selv om det stilles krav til at skolene dokumenterer arbeidet de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten og sine planer for tiltak i bestemte saker, vil de administrative kostnadene knyttet til

dette ikke overstige den tidligere plikten til å fatte enkeltvedtak.

Håndhevingsordningen skal være så enkel, rask og trygg som mulig. For å oppnå dette må både kompetansen og kapasiteten hos håndhevingsorganene styrkes. Kostnaden ved en slik styrking avhenger av hvor mange saker som forventes meldt til fylkesmannen. Departementet forventer at det med den nye håndhevingsordningen vil komme flere saker til fylkesmannen enn etter dagens system. At fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet skal kunne ta i bruk tvangsmulkt tilsier også høyere ressursbruk enn hva dagens klageordning innebærer. Det vil være behov for kompetansehevede tiltak for tjenestemennene som skal praktisere reglene, både når det gjelder håndhevingsordning etter § 9 A-6 og tvangsmulkt etter § 9 A-12.

Basert på tilgjengelig tallmateriale anslår departementet at kostnaden knyttet til å styrke fylkesmannens kompetanse og kapasitet beløper seg til 17 millioner kroner årlig. I Statsbudsjettet for 2017 er det bevilget 17 millioner kroner til dette formålet. Det er i departementets anslag tatt høyde for både dagens ressursbruk hos fylkesmannen på klagesaker etter § 9a-3 og at det totale ressurstilfanget skal kunne brukes relativt fleksibelt, avhengig av hvor mange saker som bringes inn og deres karakter. Eventuell overskuddskapasitet kan da brukes til tilsyn eller veiledning om regelverket for skolemiljø.

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 gjennomfører vedtatte pålegg. 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 heller 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 hos fylkesmannen forbundet med dette er inkludert i estimatene for å styrke kompetansen og kapasiteten i håndhevingsordningen.

Etter departementets oppfatning vil klarere hjemmel for fylkesmannen til å vedta tiltak 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 et trygt og godt skolemiljø 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 derfor ha store positive konsekvenser for elevene og deres familier. Dette vil igjen ha positive samfunnsøkonomiske effekter.

10 Merknader til lovforslagene

10.1 Endringer i opplæringsloven

Til § 2-12

Videreføring av dagens § 2-12. Endringen i tredje ledd er en oppdatering av henvisingene til bestemmelser som endres samtidig.

Til § 4-6

Videreføring av dagens § 4-6. Bestemmelsens femte ledd er opphevet og lærlingen, praksisbrevkandidaten eller lære kandidat kan ikke lenger miste retten til videregående opplæring.

Se for øvrig departementets vurderinger i punkt 8.5.4.4.

Til § 9 A-1

Bestemmelsen beskriver virkeområdet for hele kapittel 9 A. Ordlyden slår fast at reglene i kapittel 9 A gjelder for elever i grunnskolen og videregående skole, og også når grunnskoleelevene deltar i leksehjelpordninger eller skolefritidsordning. Kapitlet gjelder skolefritidsordninger og leksehjelpordninger opprettet etter opplæringsloven eller friskoleloven. At kapitlet også gjelder for elever som deltar i leksehjelpordningen, er en utvidelse av tidligere virkeområde. Reglene gjelder også når skolen, skolefritidsordningen og leksehjelpordningen har aktiviteter utenfor skolens område, eller blir drevet i lokaler utenfor skolens område. For skolefritidsordninger og leksehjelpordninger er det uttrykkelig sagt at kapitlet gjelder med unntak av reglene i §§ 9 A-10 (ordensreglement) og 9 A-11 (bortvisning).

Forarbeidene til dagens § 9a-9 om skolefritidsordningen gjelder så langt de fortsatt passer: Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) og Innst. O. nr. 7 (2002–2003).

Se for øvrig departementets vurderinger i punkt 8.2.4.

Til § 9 A-2

Bestemmelsen er en videreføring av § 9a-1, med språklige endringer. Bestemmelsen slår fast at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Skolemiljøet favner både det fysiske og psykososiale miljøet. Skolemiljøet skal ha en positiv virkning og gi den enkelte elev gode muligheter for helse, trivsel og læring. De språklige endringene endrer ikke innholdet i bestemmelsen, og det er fortsatt elevens opplevelse som er avgjørende for om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Skolemiljøet omfatter i denne forbindelse hvordan eleven opplever å ha det på skolen, skolefritidsordningen og leksehjelptilbudet.

Forarbeidene til dagens § 9a-1 gjelder så langt de fortsatt passer: Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) og Innst. O. nr. 7 (2002–2003).

Se for øvrig departementets vurderinger i punkt 4.5.

Til § 9 A-3

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av § 9a-4 med språklige endringer.

Første ledd slår fast at skolen skal ha nulltoleranse mot krenkelses som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Skolen skal ha nulltoleranse mot krenkelses fra både elever og de som arbeider på skolen. Mobbing, vold, diskriminering og trakassering er tatt inn som eksempler på krenkelses som elever kan utsettes for, og som skolen skal ha nulltoleranse mot. Det er ikke en uttømmende oppramsing. Begrepet *krenkelses* skal tolkes vidt. Begrepet kan omfatte direkte handlinger og verbale uttrykk rettet mot eleven, men også mer indirekte krenkelses som utestenging, isolering og baksnakking. Det er likevel ikke slik at enhver kritisk ytring eller uenighet mellom elevene er ment å omfattes. Det er en del av skolens samfunnsmandat å lære elever å tenke kritisk og til å kunne akseptere og respektere ulike meninger og overbevisninger.

I *andre ledd* er innholdet i dagens § 9a-3 første punktum og § 9a-4 første punktum samlet. I *andre*

punktum står det eksplisitt at ansvaret for det systematiske arbeidet ligger hos rektor. Dette er en endring fra tidligere, da ansvaret var lagt til skoleledelsen.

Forarbeidene til dagens §§ 9a-3 og 9a-4 gjelder så langt de passer: Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) og Innst. O. nr. 7 (2002–2003).

Se for øvrig departementets vurderinger i punkt 4.5.3 og 8.3.4.

Til § 9 A-4

Aktivitetsplikten gjelder i forbindelse med elevenes psykososiale skolemiljø og er delt i fem handlingsplikter, samt krav til å sørge for elevenes medvirkning og krav til dokumentasjon. Pliktene til å følge med, gripe inn og varsle er plikter som gjelder for *alle som arbeider på skolen*. Disse pliktene er individuelle plikter for den enkelte som arbeider på skolen, knyttet til at de regelmessig oppholder seg på skolen, SFO eller leksehjelpordningen for å gjøre arbeid eller tjeneste der og derfor har kontakt med eller observerer elevene. Personkretsen omfatter alle som har et ansettelsesforhold til skolen eller skoleeier, uavhengig av om det er fulltid eller deltid, fast eller midlertidig, kort- eller langvarig. Også andre som yter arbeid eller gjør tjeneste på skolen og jevnlig oppholder seg på skolen, er omfattet av uttrykket *som arbeider på skolen*, uavhengig av hvem som er deres arbeidsgiver eller om de mottar lønn. Derimot skal ikke personer som bare mer tilfeldig eller nå og da befinner seg på skolen omfattes.

Omfanget av den enkeltes plikt må likevel ses opp mot hvilken rolle, oppgaver og posisjon den enkelte har på skolen. Det kreves mer av ansatte som er tettere på elevene og har en omsorgsrolle overfor elevene, enn det kreves av ansatte med andre typer arbeidsoppgaver. Det vil for eksempel kreves mer av lærere, assistenter, miljøarbeidere og rektor, enn det kreves av vaktmester, renholdere og kantinepersonell.

Første ledd fastslår at alle som arbeider på skolen har plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Dette innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. At de ansatte følger med, er en nødvendig forutsetning for at de skal få mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Slik mistanke eller kjennskap utløser andre delplikter i aktivitetsplikten. Sammen med plikten til systematisk arbeid, jf. § 9 A-3, forutsetter *følge med*-plikten for eksempel at det gjennomføres inspeksjon på skolens område, tilsyn i garde-

rober og at det er en lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med. Hvordan det følges med må tilpasses konkrete omstendigheter ved elevene og skolen, for eksempel elevens alder, elevgruppens sammensetning, forhold ved skoleanlegget mv.

Ordlyden «trygt og godt skolemiljø» sikter til elevenes psykososiale skolemiljø og retten etter § 9 A-2. Å ha et trygt og godt skolemiljø omfatter mer enn frihet fra krenkelsers. Elevene har rett til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Uttrykket og rettigheten avgrenses dessuten ikke av årsaken til at eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Det avgjørende for vurderingen er hvordan eleven opplever å ha det mens han eller hun er på skolen, SFO eller leksehjelptilbudet. At årsaken til elevens utrygghet eller mistriivsel er forhold som har skjedd utenfor skoletiden eller utenfor skolens område, begrenser ikke skolens aktivitetsplikt så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet påvirkes negativt av det. Dette er blant annet aktuelt i forbindelse med digital mobbing, der krenkelsene typisk kan skje utenom skoletiden. Tilsvarende kan mobbing eller andre negative opplevelser tilbake i tid påvirke om en elev opplever at det er trygt og godt å være på skolen nå.

Skolen har et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en særskilt sårbarhet. Slik sårbarhet kan være knyttet til for eksempel elevens religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker eller sosio-emisjonelle vansker eller forhold ved elevens familie og hjemmesituasjon. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelsers, kan også gjøre en elev særskilt sårbar.

Alle som arbeider på skolen har videre en plikt til å *gripe inn* for å stanse krenkelsers dersom det er mulig. Plikten til å gripe inn er knyttet til krenkelsers den ansatte selv er vitne til og som fortsatt pågår. Ofte vil det handle om umiddelbart å stanse negativ oppførsel, for eksempel ved å bryte opp en slåsskamp eller stanse annen fysisk krenkelse, stanse en utfrysningssituasjon eller stanse og irettesette elever som krenker andre elever verbalt. Plikten begrenser seg til inngrep som er mulige for den ansatte å gjennomføre, både av hensyn til elevene og seg selv. Grensen for å gripe inn er at den ansatte selv ikke må krenke elever for å få stanset situasjon eller at det forutsetter en handling som er straffbar. Den ansatte skal heller ikke sette seg selv eller andre i fare for skade. Det er viktig at de ansatte i tillegg til å kjenne til plikten til å gripe inn også har kompetanse om hvordan slik inngripen bør gjøres. Det er skoleeiers plikt å

sørge for at skolen har riktig og nødvendig kompetanse, jf. opplæringsloven § 10-8.

Andre ledd pålegger alle som arbeider på skolen en plikt til å varsle rektor om enhver mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Terskelen for hva som vekker en mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal være lav. At en elev verbalt sier fra at eleven ikke opplever at det er trygt og godt på skolen, oppfyller kravet til at den ansatte har «kjennskap». Man kan ikke forvente at elevene bruker lovens ordlyd eller voksnes begreper. Det er skolens ansvar å fange opp at eleven sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen kan basere seg på observasjoner av elevene, tilbakemelding i undersøkelser eller kartlegginger, beskjeder fra foreldre eller medelever, aktivitet i sosiale medier mv. De som arbeider på skolen, må være bevisste på at barn og unge viser sin utrygghet, frustrasjon og mistrivsel på ulike måter og med ulike uttrykksformer. Både utadvendt og innadvendt, aggressiv eller passiv, grenseløs eller avvisende og isolerende væremåte kan være signaler som tilsier at eleven ikke opplever at de har et trygt og godt skolemiljø. Det kan også være endringer i det sosiale samspillet mellom elevene eller i gruppemiljøet som gir mistanke om eller kjennskap til at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Ordlyden «trygt og godt skolemiljø» må tolkes på samme vis i andre ledd som i første ledd og i samsvar med § 9 A-2.

Rektor kan gjennom delegasjon fastsette at en annen person på skolen skal ta imot varslene. Rektor er likevel ansvarlig for at de håndteres på en forsvarlig måte, både med tanke på informasjonssikkerhet og at de følges opp med en undersøkelse og tiltak dersom det er nødvendig, jf. undersøkelsesplikten i tredje ledd og tiltaksplikten i fjerde ledd. At rektor varsles, betyr imidlertid ikke at alle undersøkelser skal gjøres av rektor. Undersøkelsene i en sak vil ofte utføres av andre enn rektor, og rett nivå for tiltakene kan for eksempel være klassen eller trinnet. Rektor må imidlertid være involvert i sakene for å avgjøre hva som ville være rett nivå for tiltakene.

All mistanke om og kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal varsles, men tidspunktet for varsling må blant annet stå i forhold til sakens alvor. Vurderingen av hvor raskt varslingen skal skje må gjøres fra sak til sak, og ta hensyn til formålet med regelen og at skolemiljøaker er tidssensitive. Det vil være noen tilfeller der det er nødvendig å varsle rektor straks, mens det i andre tilfeller kan være forsvarlig å vente noe

lenger, for eksempel til slutten av skoledagen eller ukentlige oppsummeringer el. Ledelsen og de ansatte på den enkelte skole må finne fram til gode løsninger som sikrer at varsling alltid skjer, samt hvordan varsling skal gjøres og hvordan informasjonen i varslingene skal systematiseres og ivaretas. Dette er en del av det systematiske arbeidet etter § 9 A-3.

Skoleeier skal varsles i alvorlige tilfeller. Det er rektor som skal varsle skoleeier. Hva som er et alvorlig tilfelle vil bero på en skjønnsmessig vurdering ut fra formålet med varslingen. Eksempler på hva som typisk regnes som alvorlig er saker der krenkelsene er særlig voldelige eller på andre måter svært integritetskretnkende. Andre eksempler er når flere elever alvorlig har krenket en enkeltelev eller der skolens ledelse over noe tid ikke har klart å løse saken. Digital mobbing på tvers av skoler eller grove trusler via for eksempel sosiale medier bør også meldes til skoleeier. Skoleeier kan fastsette egne rutiner for når skolene skal varsle skoleeiernivået med en lavere terskel for varsling enn loven krever.

Tredje ledd legger en undersøkelsesplikt på skolen. Skolen skal *undersøke* alle saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det skal gjelde samme lave terskel for undersøkelsesplikten som for plikten til å varsle, se merknad til andre ledd. Ordlyden «trygt og godt skolemiljø» må tolkes på samme vis i som i bestemmelsen for øvrig og i samsvar med § 9 A-2. At en elev selv sier fra om krenkelser, eller at han eller hun ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal alltid utløse undersøkelsesplikten, ettersom dette betyr at vilkåret om kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø er oppfylt.

Undersøkelsene skal iverksettes straks. Situasjonen må opplyses ved å hente inn nok informasjon til å kunne avdekke hva som har skjedd og om en eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Hvor grundig en mistanke skal undersøkes vil bero på et skjønn, avhengig av formålet og hva slags situasjon man står overfor. Undersøkelsene må ha som formål å få fram fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven har det på skolen. Dette kan kreve at undersøkelsene også handler om å avklare og opplyse forhold tilbake i tid eller utenfor skoletiden og skolens område. Hvis undersøkelsen viser at det er elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller i saker der eleven selv har sagt fra, må informasjonen som framkommer i undersøkelsen i

neste omgang brukes til å vurdere hvilke tiltak som skal settes inn.

Fjerde ledd fastslår skolens plikt til å *sette inn egnede tiltak* som sørger for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Dette innebærer en plikt for skolen til å sikre elevens rett etter § 9 A-2. Ordlyden «trygt og godt skolemiljø» må tolkes i lys av retten etter § 9 A-2 og på samme vis i som i § 9 A-4 for øvrig. Det er elevens egen opplevelse som er avgjørende for om retten er oppfylt. Plikt til å sette inn egnede tiltak må tolkes utvidende, og omfatter også en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig for å nå målet.

Plikten til å sette inn tiltak utløses for det første av at en elev *sier fra* at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Det skal ikke stilles strenge krav til hva det er å si fra i denne sammenheng. Det er skolens ansvar å fange opp at eleven sier ifra om at det ikke oppleves trygt og godt å være på skolen. For det andre utløses plikten av at en undersøkelse skolen har utført på eget initiativ viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette betyr at skolen skal sette inn tiltak på eget initiativ, i noen tilfeller også dersom eleven selv ikke har bedt om eller ønsker det.

Skolen plikter å sette inn tiltak som er *egnet* til å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Skolens tiltak må tilpasses den konkrete saken, blant annet årsaken til problemet. Valg av tiltak må bygge på konkrete og faglige skjønnsvurderinger. Skolen skal sette inn de egnede tiltakene som finnes og som er tilgjengelige for skolen. Skolen må aktivt søke etter mulige og egnede tiltak. Ofte vil det være behov for flere tiltak i sammenheng for at tiltakene i sum skal være egnet til å løse problemet. Tiltak behøver ikke å rette seg mot utvalgte enkeltelever, men kan rette seg mot et større eller mindre problem eller miljøutfordring på skolen. Dersom årsaken til at en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt skyldes forhold utenfor skoletiden og skolens område, vil skolen ha mer begrenset mulighet til å rette opp dette. Men skolen skal så langt det finnes egnede tiltak sørge for at elevens rett etter § 9 A-2 oppfylles. Dersom årsaken til at eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt er forhold utenfor skolen, må skolen likevel søke etter alle egnede måter å hjelpe eleven på. Dette kan være gjennom tiltak som settes inn på skolen som har effekt utenfor skoletiden og skolens område. I tillegg må det vurderes om det er andre instanser skolen bør involvere eller varsle, for eksempel helsetjenesten, barneverntjenesten eller kommunens oppsøkende tjeneste.

Valg av tiltak skal bero på faglige vurderinger og forutsetter at de ansatte har oppdatert og tilstrekkelig kompetanse om regelverket, skolemiljø og arbeid mot mobbing og andre krenkelser. Skoleeier må 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, jf. opplæringsloven § 10-8.

Plikten til å sette inn tiltak varer inntil eleven har et trygt og godt skolemiljø. Det innebærer at skolens plikt løper så lenge eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Aktivitetsplikten oppfylles gjennom at skolen kontinuerlig vurderer hvilke tiltak som er aktuelle, setter inn de tiltakene som etter en faglig vurdering anses egnet og stadig evaluerer og eventuelt justerer tiltakene for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.

I femte ledd understrekes elevenes rett til å bli hørt og at hensynet til barns beste skal være et grunnleggende hensyn i alle skolens vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten. Det samme framgår av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12 som er norsk lov gjennom menneskerettsloven. Kravet i opplæringsloven må tolkes i samsvar med disse rettskildene. Hvilke barn som skal høres og hvordan vil bero på den konkrete saken og barnas alder og modenhet. Det er imidlertid ingen nedre aldersgrense for retten til å bli hørt. Skolen skal høre både den eleven som man mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø og andre elever som er direkte påvirket og involvert i saken, og det skal legges vekt på hensynet til alle involverte elever. For at elevenes rett til medvirkning skal være reell, må skolen sørge for at elevene får informasjon om prosessen og inviteres til å beskrive situasjonen slik de opplever den og gi uttrykk for sine meninger, vilje og ønsker.

Sjette ledd beskriver kravet til skolene om å lage en plan for tiltakene som skal settes inn i en sak. Kravet til å lage en plan for tiltakene utløses samtidig som skolen har plikt til å sette inn tiltak, jf. fjerde ledd. Dette vil være når en elev ikke har det trygt og godt. Kjennskap til dette får skolen enten etter undersøkelser på eget initiativ eller etter at en elev selv sier fra. Planen skal inneholde informasjon som er viktig for å vise hvordan skolen akter å håndtere et konkret problem, jf. lovteksten bokstav a) til e). Omfanget av opplysninger under hvert av punktene a) til e) må tilpasses saken. En aktivitetsplan behøver dessuten ikke å knytte seg til én bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere.

Det stilles ikke formkrav til planen utover at den skal være skriftlig. Planen er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens regler om prosess og innhold kommer derfor ikke til anvendelse. Dokumentasjon på hvordan skolen gjennomfører planen, herunder utfallet av evalueringer og oppfølging, vil være omfattet av dokumentasjonen som kreves etter dokumentasjonskravet i sjuende ledd.

Sjuende ledd ilegger skolen et overordnet krav om å dokumentere hva skolen gjør for å oppfylle aktivitetsplikten. Dokumentasjon av hvordan delplikten om å følge med vil i stor grad være knyttet til aktiviteter som omfatter flere elever, grupper eller hele skolen. I forbindelse med de øvrige delpliktene vil det derimot være hva skolen gjør i enkeltsaker som skal dokumenteres. At kravet retter seg mot det arbeidet skolen gjør for å oppfylle aktivitetsplikten, og ikke rutiner eller planer for hvordan kravet skal oppfylles, skiller dette dokumentasjonskravet fra kravene til etterprøvbarehet som knyttes til § 9 A-3. Det stilles ikke formkrav til dokumentasjonen etter § 9 A-4 sjuende ledd ut over at den må være skriftlig og finnes på et slikt format at den kan tas ut og overleveres til fylkesmannen dersom det skulle være aktuelt i tilsyn eller en sak i håndhevingsordningen. Hva som dokumenteres og hvordan må tilpasses den enkelte virksomhet og formålet med dokumentasjonen.

For øvrig vises til departementets vurderinger i punkt 5.5.

Til § 9 A-5

I *første punktum* fastslås det at dersom en som arbeider på skolen, SFO eller leksehjelpordningen har mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, SFO eller leksehjelpordningen utsetter en elev for krenkelser, skal førstnevnte straks varsle rektor. Ordlyden «en som arbeider på skolen» skal forstås tilsvarende som i § 9 A-4.

Andre punktum slår fast at rektor skal varsle skoleeieren. Det gjelder ingen nedre terskel for verken den ansattes eller rektors varsling. All mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider i skolen krenker en elev skal varsles.

Tredje punktum pålegger den som varsler selv å varsle skoleeier dersom det er en i skolens ledelse som krenker en elev. Det er ikke konflikt mellom forvaltningslovens regler om taushetsplikt og den skjerpede varslingsregelen her.

Siste punktum understreker at både undersøkelser og tiltak, jf. § 9 A-4 tredje og fjerde ledd,

skal settes i verk straks i tilfeller der det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider i skolen krenker en elev.

De øvrige delpliktene og kravene i aktivitetsplikten gjelder også i forbindelse med den skjerpede aktivitetsplikten i denne bestemmelsen. Dette omfatter blant annet plikten til å involvere elevene og ta hensyn til elevenes beste, jf. § 9 A-4 femte ledd, og å dokumentere skolens arbeid, jf. § 9 A-4 sjette og sjuende ledd.

For øvrig vises til departementets vurderinger i punkt 5.5.3.

Til § 9 A-6

Første ledd slår fast at en elev eller foreldrene til en elev som opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt, kan melde saken til fylkesmannen. Ordlyden «trygt og godt skolemiljø» skal forstås som en henvisning til det psykososiale skolemiljø og elevens rett etter § 9 A-2. Et trygt og godt skolemiljø omfatter mer enn frihet fra krenkelser og skal dessuten ikke avgrenses av årsaken til at eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Se for øvrig merknad til § 9 A-4.

Saken må være tatt opp med rektor før den meldes til fylkesmannen. Det er ikke et vilkår at saken skal være tatt opp med skoleeier. Fylkesmannen kan ikke kreve sikker dokumentasjon for at saken har vært tatt opp med rektor. Det vil være tilstrekkelig at eleven og foreldrene kan vise overfor fylkesmannen at det er sannsynlig at saken er tatt opp med rektor. Det stilles ikke formkrav til hvordan saken skal tas opp med rektor eller meldes til fylkesmannen. En melding kan skje både muntlig og skriftlig, på papir og elektronisk. For at fylkesmannen skal kunne behandle saken må eleven og skolen det gjelder være navngitt. Både rektor og fylkesmannen må være forberedt på at elever og foreldre ikke bruker ord eller uttrykk som samsvarer med lovens ordlyd når saken meldes.

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 barnet bor fast hos. Eleven eller foreldrene kan også peke ut en annen person til å melde saken til fylkesmannen, på elevens vegne, jf. forvaltningsloven § 12. Barneverntjenesten kan melde saken til fylkesmannen ved omsorgsovertakelse, flytteforbud og akutt plassering, jf. opplæringsloven § 15-6.

Andre ledd første punktum gir eleven og foreldre en rett til å få spørsmålet om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt etter §§ 9 A-4 og 9 A-5

realitetsvurdert. Prøving av kravene i § 9 A-5 vil bare være aktuelt dersom det er en som arbeider på skolen som har krenket eleven. Fylkesmannen skal i saker etter § 9 A-6 vurdere det skolen har gjort eller ikke gjort for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø, opp mot hva hvilke tiltak som er aktuelle og som etter en faglig vurdering anses egnet. Fylkesmannen må vurdere hva som ut fra en faglig standard er rimelig å forvente av skolen på ethvert tidspunkt i saksforløpet. Vurderingstema vil være om skolen har gjennomført de aktiviteter som med rimelighet kan forventes i den aktuelle saken for å sørge for at eleven får et trygt og godt psykososialt skolemiljø, jf. § 9 A-2. Dette tilsvarer vurderingstemaet Høyesterett har lagt til grunn i sin praksis, jf. Rt. 2012 s. 146. Fylkesmannen må utrede fakta i saken og gjøre en faglig vurdering av om skolen har gjort det som med rimelighet kunne forventes ut fra tilgjengelig kunnskap og kravene i regelverket. I forbindelse med plikten til å sette inn tiltak vil det avgjørende for vurderingen være om skolen har sørget for, og eventuelt fortsatt vil sørge for, å vurdere ulike tiltak og sette inn tiltak som etter en faglig vurdering er egnet til å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Se for øvrig merknaden til § 9 A-4.

Fylkesmannen skal ikke prøve om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø, jf. § 9 A-2, er oppfylt. Dette er ikke et spørsmål som kan overprøves ettersom det avhenger av elevens egen opplevelse av skolemiljøet.

Andre ledd andre punktum viser til at fylkesmannen skal avvise saken dersom eleven eller foreldrene ikke først har tatt opp saken med rektor, jf. første ledd, og det har gått mindre enn én uke siden saken ble tatt opp. Én uke vil si fem arbeidsdager i tilfeller med fri- og helligdager.

Andre ledd tredje punktum viser til at saken også skal avvises dersom den ikke gjelder det psykososiale skolemiljøet på skolen der eleven går når saken meldes til fylkesmannen. Det er elevens opplevelse av det nåværende skolemiljøet som er avgjørende, ikke årsakene til at eleven ikke opplever at det er trygt og godt å være på skolen. Ordlyden «skolen der eleven går» omfatter også skolen der eleven *skulle gått* dersom eleven av ulike årsaker ikke kan eller vil møte på skolen, og tilfeller der eleven midlertidig og som et kortvarig tiltak har byttet skole for å være i et tryggere miljø enn nærskolen. Avvisningsvedtak kan påklages, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd. Fylkesmannens veiledningsansvar etter forvaltningsloven § 11 gjelder. Dette kan innebære å hjelpe elever eller foreldre med legge fram saken for forvaltningen.

I tredje ledd første punktum er fylkesmannen gitt myndighet til å kreve innsendt alle opplysninger som er nødvendige for å behandle saken. Fylkesmannen avgjør selv om pålegget om å sende inn opplysninger skal rettes til skolen eller skoleeier. Opplysningene kan kreves overlevert muntlig eller skriftlig. Fylkesmannen kan sette en frist for når opplysningene skal være overlevert. Innsynsretten gjelder uavhengig av lovpålagt taushetsplikt etter forvaltningsloven eller avtaler med skolen eller skoleeier. Dersom fylkesmannen skal få tilgang til opplysninger fra skolehelsetjenesten, fastlegen eller andre med taushetsplikt etter helsepersonelloven, forutsetter dette samtykke fra den opplysningene gjelder.

I tredje ledd andre punktum er det understreket at involverte elever skal bli hørt i saken. Det samme framgår også av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12 som er norsk rett gjennom menneskerettsloven. Kravet i opplæringsloven skal tolkes i samsvar med disse rettskildene. Hvilke barn som skal høres og hvordan vil bero på den konkrete saken og barnas alder og modenhet. Fylkesmannen må vurdere om elevens oppfatning og mening kommer tilstrekkelig fram i saksdokumentene, eller om fylkesmannen selv skal høre elevene direkte. 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 tredje punktum fastslår at i fylkesmannens saksbehandling i saker etter § 9 A-6 skal *elevens beste* være et grunnleggende hensyn. Det samme framgår av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Kravet i opplæringsloven skal tolkes i samsvar med disse rettskildene.

Fjerde ledd første punktum gir fylkesmannen myndighet til å vedta hva skolen skal gjøre for å sikre at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Vedtaket skal rettes mot skoleeier, men vil som regel kreve aktivitet på skolenivå. Det er skoleeier som er ansvarlig for å sørge for at vedtaket gjennomføres. Fylkesmannen kan i vedtaket enten stille krav om at skoleeier finner en løsning på saken som sikrer at eleven får et trygt og godt skolemiljø, eller fylkesmannen kan selv vedta hvilke tiltak som skal settes inn. Hvilken av disse løsningene fylkesmannen velger må vurderes konkret og bero på sakens omstendigheter. Fylkesmannen kan knytte tvangsmulkt til gjennomføring av vedtaket, jf. § 9 A-12. Unntaksvis vil det ikke være aktuelt å fatte noe vedtak om hva skolen skal gjøre. Dette kan være dersom eleven har sluttet på skolen mens saken har vært under behandling.

Saken skal likevel realitetsbehandles, og fylkesmannen skal konkludere på spørsmålet om aktivitetsplikten er oppfylt eller ikke.

Fjerde ledd andre punktum pålegger fylkesmannen å sette en frist for å oppfylle fylkesmannens vedtak. 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 vedtaket er gjennomført. Det kan også bes om ulik informasjon fra skoleeier som dokumenterer dette.

Femte ledd fastslår at fylkesmannens avgjørelser etter § 9 A-6 er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette innebærer at avgjørelsene må forbedres og innholdet må være i samsvar med forvaltningsloven kapittel IV og V. Eleven eller foreldrene som har meldt inn saken til fylkesmannen og andre parter eller personer med rettslig klageinteresse kan klage på fylkesmannens vedtak. Utdanningsdirektoratet er klageinstans. Utdanningsdirektoratet kan prøve alle sider av saken. Krav til hvordan klagen skal være og krav til saksbehandlingen av klagen følger av forvaltningsloven kapittel VI. Det fastslås i *siste punktum* at skoleeier ikke har klagerett på fylkesmannens vedtak. Dette gjelder både kommuner, fylkeskommuner, private grunnskoler og friskoler.

Se for øvrig departementets vurderinger i punkt 6.5.

Til § 9 A-7

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 9a-2. I saker om det fysiske skolemiljøet skal det fremdeles fattes enkeltvedtak som kan påklages. Slike saker omfattes ikke av den nye aktivitetsplikten (§§ 9 A-4 og 9 A-4) og håndhevingsordningen (§ 9 A-6).

Forarbeidene til dagens § 9a-2 gjelder: NOU 1995: 18, Ot.prp. nr. 46 (1997–98), Innst. O. nr. 70 (1997–98), Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) og Innst. O. nr. 7 (2002–2003).

Til § 9 A-8

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 9a-5 med språklige endringer. Det er ikke gjort innholdsmessige endringer i bestemmelsen.

Dagens første ledd andre punktum om at skolen skal legge oppgaver til rette for elevene etter hva som er naturlig for det enkelte trinn, er ikke foreslått videreført. Det er en forutsetning for at elevene skal kunne delta i arbeidet med det systematiske arbeidet at det tilpasses elevenes alder.

Dette anses derfor ikke nødvendig å presisere i lovteksten. Det er også tatt ut at skolemiljørepresentantene skal delta i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske arbeidet på skolen, jf. dagens andre ledd andre punktum. At elevene skal delta i arbeidet, følger av forslaget første ledd første punktum.

I ny lovteksten er det bare vist til lovfestet taushetsplikt. Lovfestet taushetsplikt omfatter både taushetsplikt fastsatt i lov og i medhold av lov.

Forarbeidene til dagens § 9a-5 gjelder så langt de fortsatt passer: Ot.prp. nr. 72 (2001–2002), Innst. O. nr. 7 (2002–2003) og Ot.prp. nr. 49 (2004–2005).

Til § 9 A-9

Første ledd er nytt. Skolene skal informere elever og foreldre om rettighetene etter kapittel 9 A. 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. Skolen skal informere om rettighetene som gjelder både det psykososiale og fysiske skolemiljøet. 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. Informasjon kan for eksempel være riktig å gi flere ganger i løpet av et skoleår. Dersom det oppstår en konkret situasjon, bør skolene sørge for at informasjon blir gitt. Elever og foreldre som henvender seg til skolen for å gi beskjed om at eleven utsettes for krenkelser eller av andre årsaker ikke har et trygt og godt skolemiljø, bør få informasjon også i denne forbindelse.

Det er viktig at informasjonen gjøres tilgjengelig for alle. Dette innebærer blant annet at informasjon om reglene må gis på en forståelig måte og at skolen må vurdere om det er nødvendig med tolk. Det er ikke tilstrekkelig at barn viderefører informasjonen til foreldrene.

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 en videreføring av § 9a-6 første ledd. Det er gjort en språklig endring. Lovteksten viser til at informasjon skal gis til foreldrene og ikke foreldrerådet. Foreldrerådet består av alle foreldrene og er derfor ikke en realitetsendring.

Forarbeidene til dagens § 9a-6 gjelder så langt de fortsatt passer: Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) og Ot.prp. nr. 57 (2004–2005).

Se for øvrig departementets vurderinger i punkt 8.4.4.

Til § 9 A-10

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett hentet fra §§ 2-9 og 3-7. Disse bestemmelsene er slått sammen til en felles bestemmelse for både grunnskolen og den videregående skolen.

Første ledd slår fast at kommunen skal gi forskrift om ordensreglement for den enkelte grunnskole og fylkeskommunen for den enkelte videregående skole.

Andre ledd første og andre punktum slår fast at reglementet skal gi regler om elevenes rettigheter og plikter, med mindre de framgår av lov eller på annen måte. Annen måte kan for eksempel være forskrift eller enkeltvedtak. Ordensreglementet skal inneholde regler om elevenes atferd, hvilke tiltak som kan settes inn dersom elevene bryter reglene og hvilke krav til saksbehandling som gjelder for slike saker.

Tredje ledd første punktum er nytt og presiserer at skolen bare kan benytte tiltak som er fastsatt i ordensreglementet. Det er opp til den enkelte kommune, fylkeskommune eller skole å avgjøre hvilke regler man ønsker å ha i ordensreglementet, men alle sanksjoner som kan brukes mot elever som bryter reglementet må fastsettes i ordensreglementet. Sanksjoner må likevel avgrenses mot mindre inngripende tiltak, som elevene kan oppleve som en straff, men der formålet ikke vil være å straffe eleven. Slike tiltak følger av skolens rett til å organisere og lede undervisningen, og må ikke fastsettes i ordensreglementet.

I tredje ledd 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 elevens rett til et trygt og godt skolemiljø i § 9 A-2, som er et uttrykk for det samme. I *tredje punktum* understrekes det at elevene har 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.

Fjerde ledd viderefører en plikt for skoleeier 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.

Forarbeidene til dagens §§ 2-9 og 3-7 gjelder så langt de fortsatt passer: NOU 1995: 18 og Ot.prp. nr. 46 (1997–98).

Se for øvrig departementets vurderinger i punkt 8.5.4.

Til § 9 A-11

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett hentet fra §§ 2-10 og 3-8.

Første ledd regulerer rammene for 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. Hvor lenge en elev kan bortvises avhenger av hvilket årstrinn eleven går på.

Andre 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. Dette er nærmere omtalt i punkt 8.5.4.4.

Det kan ikke lenger vedtas at en elev skal miste retten til videregående opplæring i sammenheng med vedtak om bortvisning for resten av skoleåret. Dette er nærmere omtalt i punkt 8.5.4.2.

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 lærere. 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.

Forarbeidene til dagens §§ 2-10 og 3-8 gjelder så langt de fortsatt passer: NOU 1995: 18 og Ot.prp. nr. 46 (1997–98), Ot.prp. nr. 57 (2004–2005) og Prop. 95 L (2009–2010).

Se for øvrig departementets vurderinger i punkt 8.5.4.

Til § 9 A-12

Bestemmelsen gir fylkesmannen og klageinstansen mulighet til å vedta tvangsmulkt. Virkemidlet skal sikre at skoleeier etterkommer vedtak etter § 9 A-6 fjerde ledd. Formålet med tvangsmulkt tilsier at det bør brukes i saker der det er grunn til å anta at skoleeier ellers ikke innen den fastsatte fristen vil oppfylle fylkesmannens eller Utdanningsdirektoratets vedtak. Tvangsmulkten kan knyttes til hele eller deler av et vedtak etter § 9 A-6 fjerde ledd.

Tvangsmulkt forutsetter ikke skyld hos skoleeier eller noen skoleeier svarer for. Den kan ilegges uavhengig av omfanget av bruddet på aktivitetsplikten. Tvangsmulkt regnes ikke som straff etter EMK.

I *første ledd første punktum* gis fylkesmannen som første instans og klageinstansen myndighet til å fastsette tvangsmulkt for skoleeieren. Tvangsmulkten skal sikre gjennomføring av vedtak etter § 9 A-6 fjerde ledd, fastsatt for at en elev skal få et trygt og godt skolemiljø. I *andre punktum* er det fastsatt når vedtaket om tvangsmulkt kan gjøres. Det kan skje samtidig med fastsettelsen av vedtaket for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Men vedtaket om tvangsmulkt kan også gjøres senere.

I *andre ledd første punktum* er det fastsatt at vedtaket om tvangsmulkt får virkning når skoleeieren ikke holder fristen for å gjennomføre vedtak som skal sikre at en elev skal få et trygt og godt skolemiljø. Tvangsmulktens virkningstidspunkt er altså knyttet til oppfyllelsen av vedtak rettet mot skoleeier. Tvangsmulkten begynner å løpe fra utløpet av fristen for å oppfylle vedtaket mot skoleeieren. Mulkten løper inntil vedtaket er oppfylt. Det innebærer at tvangsmulkten knytter seg direkte til skoleeierens etterlevelse av vedtaket, ikke til bruddet på aktivitetsplikten som er grunnlag for vedtaket. I *andre punktum* er det oppstilt to kumulative vilkår dersom en tvangsmulkt ikke skal få virkning. For det første må det være umulig å innrette seg etter og gjennomføre det vedtaket som er fattet for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. For det andre må det

være slik at den ansvarlige, det vil si skoleeier, ikke kan noe for dette. Det vil ikke være tilstrekkelig at skoleeieren påberoper seg at det er vanskelig eller dyrt å oppfylle vedtaket. At det viser seg umulig å oppfylle vedtaket innen fristen fordi skoleeieren planla å sette i verk et tiltak for sent til å rekke fristen, fritar heller ikke skoleeieren fra tvangsmulkten.

I *tredje ledd* er det fastsatt at reglene i forvaltningsloven kapittel IV og V skal gjelde i saker om fastsettelse av tvangsmulkt. Fylkesmannens vedtak om tvangsmulkt kan ikke påklages. Forvaltningslovens regler om klage kommer derfor ikke til anvendelse.

I *fjerde ledd første punktum* er det fastsatt at tvangsmulkten skal tilfalle statskassen. Dette er bestemt for at det ikke skal være økonomiske motiver knyttet til vurdering av om mulkt skal ilegges i en konkret sak.

I *fjerde ledd andre punktum* åpnes det for at tvangsmulkten i særlige tilfeller kan bli redusert eller falle helt bort. Det er opp til det forvaltningsorganet som ilegger tvangsmulkt etter en konkret skjønnsmessig avveining selv å foreta denne avgjørelsen. Reduksjon eller frafall skal bare skje helt unntaksvis.

Femte ledd inneholder en hjemmel til å gi forskrifter med nærmere regler om tvangsmulkt. Av hensyn til ensartet forvaltningspraksis kan det være aktuelt å gi forskrifter om valg av type tvangsmulkt, dvs. løpende mulkt eller engangsbeløp, og standardiserte størrelser eller rammer for tvangsmulkten.

Se for øvrig departementets vurderinger i punkt 7.5.

Til § 9 A-13

I *første ledd første punktum* slås det fast at den som forsettlig eller grovt uaktsomt, og alvorlig eller gjentatte ganger, bryter pliktene etter § 9 A-4 første og andre ledd og § 9 A-5 kan straffes med bøter eller fengsel i opptil 3 måneder. Aktivitetsplikten i §§ 9 A-4 og 9 A-5 skal sørge for at elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø blir ivare tatt. § 9 A-4 første og andre ledd om å følge med, gripe inn og varsle gjelder for alle som arbeider på skolen, og den enkelte ansatte kan dermed straffes. Det samme gjelder reglene om varsling ved mistanke eller kjennskap til at en annen som jobber på skolen krenker en elev etter § 9 A-5 første punktum.

I *første ledd andre punktum* slås det fast at en rektor som forsettlig eller grovt uaktsomt, og alvorlig eller gjentatte ganger, bryter pliktene

etter § 9 A-4 tredje og fjerde ledd, kan straffes med bøter eller fengsel i opptil 3 måneder. Pliktene etter § 9 A-4 tredje og fjerde ledd om å undersøke saken og sette inn tiltak, er lagt til skolen. Som skolens øverste leder har rektor et særlig ansvar for at pliktene oppfylles. Det er derfor fastsatt at rektor kan bli straffeansvarlig for brudd på de pliktene som ligger på skolen.

Overfor den enkelte ansatte gjelder straffebudet ved forsettlig og grovt uaktsomme lovbrudd. Det vil dermed ikke være slik at ethvert brudd på de ulike delpliktene er straffbart. Bestemmelsen innebærer dessuten at personlige straffeansvar bare gjelder ved kvalifiserte lovbrudd, altså ved alvorlige eller gjentatte lovbrudd. I vurderingene av hva som er alvorlig er det relevant å se hen til lovbruddets art og hvilke skadevirkninger bruddet har hatt. Skyldkravet er nærmere omtalt i punkt 8.6.4.3. Vilkåret om kvalifisert lovbrudd er omtalt i punkt 8.6.4.4.

Andre ledd viser til at skoleeier kan straffes dersom § 9 A-4 første til fjerde ledd eller § 9 A-5 er overtrådt av noen som handler på vegne av skolen. Dette følger også av straffeloven § 27. Skoleeier kan straffes selv om den enkelte lærer eller rektor ikke har skyld i lovbruddet. Verken skyldkrav eller vilkåret om kvalifisert lovbrudd gjelder for foretaksstraff.

Tredje ledd henviser til den særskilte foreldsesfristen for saker om psykososialt skolemiljø.

Se for øvrig departementets vurderinger i punkt 8.6.4.

Til § 9 A-14

Bestemmelsen er en videreføring av § 9a-8.

Forarbeidene til dagens § 9a-8 gjelder: Prop. 129 L (2012–2013) og Innst. 369 L (2012–2013).

Til § 9 A-15

Bestemmelsen er en videreføring av § 9a-10 med språklige endringer.

Forarbeidene til dagens § 9a-10 gjelder: Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) og Prop. 129 L (2012–2013) og Innst. 369 L (2012–2013).

Til § 15-2

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

10.2 Endringer i friskoleloven

Til § 2-4

Endringen i *andre ledd* er en oppdatering av henvisingene til reglene i opplæringsloven kapittel 9 A. Det er presisert at departementet er klageinstans for vedtak etter § 9 A-7 om det fysiske miljøet.

Til § 3-9

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett.

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 på annen måte, som forskrift eller enkeltvedtak. 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 styret som har ansvar for å fastsette ordensreglementet.

Andre ledd første punktum er nytt og presiserer at skolen bare kan benytte tiltak som er fastsatt i ordensreglementet. Det er opp til styret ved den enkelte skole å avgjøre hvilke regler man ønsker å ha i ordensreglementet, men alle sanksjoner som kan brukes mot elever som bryter reglementet må fastsettes i ordensreglementet. Sanksjoner må likevel avgrenses mot mindre inngripende tiltak, som elevene kan oppleve som en straff, men der formålet ikke vil være å straffe eleven. Slike tiltak følger av skolens rett til å organisere og lede undervisningen, og må ikke fastsettes i ordensreglementet.

Andre ledd andre punktum setter 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 elevens rett til et trygt og godt skolemiljø i opplæringsloven § 9 A-2, som er et uttrykk for det samme. I tredje punktum understrekes det at elevene har 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 fastsetter at ordensreglementet skal gjøres kjent for elevene og foreldrene.

Forarbeidene til dagens § 3-9 gjelder så langt de fortsatt passer: Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) og Innst. O. nr. 80 (2002–2003).

Se for øvrig departementets vurderinger i punkt 8.5.4.

Til § 3-10

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett.

Første ledd regulerer rammene for 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 § 3-9. Elever kan bare bortvises fra undervisningen dersom de i alvorlig grad eller flere ganger bryter ordensreglementets regler. Hvor lenge en elev kan bortvises avhenger av hvilket årstrinn eleven går på.

Andre 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 § 3-9. 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 elever bortvises for resten av skoleåret. Dette er nærmere omtalt i punkt 8.5.4.4.

Det kan ikke lenger vedtas at en elev skal miste retten til videregående opplæring i sammenheng med vedtak om bortvisning for resten av skoleåret. Dette er nærmere omtalt i punkt 8.5.4.2.

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 lærere. Bortvisning for resten av skoleåret skal vedtas av hjemfylket til eleven. Hjemfylket kan ikke delegere til skolen å fatte slike vedtak. Norske videregående friskoler i utlandet vedtar selv bortvisning for resten av året. Bortvisning må fastsettes i ordensreglementet, jf. bestemmelsens første ledd. 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 slår fast at avgjørelser om bortvisning er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak gjelder. Departementet er klageinstans.

Forarbeidene til dagens § 3-10 gjelder så langt de fortsatt passer: Ot.prp. nr. 33 (2002–2003), Ot.prp. nr. 57 (2004–2005), Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) og Prop. 95 L (2009–2010).

Se for øvrig departementets vurderinger i punkt 8.5.4.

Kunnskapsdepartementet

til rår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø).

Vi HARALD, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)

I

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gjøres 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, 11-4, 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, praksisbrevkandidaten eller larekandidaten 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. Kapitlet gjeld òg for elevar som deltek i leksehjelpordningar og i skolefritidsordningar, med unntak av §§ 9 A-10 og 9 A-11.

§ 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.

§ 9 A-3 Nulltoleranse og systematisk arbeid

Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering.

Skolen skal arbeide kontinuerleg 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 at elevar har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø

Alle som arbeider på skolen, skal følgje med på om elevane har eit trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering dersom det er mogleg.

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom dei får mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeigaren i alvorlege tilfelle.

Ved mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarast undersøkje saka.

Når ein elev seier at skolemiljøet ikkje er trygt og godt, skal skolen så langt det finst eigna tiltak sørgje for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. Det same gjeld når ei undersøking viser at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø.

Skolen skal sørgje for at involverte elevar blir høyrde. Kva som er best for elevane skal vere eit grunnleggjande omsyn i skolen sitt arbeid.

Skolen skal lage ein skriftleg plan når det skal gjerast tiltak i ei sak. I planen skal det stå

- a) kva problem tiltaka skal løyse
- b) kva tiltak skolen har planlagt
- c) når tiltaka skal gjennomførast
- d) kven som er ansvarleg for gjennomføringa av tiltaka
- e) når tiltaka skal evaluerast.

Skolen skal dokumentere kva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikta etter første til femte ledd.

§ 9 A-5 *Skjerpa aktivitetsplikt dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev*

Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein annan som arbeider på skolen, utset ein elev for krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering, skal vedkommande straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeigaren. Dersom det er ein i leiinga ved skolen som står bak krenkinga, skal skoleeigaren varslast direkte av den som fekk mistanke om eller kjennskap til krenkinga. Undersøking og tiltak etter § 9 A-4 tredje og fjerde ledd skal setjast i verk straks.

§ 9 A-6 *Fylkesmannen si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker*

Dersom ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, kan eleven eller foreldra melde saka til fylkesmannen etter at saka er teken opp med rektor.

Fylkesmannen skal avgjere om aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 er oppfylt. Dersom saka ikkje er teken opp med rektor, eller om det er under ei veke sidan ho vart teken opp, skal fylkesmannen avvise saka. Det same gjeld dersom saka ikkje gjeld skolemiljøet på skolen der eleven går når saka blir meldt til fylkesmannen.

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 sørge for at involverte elevar blir høyrde. Kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn i fylkesmannen si saksbehandling.

Kjem fylkesmannen til at skolen ikkje har oppfylt aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5, kan fylkesmannen vedta kva skolen skal gjere for å sørge for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. Det skal setjast ein frist for gjennomføringa av vedtaket, og fylkesmannen skal følgje opp saka. Fylkesmannen kan vedta reaksjonar etter skolen sitt ordensreglement, jf. § 9 A-10, eller at ein elev skal byte skole, jf. § 8-1 fjerde ledd.

Avgjerda til fylkesmannen er eit enkeltvedtak og kan påklagast etter reglane i forvaltningslova. Skoleeigaren har ikkje klagerett.

§ 9 A-7 *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 fagmyndighetene til kvar tid anbefaler. 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 forvaltningsloven som om det var gjort enkeltvedtak.

§ 9 A-8 *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 for å skjytte oppgåvene og fritak frå undervisninga.

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

Skolen skal informere elevane og foreldra om rettane i dette kapitlet. Skolane skal òg informere om aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 og om høvet til å melde saka til fylkesmannen etter § 9 A-6.

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 foreldra skal haldast informerte om alt som er viktig for skolemiljøet, og 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-10 *Ordensreglement*

Kommunen skal gi forskrift om ordensreglement for den enkelte grunnskole, og fylkeskommunen skal gi forskrift om ordensreglement for den enkelte vidaregåande skole.

Reglementet skal gi reglar om rettane og pliktene til elevane så langt dei ikkje er fastsette i lov eller på annan måte. Reglementet skal innehalde reglar om orden og oppførsel, om kva tiltak som kan nyttast mot elevar som bryt reglementet, og om korleis slike saker skal behandlast.

Skolen kan berre nytte tiltak som er fastsette i ordensreglementet. Tiltaka skal ikkje innebere 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.

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-11 *Bortvising*

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 skole 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.

Rektor kan vedta bortvising etter å ha rådført seg med lærarane til eleven. Fylkeskommunen kan vedta at ein elev i vidaregåande skole skal visast bort for resten av skoleåret. 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 klokketimar.

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-12 *Tvangsmulkt*

For å sikre gjennomføringa av vedtak etter § 9 A-6 fjerde ledd kan fylkesmannen og klageinstansen fastsetje tvangsmulkt for skoleeigaren.

Avgjerd om tvangsmulkt kan gjerast samtidig med vedtak etter § 9 A-6 fjerde ledd eller seinare.

Ei avgjerd om tvangsmulkt får verknad når skoleeigaren ikkje held fristen for gjennomføring av vedtaket etter § 9 A-6 fjerde ledd, og mulkta går inntil vedtaket er oppfylt. Ei avgjerd om tvangsmulkt får ikkje verknad dersom det blir uråd å rette seg etter vedtaket og den ansvarlege ikkje kan noko for dette.

Avgjerda om tvangsmulkt skal behandlast i samsvar med reglane i forvaltningslova kapittel IV og V. Skoleeigaren har ikkje klagerett.

Mulkta går til statskassa. I særlege tilfelle kan tvangsmulkta reduserast eller falle bort.

Departementet kan gi forskrift om kva slags tvangsmulkt som kan nyttast og om kor stor mulkta skal vere.

§ 9 A-13 *Straffansvar*

Med bøter, fengsel i opp til 3 månader eller begge delar blir den straffa som forsettleg eller grovt aktaust, og alvorleg eller gjentekne gonger, bryt plikta etter § 9 A-4 første og andre ledd og § 9 A-5. Med bøter, fengsel i opp til 3 månader eller begge delar blir rektoren straffa som forsettleg eller grovt aktaust, og alvorleg eller gjentekne gonger, bryt plikta etter § 9 A-4 tredje og fjerde ledd.

Dersom § 9 A-4 første til fjerde ledd eller § 9 A-5 er brotne av nokon som handlar på vegner av skolen, kan skoleeigaren straffast, jf. straffeloven § 27.

Fristen for forelding av straffansvaret er 5 år.

§ 9 A-14 *Erstatningsansvar og bevisbyrde*

Reglane i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning kapittel 2 gjeld for saker om psykososialt skolemiljø etter reglane i dette kapitlet.

Dersom det i saker etter første ledd ligg føre tilhøve som gir grunn til å tru at skoleeigaren ikkje har følgt reglane i eller i medhald av opplæringslova kapittel 9 A om psykososialt skolemiljø, skal dette leggjast til grunn med mindre skoleeigaren gjer noko anna truleg.

§ 9 A-15 *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-7.

II

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar 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-10 og 9 A-11*. Departementet er klageinstans for vedtak etter § 9 A-7 om det fysiske skolemiljøet.

§ 3-9 skal lyde:

§ 3-9 *Ordensreglement*

Kvar skole skal ha eit reglement med rettane og pliktene til elevane så langt dei ikkje er fastsette i lov eller på annan måte. Reglementet skal innehalde reglar om orden og oppførsel, om kva tiltak som kan nyttast mot elevar som bryt reglementet, og om korleis slike saker skal behandlast.

Skolen kan berre nytte tiltak som er fastsette i ordensreglementet. Tiltaka skal ikkje innebere 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.

Ordensreglementet skal gjerast kjent for elevane og foreldra.

§ 3-10 skal lyde:

§ 3-10 *Bortvising*

Styret 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.

Styret kan fastsetje i ordensreglementet at elevar i vidaregåande skole 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.

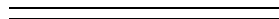
Den daglege leiaren kan vedta bortvising etter å ha rådført seg med lærarane til eleven. Heimfylket kan vedta at ein elev i vidaregåande skole skal visast bort for resten av skoleåret. Heimfylket kan ikkje overlate til skolen å gjere slikt vedtak. Norske vidaregåande skolar i utlandet gjer sjølv vedtak om bortvising. Om ikkje styret fastset noko anna, kan den daglege leiaren gi lærarar høve til å vise bort elevar frå si eiga undervisning for ei opplæringsøkt, men ikkje meir enn to klokketimar.

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.

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

III

Loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 02/2017

