



Kunnskapsdepartementet
Sendes digitalt på regjeringen.no

Høringsuttalelse - NOU 2015:2 Å høre til - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø

Fylkesmannen i Troms viser til Kunnskapsdepartementets brev av 19.3.2015 om høring av Djupedalutvalgets utredning om virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø, med høringsfrist 22.6.2015.

I brevet bes høringsinstansene om å organisere sine høringsuttalelser «*i tråd med utvalgets samlede liste over tiltak i kapittel 1.4, med henvisning til kapittel, og at andre kommentarer kommer til slutt*». Vi antar at det er en skrivefeil når det står kapittel 1.4, fordi det der ikke er henvisning til kapittel. I kapittel 1.6 er imidlertid utvalgets forslag til tiltak oppsummert for hvert av kapitlene 12 – 21, og vi gir derfor vår uttalelse i tråd med dette, med andre kommentarer til slutt.

Vi er svært positiv til at det er foretatt en grundig gjennomgang av dette området, fordi elevenes opplevelse av et trygt skolemiljø er avgjørende for deres mulighet for å utvikle seg og få oppfylt sin rett til opplæring.

Utvalget foreslår om lag 100 tiltak. Siden Fylkesmannen i Troms er enig i så vidt mye av det som inngår i utvalgets forslag, ser vi det som hensiktsmessig å avgi uttalelse om de områder hvor vi har alternative forslag, eller som vi mener bør nevnes spesielt.

Fylkesmannen har følgende kommentarer:

Kapittel 13 Arbeid med å fremme et trygt skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

Når det gjelder at elevene skal kunne medvirke aktivt i å bedre skolens psykososiale læringsmiljø, er det avgjørende at de har kunnskaper om sine rettigheter som elev og derved om menneskerettigheter. Dagens læreplaner er mangelfulle på dette området, eksempelvis er FNs barnekonvensjon kun nevnt i en av læreplanene (7. klassetrinn i RLE). Sammenholdt med skolens formål, er det derfor tvilsomt om skolen ivaretar sin plikt etter barnekonvensjonen artikkel 42 om å gjøre konvensjonens artikler og prinsipper kjent for elevene. Vi synes derfor det er viktig at utvalget under pkt. 13.1. foreslår en rekke tiltak knyttet til å innarbeide barnekonvensjonen i den generelle delen av læreplanverket og at menneskerettsopplæringen i fag må styrkes. Utvalget viser til opplysninger formidlet fra UNICEF om at skoler i Storbritannia som gjennomfører fagplaner med fokus på barns rettigheter «Rights Respecting schools», har lavere frekvens av mobbing blant elevene enn



sammenlignbare skoler. Det må antas at fokus på elevers egne menneskerettigheter vil styrke deres muligheter til å delta i demokratiske prosesser i skolens egne organer, så vel som i aktiviteter i eget oppvekstmiljø.

Kapittel 15 Økt rettssikkerhet ved tydeliggjøring av opplæringsloven kapittel 9a

Når det gjelder elevenes menneskerettigheter, er skolens formål i dag regulert i FNs barnekonvensjon artikkel 29 og i opplæringsloven § 1-1. FNs barnekomite har i den forbindelse gitt nærmere føringer for hva som ligger i formålet. I den forbindelse ser komiteen utdanning som en holistisk utvikling der både barnas egne rettigheter, og deres tilpasning og samspill med andre og med omgivelsene, er viktige komponenter. I sin generelle kommentar (GC 1:2001) om utdanningens formål sier komiteen: «*Barna mister ikke sine menneskerettigheter når de går gjennom skoleporten*».

Fylkesmannen ser positivt på forslaget om å innarbeide artikler fra FNs barnekonvensjon i opplæringsloven, jf. forslag til ny § 1-4. Vi mener imidlertid at bestemmelsen også må inkludere alle konvensjonens 4 gjennomgående artikler i ny § 1-4. Dette innebærer at også artikkel 2 om vern mot diskriminering og artikkel 6 om retten til liv og utvikling, bør innarbeides. Begge disse har klar relevans til det psykososiale læringsmiljøet i skolen.

Ut over dette vil Fylkesmannen bemerke at mobbing inngår i definisjonen av vold, slik barnekonvensjonens artikkel 19 nr. 1 er utformet. Som følge av dette inntreder myndighetenes plikt til å sørge for å treffe alle tiltak som fremgår av artikkel 19 nr. 2 om å utarbeide effektive prosedyrer for forebygging, påpekning, rapportering, viderehenvisning, undersøkelse, behandling og oppfølging av saker i rettssystemet.

Når det gjelder utvalgets forslag om å innta presiseringer i kapittel 9a, mener vi dette er riktig og viktig som ledd i å sikre elevenes rettigheter. Ved å ta inn i lovteksten at skolemiljøet skal være *trygt*, at det også skal fremme *sosial tilhørighet*, presiseringen av at det er elevens *subjektive opplevelse* som legges til grunn når det skal avgjøres om en elev er krenket, at det skal være *nulltoleranse* mot krenkelser og at *skoleeier* har plikt til sikre at retten blir oppfylt for alle elever, tydeliggjøres elevenes sterke rettigheter og tilsvarende plikter for skolen/skoleeier. Det er viktig at prinsippene står i loven, fordi det da gis mindre rom for ulik tolkning av de som skal anvende loven.

Vi er positive til at det fokuseres på systematisk HMS-arbeid og internkontroll knyttet til elevenes skolemiljø. Vi registrerer at utvalget særlig har sett på arbeidsmiljøloven ved vurdering av hvilke krav som skal stilles i opplæringsloven, og at forslaget til ny § 9A-3 er utformet på omtrent samme måte som arbeidsmiljøloven § 3-1. Siden det er arbeidsmiljøet for de ansatte og skolemiljøet for elevene som er tema, er dette en hensiktsmessig tilnærming. Vi ser imidlertid en forskjell i lovtekstene til gjeldende § 3-1 i arbeidsmiljøloven og utvalgets forslag til § 9A-3 i opplæringsloven. Departementet er med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 3-1 gitt adgang til å gi utfyllende forskrifter om internkontroll for nærmere gjennomføring og dokumentasjonskrav, mens det i forslaget til § 9A-3 ikke er tatt inn en lignende hjemmel. Dersom departementet går inn for utvalgets forslag til § 9A-3, bør det i forarbeidene tas inn hvorfor departementet ikke skal gis adgang til å gi en forskrift om internkontroll med hjemmel i bestemmelsen.

I utvalgets forslag til § 9A-3 nevnes både skolen, skoleeier, skoleledelsen som ansvarlige for regeletterlevelse. I annet regelverk som Fylkesmannen jobber med, eksempelvis barnevernloven, sosialtjenesteloven i Nav, helse- og omsorgstjenesteloven, er *kommunen* pliktsubjektet. For disse lovområdene følger det av omtrent likelydende forskrifter om internkontroll, at det må dokumenteres hvordan man arbeider i de ulike tjenestene for å sikre at loven følges.

I medhold av opplæringsloven er det per i dag ikke gitt forskrifter om internkontroll, men det følger av § 13-10 at kommunen/fylkeskommunen/skoleeier for privat skole, blant annet skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven med forskrifter blir fulgt. Videre har Utdanningsdirektoratet og Kommunenes sentralforbund laget en veileder om kravet til skoleeiers forsvarlige system, hvor det vises til elementer som bør inngå i et forsvarlig system (side 6). Elementene det vises til er i det alt vesentlige det samme som fremgår i ovennevnte forskrifter om internkontroll.

Fylkesmannen i Troms mener det også med hjemmel i opplæringsloven bør gis en forskrift om internkontroll med likelydende innhold som på de andre områdene vi har nevnt ovenfor. For kommunene vil det være enklere hvis kravene til system/internkontroll er utformet noenlunde likt på sammenlignbare områder. Siden det per i dag ikke finnes en forskrift om internkontroll etter opplæringsloven, forstår vi at utvalget i kravene til systematisk arbeid foreslår at det inntas i loven hva henholdsvis skolen, skoleledelsen, skoleeier skal ha ansvar for. Vi stiller oss imidlertid spørrende til i hvilken grad dette hadde vært nødvendig dersom det hadde vært en forskrift om internkontroll for nærmere gjennomføring og dokumentasjonskrav til dette. Vi ser i utgangspunktet ingen grunn til at det ikke også innenfor opplæringsloven generelt, og ikke bare innenfor området om elevenes skolemiljø, burde være en forskrift om kommunens internkontroll.

I utvalgets forslag til § 9A-7 tredje ledd bokstav b) skal det ved mistanke eller kjennskap til at en elev er krenket, settes inn tiltak som er egna og tilstrekkelige til at eleven ikke lenger blir krenket, og som sørger for å rette opp et trygt psykososialt skolemiljø for eleven. I bestemmelsen fremgår det imidlertid ikke at det må nedtegnes hva skolen setter inn av tiltak. Fylkesmannen i Troms mener det er viktig at det i regelverket stilles krav om skriftlighet med hensyn til hva skolen gjør også i denne fasen.

Kapittel 16 Styrket håndheving av brudd på kapittel 9a

Fylkesmannen i Troms er enig i utvalgets forslag om å endre gjenstanden for klage til manglende oppfølging av krenkelser, og at det ikke er satt inn tilstrekkelige og/eller egnede tiltak for å gjenopprette et trygt psykososialt skolemiljø for eleven.

Fylkesmannen i Troms støtter ikke utvalgets forslag om å gjøre Barneombudet til førsteinstans og derved forvaltningsorgan. Vi er særdeles opptatt av at barns rettigheter som følger av barnekonvensjonen blir synliggjort og fulgt av alle instanser som har med barn å gjøre. Ivaretagelse av barnets beste som et grunnleggende hensyn er en forpliktelse som er pålagt alle instanser. I den forbindelse er vi opptatt av at oppgavene/rollene er klart definert slik at barnas rettssikkerhet ikke settes i fare på grunn av at det rettes kritikk mot en instans sin integritet eller at det utvises manglende tillit til hva som er instansens agenda i en sak. Fylkesmannen i Troms er opptatt av at fordeling av oppgaver må gjøres på en slik måte at det

ikke bare tas høyde for at instansene selv, men også at elevene/foreldrene i denne sammenheng, kan ha forståelse og tillit til de ulike instansers roller og myndighet.

Barneombudet har over tid opparbeidet seg tillit i befolkningen som barnas representant. Barneombudets rolle som pådriver for barnas interesser og frie stilling med hensyn til fokus og virkeområde, mener vi er viktig å ivareta og videreføre. Det er sentralt i Barneombudets oppgaver å følge med i at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs barnekonvensjon, jf. barneombudsloven § 3 bokstav b.

Fylkesmannen i Troms mener at ombudsrollen kan settes i fare, dersom Barneombudet også skal bli et forvaltningsorgan. Vi mener at Barneombudet ikke skal være objektivt og nøytralt, slik det kreves av et forvaltningsorgan. Selv om gjenstanden for klage endres til krenkelser, og om skolen har satt inn tilstrekkelige og egnete tiltak, mener vi at som forvaltningsorgan vil Barneombudet måtte balansere argumentene fra henholdsvis skolen/kommunen på den ene siden og eleven/foreldrene på den andre siden. Utfallet vil kunne bli at Barneombudet ikke er enig med eleven/foreldrene i en sak, og myndigheten som utøves gjennom enkeltvedtaket vil derfor kunne bli oppfattet å gå imot eleven. Dette vil ikke være heldig for Barneombudets anseelse som ombud og representant for barna. På samme måte som Sivilombudsmannen og Pasient- og brukerombudene, er Barneombudet en instans som det lyttes til og tas på alvor. En viktig grunn til dette er at allmennheten har tillit til Barneombudet og at det ikke er tvil om at målet og agendaen for arbeidet som gjøres er å være representant for barna. Vi mener derfor at Barneombudet ikke bør ha oppgaver som et forvaltningsorgan.

I utvalgets forslag er ikke fylkesmennene tillagt oppgaver som verken førsteinstans eller klageinstans over enkeltvedtakene som skal treffes vedrørende skolenes håndtering av krenkelser. Når oppgaven er lagt til Barneombudet som førsteinstans, er det blant annet argumentert med at sakene derved vil kunne få mer lik behandling enn i dag. Fylkesmannen i Troms mener det er mulig å få til en mer lik behandling dersom det fra sentrale myndigheter (Kunnskapsdepartementet/Utdanningsdirektoratet) iverksettes tiltak som i større grad styrer saksbehandlingen på dette området hos de 18 fylkesmennene. En måte å gjøre dette på er at Kunnskapsdepartementet/ Utdanningsdirektoratet over en periode følger fylkesmennene tett opp og gir veiledning om regelverket og føringer for saksbehandlingen. Vi ser også for oss at Læringsmiljøseneteret vil være en viktig aktør for fylkesmennenes kompetanseheving på området.

Fylkesmannen i Troms vil også minne om at vi aldri tidligere har hatt de virkemidler som det nå foreslås i form av administrative sanksjoner og reaksjoner mot skoleeiere som ikke oppfyller kravene i opplæringsloven. Fylkesmannen har derved aldri hatt de «juridiske muskler» som utvalget viser til, og ved det som nå ligger i forslaget til lovendringer, vil det gis en helt annen mulighet for Fylkesmannen til å følge opp slik at et trygt psykososialt miljø for eleven kan gjenopprettes.

I flere av henvendelsene vi får fra elever/foreldre, er det ikke alltid klart i starten hvorvidt saken bare gjelder kapittel 9a eller om den også gjelder andre områder i opplæringsloven, som eksempelvis spesialundervisning. Videre er det i en del tilfeller heller ikke klart i starten om vi skal følge opp saken som klage på et enkeltvedtak og/eller om den skal følges opp med tilsyn og/eller veiledning. Siden Fylkesmannen per i dag har myndighet innenfor opplæringsloven både som klageinstans over enkeltvedtak, tilsynsmyndighet og gir veiledning

om regelverket, kan vi innhente informasjon fra elever, foreldre, skoleeier, skolen og få saken inn i riktig spor, uten å måtte skille ut og sende den del av saken som gjelder enkeltvedtak etter kapittel 9a, til et annet forvaltningsorgan. Dette mener vi kan forsinke saksbehandlingen for eleven i den enkelte sak, og det vil kunne medgå en del ressurser for både Barneombudet og Fylkesmannen for å sikre at vi kjenner til hvem som gjør hva i en sak etter kapittel 9a. Dette kan kompliseres ytterligere dersom eleven ikke bare trenger hjelp innenfor 9a, men også innenfor andre områder knyttet til opplæringen.

Fylkesmannen i Troms mener geografisk nærhet og kjennskap til kommunene og skolene er et viktig argument for at Fylkesmannen fortsatt bør behandle enkeltvedtak etter kapittel 9a. Vi kan se en sak etter opplæringsloven kapittel 9a i sammenheng med øvrige områder i opplæringsloven, hvor vi har informasjon om og kontakt med kommunene og skolene. Den geografiske nærheten og vår kjennskap til kommunene gjør at vi enklere og mer effektivt kan kontakte den aktuelle skoleeier, skole og elev/foreldre for å få opplyst en sak, herunder i forbindelse med å sikre at eleven gis anledning til å medvirke og til å bli hørt. Videre stiller vi oss spørrende til hvordan et sentralt beliggende forvaltningsorgan, som etter lovforslaget skal fatte enkeltvedtak i første instans etter hovedsakelig skriftlig saksbehandling, på en god og funksjonell måte skal sikre elevens rett til å bli hørt. Selv om det etter FNs barnekonvensjon art. 12 nr. 2 ikke gjelder et generelt krav om at avgjørelsesorganet skal høre barnet direkte, vil det være en del saker hvor rettssikkerhetshensyn tilsier at direkte høring like fullt bør gjennomføres, eksempelvis av hensyn til sakens opplysning. Vi anser det lite hensiktsmessig at et sentralt forvaltningsorgan skal reise ut for å høre eleven.

Fylkesmannen i Troms støtter ikke utvalgets forslag om at Barneombudet skal føre saker om oppreisning for eleven og foreldrene i domstolen, slik det foreslås i § 9A-10. Dette begrunner vi med at tilliten til Barneombudets frie rolle derved kan svekkes. Vi foreslår heller at det vedtas endringer i lov om fri rettshjelp, slik at denne type saker prioriteres.

Når vi mener at Barneombudet ikke bør bli forvaltningsorgan og treffe enkeltvedtak i disse sakene i første instans, blir spørsmålet hvordan dette bør løses. Vi oppfatter utvalget dit hen at det er et sterkt ønske om å flytte kompetansen til å treffe enkeltvedtak på dette området, bort fra skolene. Vi forstår det slik at utvalget mener det er for vanskelig for skolene å treffe enkeltvedtak om elevenes psykososiale miljø. Når det foreslås at skolene skal utarbeide en skriftlig plan med tiltak for et trygt psykososialt miljø for eleven, vil kravene til dokumentet som enkeltvedtak, ikke være så vanskelig for skolen å oppfylle. Dessuten treffer skolene enkeltvedtak på mange andre områder, og manglende kunnskap om forvaltningsloven bør kunne bedres gjennom veiledning og opplæring.

I de nasjonale tilsynene som Fylkesmannen nå gjennomfører fra 2014-17, er temaet skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. I tillegg til at utvalgte skoleeiere får tilsyn, er det også lagt inn veiledning for alle skoleeiere og skoleledere, blant annet om saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak som skal treffes for elever som har behov for særskilt tilrettelegging. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmaterieell som benyttes, og dette gjør at skoleeiere og skoleledere over hele landet får noenlunde samme opplæring fra Fylkesmannen. Vi mener det er mulig å øke kompetansen blant skolelederne om saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak, også innenfor kapittel 9a. For at dette skal gjøres systematisk og målrettet, ønsker vi en større satsing fra Kunnskapsdepartementet /

Utdanningsdirektoratet på veiledning av skoleeiere og skoleledere om regelverket i kapittel 9a.

Dersom det er uaktuelt for departementet å foreslå at oppgaven med å fatte enkeltvedtak som førsteinstans fortsatt skal være i kommunene, mener vi det er bedre at Fylkesmannen blir førsteinstans, enn at Barneombudet skal være det. Vi viser i den forbindelse til de bekymringer vi har uttrykt ovenfor ved en endring av Barneombudets rolle fra fritt og uavhengig ombud til forvaltningsorgan. Hvis Fylkesmannen skal være førsteinstans, kan eventuelt Utdanningsdirektoratet bli klageinstans.

Vi er positive til utvalgets forslag om å etablere et utdanningsrettslig fagmiljø ved et av landets juridiske fakulteter, samt at alle utdanningsinstitusjoner som tilbyr lærerutdanning eller etter- og videreutdanning for lærere eller skoleledere, bør undervise i utdanningsrett.

Andre kommentarer – elevens partsrettigheter:

Fylkesmannen vil avslutningsvis komme med et forslag til en generell endring i opplæringsloven, og som derfor ikke bare gjelder i forbindelse med sak om en elevs skolemiljø. Vi er svært fornøyd med utvalgets forslag til ny § 1-4 om elevs rett til medvirkning og rett til å uttale seg, men vi mener at en elevs partsrettigheter også bør fremgå direkte av opplæringsloven, og ikke bare avledes av barneloven. Det bør inntas i opplæringsloven at elever kan opptre som part i en sak og gjøre partsrettigheter gjeldende dersom den har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder, slik det fremgår av barnevernloven § 6-3 annet ledd.

Med hilsen

Ingrid Hernes e.f.
ass. fylkesmann

Hilde Bremnes
utdanningsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ikke håndskrevne signaturer.