

Høring – endring i opplæringsloven og friskoleloven – Nytt kapittel om skolemiljø

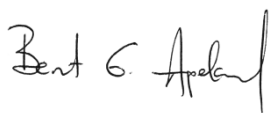
Viser til høringsbrev datert 20. april 2016

UNICEF er FNs barnefond, og er verdens største hjelpeorganisasjon for barn. UNICEF jobber med å styrke barns rettigheter, både i Norge og globalt.

UNICEF Norge takker for muligheten til å komme med våre kommentarer til Kunnskapsdepartementets forslag om endringer i kapittelet om skolemiljø. Vi vil innledningsvis gi våre generelle kommentarer til høringsnotatet fra departementet. Videre vil vi komme med våre merknader til utvalgte deler av endringsforslagene som er presentert i høringsnotatet.

Dersom departementet har kommentarer eller spørsmål til UNICEF Norges høringsinnspill, kan disse rettes til juridisk rådgiver Ivar Stokkereit på e-post: ivar.stokkereit@unicef.no eller på telefon: 24 14 51 13.

Med vennlig hilsen



Bernt G. Apeland
Generalsekretær

1. Innledende merknader

UNICEF Norge er i all hovedsak positiv til departementets forslag til nytt kapittel om skolemiljø.

Vi vil knytte noen kommentarer til de viktigste endringene i høringssvaret, men ønsker også å gi noen korte innledende merknader.

Vi etterlyser et større fokus på hvordan godt foreldresamarbeid kan etableres i praksis, hvordan involvere alle foreldre og få til gode relasjoner med skolen. Vi mener det også er av betydning å se på hvordan foreldres evne og vilje til å inkludere andres barn også påvirker barns trivsel og opplevelse av trygghet og tilhørighet.

Vi mener også at det kan være interessant å studere sammenhengen mellom elevmedvirkning og mobbing. En eventuell videreutvikling av Elevundersøkelsen direkte knyttet til barnekonvensjonen vil kunne gjøre dette mulig. Dette vil også bidra til å få bedre tilbakemeldinger fra elevene selv når det gjelder hvordan hver enkelt skole jobber med å ivareta retten til et godt og trygt skolemiljø.

Vi etterlyser dessuten et større fokus på menneskerettighetsperspektivet i høringsforslaget. I NOU 2015:2 ble det lagt tydelig vekt på de menneskerettslige forpliktelsene Norge har til å bekjempe mobbing og krenkelser. Vi mener at rettighetsperspektivet i større grad burde vært fremhevet også av departementet. Alle elever har rett til et godt og trygt opplæringsmiljø, og brudd på dette er ikke bare et brudd på opplæringslovens regler, men også et brudd på barns grunnleggende menneskerettigheter.

Rights Respecting Schools. UNICEFs Rights Respecting Schools (RRS) har gjennom hele sin virksomhet en tydelig forankring i FNs barnekonvensjon. Alle ansatte, elever og foreldre ved skolen får kjennskap til barns rettigheter, konvensjonens grunnleggende prinsipper er styrende for prioriteringer og omgangsformer, og konvensjonen er synlig til stede i skolebygget i form av plakater og sitater. Utviklingen av RRS er en langsiktig, helhetlig satsing på skolenivå der alle i tilknytning til skolemiljøet deltar (foreldre, elever, ledelse, lærere og andre ansatte). Hver skole analyserer i utgangspunktet egen virksomhet og definerer på denne bakgrunn sine satsingsområder i arbeidet med å bedre implementeringen av barnekonvensjonen i skolehverdagen. Skolene følges opp av eksterne veiledere. De første RRS startet opp i Storbritannia i 2004. Det er i dag mellom 3000 og 4000 RRS i Storbritannia, og i flere områder er også skoleeiere involvert. Satsingen har spredt seg til flere land, blant andre Sverige og Danmark. De fem viktigste faktorene for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø står sentralt i arbeidet med RRS; skolekulturen, skoleledelsen, relasjonen mellom lærer og elev, elev-elev-relasjoner og samarbeid som inkluderer foreldre og elever i tillegg til

skolens ansatte. En studie University of Brighton og University of Sussex har gjort av RRS i Storbritannia, viser en rekke gode resultater, blant annet økt aksept for ulikhet, større forståelse for andres rettigheter, positive relasjoner elevene seg imellom, ansatte seg imellom og mellom elever og ansatte.

2. Ny og skjerpet aktivitetsplikt

UNICEF Norge støtter departementets forslag om en ny bestemmelse om aktivitetsplikt. Dette styrker skolens plikt til å følge med på hvordan elevene har det og til å sette inn tiltak både for å stanse krenkelser og for å sikre at elevene har det trygt og godt på skolen.

Det følger av FNs barnekonvensjons artikkel 19 at staten skal treffe «*alle egnede tiltak for å beskytte barnet mot alle former for vold*». FNs barnekomité har i sin generelle kommentar nr. 13 (2011)¹; *Barnets rett til frihet fra vold*, understreket at begrepet «psykisk vold» inkluderer mobbing og trakassering fra så vel voksne som barn. De kravene som oppstilles i Barnekonvensjonens artikkel 19, får dermed direkte relevans når det gjelder arbeidet med å ivareta barns rett til beskyttelse mot mobbing og krenkelser. At bestemmelsens virkeområde inkluderer skolen følger av artikkelens henvisning til «*eller eventuell annen person har omsorg for barnet.*» Skolen vil i denne sammenheng være en midlertidig omsorgsgiver.

Staten er dermed forpliktet til å treffe «alle egnede tiltak» for å beskytte barn mot vold – og til å gjennomføre denne retten fullt ut. FNs barnekomité peker særlig på plikten til å sikre barn tilgang til effektiv behandling og oppfølging. UNICEF Norge anser at forslaget om aktivitetsplikt vil bidra til å sikre en mer effektiv oppfølging av barn som utsettes for mobbing og krenkelser.

Under punkt 4.3.7 *Plikt til å varsle skoleledelsen* viser departementet til at skolene bør fastsette egne rutiner om varsling. UNICEF Norge vil oppfordre departementet til å gi mer utfyllende retningslinjer til hvordan slike rutiner bør utformes og praktisere, utover det som står beskrevet i høringsnotatet. Dette vil etter vår vurdering bidra til å sikre mer likeverdig praksis rundt om i landet.

Vi støtter departementets forslag om at barns subjektive opplevelse av å ikke ha det trygt og godt på skolen alltid skal utløse undersøkelse fra skolens side.

Vi vil likevel 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 adferd, og både i et forebyggings- og avdekkingsperspektiv er det viktig å sørge for at barna har

¹https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/fn_barnekonvensjon/barnekonvensjonen_generell_kommentar_nr_13_norsk_oversettelse.pdf

nødvendig kunnskap om hva som er mobbing, når en krenker andre barns rettigheter og hvilke konsekvenser det kan ha for barna.

Ellers viser vi til FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 13, avsnitt 63:

Komiteen er av den oppfatning at barnas medvirkning bidrar til å beskytte dem, og at beskyttelse i sin tur er av avgjørende betydning for at de skal kunne delta i kampen mot vold. Retten til å bli hørt begynner allerede mens barna er små og ekstra sårbare for vold. Barn må oppfordres til å gi uttrykk for sine synspunkter, som så må tillegges behørig vekt, og dette må være obligatorisk på ethvert stadium av beskyttelsesprosessen.

3. Ny håndhevingsordning for brudd på aktivitetsplikten

UNICEF Norge støtter forslaget om ny håndhevingsordning for brudd på den nye bestemmelsen om aktivitetsplikt.

Vi mener, som departementet, at det er avgjørende at retten til å melde inn og få behandlet saker er knyttet til eleven selv.

UNICEF Norge støtter departementets vurderinger knyttet til hvilke saker som kan meldes inn, hvordan dette skal skje og kravene til saksbehandlingen.

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 barna å utøve denne retten.

Departementet gir i liten grad veiledning rundt hvordan dette skal skje, og vi oppfordrer departementet om å involvere barn selv i planleggingen av nasjonale retningslinjer knyttet til hvordan dette i praksis skal gjennomføres. Vi viser ellers til FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 12 (2009) om barnets rett til å hørt.

Når det gjelder plassering av håndhevingsmyndigheten, støttet UNICEF Norge Djupedalutvalgets forslag om å legge dette til et nasjonalt og sentralt plassert organ hos Barneombudet. Dette er etter vår vurdering bedre i samsvar med Barnekonvensjonens regler, og i samsvar med generelle merknader Norge tidligere har mottatt fra FNs barnekomité. UNICEF Norge mener departementet i vurderingen av hvilket organ som skal være håndhevingsmyndighet ikke i tilstrekkelig grad har vurdert hvilket alternativt som isolert sett vil være til det beste for barna. Det vises til at et sentralt nasjonalt organ vil være vesentlig mer kostbart og ressurskrevende. Vi mener det i større grad burde vært fokusert på hvilket alternativ som vil bidra til å styrke barnas rettssikkerhet, herunder tilgjengelighet.

Når departementet likevel har valgt å legge håndhevingsmyndigheten til fylkesmannen, er det etter vår vurdering helt avgjørende at det sikres en betydelig styrking av embetenes innsats for å informere om og synliggjøre den nye håndhevingsordningen. Vi er enig i at det bør lovfestes en plikt for skolene til å informere elever og foreldre om deres rettigheter, men det er samtidig en utfordring å sikre at alle, både elever og foreldre har tilstrekkelig kunnskap om hva som vil være brudd på retten til et godt og trygt opplæringsmiljø, og hvordan en skal gå frem dersom en mener at denne retten ikke er ivaretatt.

4. Pålegg om retting og pålegg om tiltak ved brudd på aktivitetsplikten

UNICEF Norge støtter forslaget om å pålegge retting og tiltak ved brudd på aktivitetsplikten. Som departementet peker på under punkt 6.3.1, skjer det mange brudd på reglene i opplæringslovens kapittel 9A uten at det med sikkerhet kan pekes på årsakene til dette.

UNICEF Norge har i høringssvaret til NOU 2015:2; *Å høre til*, pekt på behovet for å styrke kompetansen til lærerne når det gjelder barns grunnleggende rettigheter:

«Systematisk opplæring om barnekonvensjonen. FNs barnekomité peker i sine avsluttende merknader til Norge i 2010 på behovet for å styrke den systematiske opplæringen om barnekonvensjonen for både voksne og barn. Komiteen anbefaler at fyllestgjørende informasjon om barns rettigheter blir en del av pensum på høyskoler og universiteter for alle profesjoner som har med barn og familier å gjøre, og en del av skolenes læreplaner på alle nivåer². I Kunnskapsløftet er barns rettigheter bare nevnt i kompetansemålene for RLE og samfunnsfag etter 4. klasse.»

Oppfølgingsstudien fra NKVTS, «Takk for at du spør!» (2016)³, bekrefter at det fortsatt er mangelfull kompetanse blant lærerne: 23% av grunnskolelærerstudentene oppgir at de ikke har fått undervisning om barnekonvensjonen, og kun 25% opplever at de har fått tilstrekkelig kompetanse. Studien avdekker også at undervisningen i emnet stort sett er begrenset til ett av studieårene og ikke går igjen som en rød tråd gjennom hele studiet. Grunnskolelærerstudentene er den av tre forespurte studentgrupper som kommer dårligst ut.

Fortsatt styrking av kompetansen hos lærerne er en viktig forutsetning for å sikre en bedre rettssikkerhet for elevene. Departementet trekker i liten grad frem dette perspektivet, og vi oppfordrer derfor til å se på mulighetene til å intensivere og styrke dette arbeidet.

² <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.NOR.CO.4.pdf>

³ https://www.nkvts.no/content/uploads/2016/02/Rapport_NKVTS_3_2016_net.pdf

Når det gjelder departementets konkrete forslag om å innføre pressmidler for å sikre at pålegg om retting etterleves, er dette noe UNICEF Norge støtter. Vi mener likevel at innføringen av tvangsmulkt i disse sakene bør følges av et tilrettelagt informasjonsopplegg til den enkelte kommune, og ser at det er gode grunner til å pålegge kommunene veiledning knyttet til å ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø der dette ikke er tilfellet. Som departementet selv har pekt på, kan manglende kunnskap om reglene om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø være en forklaring på hvorfor reglene ikke etterleves. Da mener vi det samtidig må kunne stilles krav om nødvendig kompetanse hos skoleledere og eiere. Dette vil kunne skape større forståelse hos skoleeiere som ikke har nødvendig kunnskap og bidra til å etablere bedre rutiner og samarbeid i den enkelte skole og kommune.

5. Tvangsmulkt

UNICEF Norge har ingen ytterligere kommentarer til forslaget om innføring av tvangsmulkt.

6. Plikt til å informere elever og foreldre om innholdet i kapitlet om skolemiljø

Som vist til tidligere i høringen, ser UNICEF Norge noen tydelige utfordringer i arbeidet med å sikre god og tilgjengelig informasjon til elever og foreldre om innholdet i kapitlet om skolemiljø.

UNICEF Norge, sammen med en rekke andre barnerettsorganisasjoner, har lang erfaring med å utvikle og distribuere informasjons- og opplæringsmateriell til norske skoler. Vi vil derfor oppfordre departementet til å invitere til en inkluderende prosess knyttet til hvordan en skal sikre at både elever og foreldre har den nødvendige kjennskapen til og kunnskapen om det nye regelverket knyttet til aktivitetsplikten og ikke minst håndhevningsordningen. Vi mener dette er vil være avgjørende for hvorvidt de nye endringene vil medføre en reell endring i elevens rettssikkerhet når det gjelder retten til et trygt og godt opplæringsmiljø. Vi etterlyser også et større fokus når det gjelder skolens ansatte og deres kompetanse når det gjelder barns rett til et godt og trygt opplæringsmiljø. For å sikre et mer helhetlig og likeverdig tilbud, mener vi at departementet må se på mulighetene for i større grad å inkludere kunnskap om barnekonvensjonen og dets artikler i lærerutdanningen, samt konsekvenser barnekonvensjonen har for lærernes yrkesutøvelse.

7. Andre endringer i kapitlet om elevenes skolemiljø

Informasjonsplikt: Vi viser her til våre kommentar i kap. 6 over vedrørende utfordringer knyttet til å sikre god og tilgjengelig informasjon til elever og foreldre om innholdet i kapitlet

om skolemiljø. Vi mener for øvrig at etableringen av en ny informasjonsportal om tiltak mot mobbing og andre krenkelser er positivt, herunder etableringen av siden nullmobbing.no.

Ordensreglement og bortvisning: UNICEF Norge mener det er behov for å understreke at ordensreglement som kommunen og fylkeskommunen gir skal gjenspeile barns grunnleggende rettigheter. Dette innebærer at regler om bortvisning og andre tiltak, både i grunnskole og videregående opplæring må inneholde bestemmelser om at hensynet til barns beste skal være et grunnleggende hensyn og at barn har rett til å si sin mening. Som vist til over er det store mangler i grunnskolelærernes kunnskap og kompetanse om FNs barnekonvensjon. For å sikre at ordensreglementet for skolen ivareta barns grunnleggende rettigheter mener vi at dette bør presiseres i opplæringslovens § 9 A-9.