



Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Barnehage- og utdanningsavdelingen

Deres ref.:

Vår ref.: 2016/2750 630 KUB

Vår dato: 29.06.2016

Fylkesmannens hørings svar - forslag til nytt kapittel om skolemiljø

Fylkesmannen i Østfold har valgt å strukturere sin høringsuttalelse i samsvar med oppbyggingen i høringsnotatet.

- Til høringsnotatet kapittel 3

Fylkesmannen støtter forslaget om at lovteksten presiserer elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Vi støtter videre presiseringen om at skolene skal ha nulltoleranse mot mobbing, vold, diskriminering, trakassering og annen krenkelse.

- Til høringsnotatet kapittel 4

Fylkesmannen er enig i at dagens regelverk ikke har fungert til elevens beste i praksis. Forslaget til skjerpet aktivitetsplikt støttes, dvs. at vi støtter den foreslåtte § 9 A-4.

Høringsnotatet legger opp til at skolene ikke lenger skal fatte enkeltvedtak dersom elever/foreldre ber skolen om å rette på forholdene. Innledningsvis vil vi vise til vår høringsuttalelse til NOU 2015:2 Å høre til: «Fylkesmannen oppfatter imidlertid at den største forskjellen fra gjeldende og til dels uskrevet rett, er at det ikke lenger skal fattes et enkeltvedtak, kun lages en skriftlig plan med tiltak "om nødvendig". Etter vår oppfatning kan det stilles spørsmål ved om dette er en styrking av elevens rettssikkerhet, eller om det faktisk er et gode for eleven at det skal fattes et enkeltvedtak med dertil hørende rettssikkerhetsgarantier. Fylkesmannen støtter ikke utvalgets forslag om å innskrenke barns rettigheter til et enkeltvedtak på et så sentralt område som psykososialt skolemiljø, og på denne måten fravike både definisjonen i fvl. § 2 og de krav til saksbehandlingen som følger av forvaltningsloven for øvrig.»

Fylkesmannen anser at dersom skolene ikke lenger skal ha plikt til å fatte enkeltvedtak, må elevenes rettsstilling sikres på et annet vis. Dette er tenkt ivaretatt ved en ny håndhevingsordning og rendyrking av skolenes aktivitetsplikt. Vi oppfatter videre at bl.a. dokumentasjonsplikten skal være en driver for at skolene oppfyller aktivitetsplikten. Dersom dette er tilfellet, mener vi at dokumentasjonsplikten, slik den er beskrevet i høringsnotatet pkt. 4.3.10, er for vag og gir rom for store variasjoner. Blant annet av hensynet til barnets beste, mener vi at dokumentasjonsplikten må nedfelles i opplæringsloven.



- Til høringsnotatet kapittel 5

Håndhevingsmyndighetens vurderingstema

Fylkesmannen skal knytte noen merknader til hva håndhevingsmyndigheten skal følge opp, jf. forslaget til § 9 A-5. Det følger av den foreslåtte lovteksten at «Fylkesmannen avgjør om skolen har handsama saka i samsvar § 9 A-4». Vi skal altså vurdere om aktivitetsplikten er oppfylt. I høringsnotatet beskrives dette slik: «I rettspraksis, jf. dom av Høyesterett (Rt. 2012 s. 146), er det lagt til grunn at skolen skal sette inn de tiltakene som med rimelighet kan forventes for å stoppe mobbing og andre krenkelser. Departementet vil videreføre denne standarden.»

Når Fylkesmannen i dag behandler klagesaker etter § 9a-3, tar vår vurdering utgangspunkt i om elevens individuelle rett til et godt psykososialt skolemiljø er oppfylt eller ikke. Helt sentralt i denne vurderingen står elevens subjektive oppfatning av situasjonen. Vurderingstemaet er beskrevet slik i rundskriv Udir-2-2010: «Lovbrudd foreligger når elevens rett etter § 9a-1 ikke er oppfylt. Det blir ikke et spørsmål om hvilke tiltak skolen har iverksatt, men et spørsmål om elevens rett er oppfylt.»

Vi oppfatter at vurderingstemaet i den foreslåtte § 9 A-5 blir ganske annerledes, ved at man har lagt seg på linje med vurderingstemaet i arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1. Skadeserstatningsloven § 2-1 er erstatningsrett. Erstatningsretten bygger på ganske andre hensyn og rettspolitiske vurderinger enn de hensyn og rettspolitiske vurderinger som ligger bak reguleringen av elevenes rettigheter og plikter i opplæringsloven.

Etter vår vurdering er fokus i forslaget flyttet fra *elev* til *skolen*, og at dette i realiteten innebærer en svekkelse av elevens rettsstilling. I verste fall kan håndhevingsmyndigheten komme til at skolen har gjort det man med rimelighet kan forvente av den, men hvor eleven fortsatt ikke har fått oppfylt sin rett til et trygt og godt skolemiljø. Ordlyden i den foreslåtte § 9A-5 kan etter vårt syn lede skolen til å tro at dens plikt er begrenset til å gjøre det man med rimelighet kan forvente av den, ikke til å oppfylle den individuelle retten til et trygt og godt skolemiljø for den enkelte eleven.

Vi stiller også spørsmålsteget ved forholdet til § 13-1 hvor kommunen pålegges å oppfylle retten til grunnskoleopplæring til alle som er bosatt i kommunen, inkludert retten til et trygt og godt skolemiljø. I § 13-1 åpnes det ikke for at kommunen skal vurdere om den har gjort det man med rimelighet kan forvente for å oppfylle rettighetene til elevene. Tilsvarende gjelder for fylkeskommunen etter § 13-3. Noe av det samme kan man si om forholdet til § 14-1, hvor vurderingstemaet for tilsynet er om kommunene og fylkeskommunene oppfyller de pliktene de er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven kapittel 1 til 16. Vurderingstemaet i tilsynssammenheng er altså heller ikke om kommunene og fylkeskommunene har gjort det som med rimelighet kan forventes av dem for å oppfylle lovkravene.

Pålegg om retting og tiltak

Vi viser her i sin helhet til Fylkesmannen i Hordalands høringsuttalelse under overskriften «Skille mellom pålegg om retting og pålegg om tiltak» s.7. Fylkesmannen i Østfold støtter uttalelsen fullt ut, og vil særlig fremheve følgende: «Eit pålegg om retting av eit ulovleg forhold vil innebære ei plikt til endring. Sjølv om vedtaksorganet meiner det berre handlar om å oppfylle lova, vil den som vert forplikta kunne vere usamd i spørsmålet om lova er broten og om det difor trengs ei endring.»

Sjølv om klageretten er sikra både for elevane, forelda og skuleeigar i utkastet, vil utsegner som dette kunne skape unødig utryggleik om kva eit enkeltvedtak er.»

Spørsmål om hvem som skal være håndhevingsmyndighet

Fylkesmannen støtter forslaget om at vi skal være håndhevingsmyndighet. En av årsakene er at fylkesmannen besitter en betydelig lokalkunnskap i eget fylke. Vår kjennskap til kommunene og fylkeskommunen er bygd opp gjennom år med samhandling i forbindelse med veiledning, klagesaksbehandling, tilsyn og gjennom pådriverrollen fylkesmannen har. Som førsteinstans vil denne kunnskapen være av stor betydning, særlig når vi skal fatte vedtak med tiltak samt være i dialog med skoleeier i oppfølgingsfasen.

For det andre er mange av klagesakene som i dag kommer til fylkesmannen svært sammensatte, og inneholder eksempelvis elementer av psykososialt skolemiljø, skyss, spesialundervisning og karakterfastsetting. Fylkesmannen er i dag klageinstans på alle enkeltvedtak i grunnskolen og har hjemmel til å føre tilsyn med om fylkeskommunen og kommunen har oppfylt de pliktene som er pålagt i opplæringsloven og forskriften. Vi ser det som en klar fordel at det er samme organ som håndhever rettighetene i kap. 9a som klagesaksbehandler på andre områder samt fører tilsyn og veileder skoleeier/skoler.

- Til høringsnotatet kapittel 6

Fylkesmannen støtter forslaget om innføring av tvangsmulkt på dette området. Av hensyn til likebehandling mener Fylkesmannen at det bør fastsettes en forskrift med nærmere regler om type mulkt og størrelse på mulkten.

- Til høringsnotatet kapittel 8

Fylkesmannen ønsker i likhet med departementet en så enkel, rask og trygg håndhevingsordning som mulig. For at Fylkesmannen skal kunne løse denne oppgaven slik det er forutsatt, ønsker vi å være tydelige på at dette krever økte ressurser. Ressursene må gjøre oss i stand til å ta i mot og veilede elever, foreldre, skoler og skoleeier, til å utrede sakene, innhente opplysninger og saksbehandle og følge dem opp, samt forvalte tvangsmulksordningen. En enkel, rask og trygg håndhevingsordning krever tverrfaglighet, og vi ser det som naturlig at kompetanse fylkesmennene ikke nødvendigvis har i dag, inngår i denne tverrfagligheten. Eksempler på relevante fagområder er pedagogikk, juss, psykologi, sosialt arbeid mv. På denne bakgrunnen mener vi ressursene må økes så det gjør det mulig å lykkes med oppgaven.

- Generelle kommentarer

Fylkesmannen ønsker å løfte frem barnekonvensjonen som sentral premissleverandør for barns grunnleggende rettigheter. På enkelte steder i høringsnotatet savner vi en tydeligere forankring i barnekonvensjonen. Konvensjonen har fire generelle artikler; artikkel 2 om ikke-diskriminering, artikkel 3 om barnets beste, artikkel 6 om barnets rett til liv og utvikling og artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt. Disse artiklene er relevante for forståelsen av opplæringsloven kap. 9a, men også for de øvrige artiklene i konvensjonen. Dette gjelder eksempelvis barnekonvensjonens artikkel 19 nr. 1 om at «Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbrukt, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet». Etter vår vurdering vil den nevnte artikkelen og generell kommentar nr. 13 (2011) fra Komiteen for barnets rettigheter også gi føringer for hvordan eksempelvis passusen «Skolane skal ha nulltoleranse mot mobbing, vald, diskriminering, trakassering og anna krenking» skal forstås.

Med hilsen

Kjersti Gram Andersen e.f.
assisterende fylkesmann

Dokumentet er elektronisk godkjent



Dag Løken
utdanningsdirektør