Kunnskapsdepartement
postmottak@kd.dep.no

Vår ref: RPU
Vår dato: 14.06.2016
Deres ref: 16/4099
Deres dato: 01.08.16

Høringsuttalelse – Forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven

Vi viser til høringsnotat av 20.04.16 der det bes om høringsinstansenes syn på forslaget til endringer i opplæringsloven og friskoleloven.

****

Jussformidlingen stiller seg i all hovedsak positive til de foreslåtte endringene. Vi vil i det følgende komme med noen bemerkninger til høringsforslaget.

Behovet for endringer

Jussformidlingen stiller seg positive til at departementet tar skoleelevers hverdag og skolemiljø på alvor. Som påpekt i høringsforslaget opplever mange elever mobbing og andre former for krenkelser på skolen. Det er uomtvistet at mobbing kan settes i sammenheng med store helseplager, og både mobbere og mobbeofre utgjør en særlig utsatt gruppe, jf. eksempelvis studie publisert i Tidsskrift for norsk legeforening, *http://tidsskriftet.no/article/1563713*.

Kampen mot mobbing bør derfor være av høy prioritet på det politiske plan, både fordi en bedring av skolemiljø vil være av stor betydning for den enkelte elev, og for samfunnet som helhet.

Djupedal-utvalget har i sin utredning pekt på svakheter ved dagens ordning, og påpeker blant annet at ordningen med enkeltvedtak i skolen ikke har fungert etter sin hensikt. Dette skyldes blant annet at regelverket er lite kjent og til dels vanskelig å forstå, og at ordningen med enkeltvedtak i flere tilfeller har ført til at skolen har brukt mye tid og ressurser på vedtakenes form og innhold, i stedet for å handle umiddelbart.

Vi ser behovet for et regelverk som åpner for at skolen kan handle raskt. Samtidig ønsker vi å bemerke at for at et lovverk skal få sin ønskede effekt, forutsettes det blant annet at det gjennomføres god opplæring i lovverket for gruppen som skal anvenderegelverket. Funnene fra Djupedal-utvalget kan tilsi at mye av årsaken til at ordningen med enkeltvedtak har virket tungrodd, nettopp har vært på bakgrunn av mangelfull forståelse for regelverket blant ansatte i skolen.

Som det bemerkes i forslaget vil i utgangspunktet en fjerning av enkeltvedtaks-ordningen, kunne føre til at visse rettssikkerhetsmekanismer også blir borte. Dette først og fremst fordi

forvaltningslovens regler om partsrettigheter, saksforberedelse og klageadgang ved enkeltvedtak ikke kommer til anvendelse.

I slike tilfeller mener vi i utgangspunktet at opplæring i lovverket og gjennomføringen av dette i praksis, i større grad bør settes på dagsorden. Vi stiller oss spørrende til hvordan departementet tenker at lovens intensjon vil få gjennomslag i det praktiske liv når ansatte i skoleverket ikke innehar den nødvendige kompetanse.

Det er en kjensgjerning at ansatte i skoleverket har mange, og krevende arbeidsoppgaver. I en hektisk arbeidshverdag kan nye reguleringer og lovfestede krav kunne oppleves vanskelig å overholde dersom en ikke har mottatt god opplæring og veiledning.

I lovforslaget foreslås det flere dyptgående endringer i opplæringsloven.Vi etterlyser derfor et større fokus på opplæring av lovverket blant skolens ansatte. Dette vil blant annet være avgjørende for at skoleverket som helhet kan utøve regelverket ensartet, slik at det ikke oppstår lokale forskjeller i lovanvendelsen.

Vedrørende aktivitetsplikten

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. Videre synes vi det er positivt at regjeringen har som et overordnet mål at det skal nytte å si ifra, og at barnets rett til å bli hørt etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12 blir overholdt.

Hva gjelder den foreslåtte avskaffelsen av enkeltvedtak i saker som gjelder skolemiljøet fra skolens side, forstår vi ønsket om en større fleksibilitet basert på erfaringene fra skolen som kartlagt av Djupedal-utvalget. Vi mener likevel at departementet i for liten grad har diskutert hvorfor det gjeldende lovverket har ført til de utfordringer utvalget har avdekket. Kunne deler av problemet blitt løst ved en bedre opplæring i lovverket, og mer tid og ressurser i lærerens arbeidshverdag? Dette er, som allerede påpekt, et poeng vi mener departementet burde sett nærmere på. Selv om det generelle kravet til forsvarlig saksbehandling fremdeles vil gjelde, vil de store endringene kunne by på nye utfordringer. Departementet understreker selv viktigheten av at skolene dokumenterer hvilke vurderingen og tiltak som gjøres, uten at dokumentasjonskravet reguleres nærmere.

Her mener departementet at skolens dokumentasjonskrav best vurderes og avgjøres lokalt. Jussformidlingen mener det bør stilles klare dokumentasjonskrav i saker om skolemiljø, idet dokumentasjon i disse sakene vil være svært viktig i en sak om håndheving av aktivitetsplikten eller i en tilsynssak. Hvordan skal håndhevingsinstansen kunne foreta en reell overprøving av aktivitetsplikten uten at skolen foretar en grundig dokumentasjon av sine vurderinger og tiltak? Dersom skolen ikke dokumenterer sine vurderinger og tiltak, vil ordningen etter vår oppfatning være lite forsvarlig. I forlengelsen av dette vil vi påpeke at det i større grad bør fokuseres på barnas, og deres foresattes, rett til å bli hørt i saker om skolemiljø, som en del av skolens aktivitetsplikt. Her overlates mye skjønn til skolene lokalt,

og vi kan ikke se at departementet begrunner dette valget på en grundig måte. Vi ber derfor departementet se nærmere på hvorvidt det bør oppstilles nærmere retningslinjer for de berørte barnas, og deres foresattes, rett til kontradiksjon før saken eventuelt skal behandles av håndhevingsmyndigheten.

Videre vil vi bemerke forslaget om at tiltak fra skolen side som i seg selv er bestemmende for en elevs rettigheter eller plikter etter forvaltningsloven § 2, fremdeles skal regnes som enkeltvedtak og følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler for dette, må være et minstekrav. I slike saker ser vi ikke at hensynet til effektivitet kan tilsi en annen ordning enn den som følger av gjeldende rett. Vi kan imidlertid ikke se at departementet foretar en grundig vurdering hvordan skolens ansatte skal forstå grensegangene mellom tiltak der det må fattes enkeltvedtak, og ikke. Ettersom Djupedal-utvalget avdekket mangelfulle kunnskaper om lovverket i skolevesenet, er vi bekymret for at skolen ikke vil inneha tilstrekkelig kompetanse til å foreta denne sondringen.

Vi ber om at departementet ser nærmere på hvordan sondringen enkelt kan gjennomføres i det praktiske liv, slik at en unngår at tiltak som i realiteten burde fattes som enkeltvedtak ikke blir fattet etter forvaltningslovens regler. Jussformidlingen ser det som svært uheldig dersom den foreslåtte endringen vil føre til en omgåelse av rettssikkerhetsvernet som følger av forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Vedrørende håndhevingsordningen

Departementet legger til grunn at dagens klagesystem ikke løser saker om krenkelser i skolen til det beste for elevene. Vi påpeker igjen at vi synes det er svært positivt at departementet har satt barnets beste i høysetet. I den forlengelse tror vi, i likhet med departementet, at det er viktig at vi har en ordning som er enkel, trygg og rask og tilgjengelig for barna selv. I den forbindelse vil vi understreke viktigheten av at det, i tillegg til de kriterier som er opplistet i høringsnotatet, sørges for at både barn og foresatte får informasjon om regelverket og håndhevingsmyndigheten.

Vi stiller oss derfor positive til at departementet legger opp til en lovfestet informasjonsplikt. Departementet har lagt gjennomføringen av plikten mer eller mindre opp til skolens eget skjønn. Vi vil bemerke at vi mener at informasjonsplikten bør omfatte informasjon til barna direkte, i tillegg til de foresatte, i og med at ordningen tar sikte på å være mer barnevennlig. Det er svært viktig at barna selv har gode kunnskaper om sine rettigheter, for at de foreslåtte endringene kan få sin ønskede virkning.

Jussformidlingen er enig med departementet i at fylkesmannen er en egnet instans som håndhevingsorgan. Vi stiller oss svært positive til at fylkesmannens avgjørelser er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og at fylkesmannen kan avvise saken, avgjøre om skolen har oppfylt sine plikter, eller pålegge retting eller tiltak. Etter forslaget kan fylkesmannens avgjørelser påklages til utdanningsdirektoratet, og vi anser på denne måten barnas rettsikkerhet som godt ivaretatt på dette punktet.

Elise Høeg Bjerke	Aleksander Nyheim Jenssen	Joon-Petter Rudberg
Saksbehandler	Leder rettspolitisk utvalg	Daglig leder