



Til Kunnskapsdepartementet

FORELDRENETTVERK MOT MOBBING

17. desember 2021

Høringssvar fra Foreldrenettverk mot mobbing (FMM), www.fmmnorge.com

Svar på høring om forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven.

Vi takker Kunnskapsdepartementet for invitasjonen til å avgi høringssvar i forbindelse med forslaget til ny opplæringslov.

Foreldrenettverk mot mobbing er et landsdekkende nettverk av foreldre som har kunnskap om- og er direkte berørt av bestemmelser i opplæringsloven og hvordan disse praktiseres og håndheves. Vi er et frivillig nettverk som siden 2016 har engasjert oss i arbeidet med opplæringsloven kapittel 9a med tilhørende forskrifter. Nettverket består av drøyt tusen medlemmer med god geografisk fordeling når det gjelder bosted. Vi jobber ikke direkte med enkeltsaker, men via medlemmenes erfaringer og samlede kompetanse har vi bred kunnskap om hvordan bestemmelsene om skolemiljø fungerer i praksis. Vi deltar i ulike fora hvor skolemiljøspørsmål diskuteres og har også god oversikt over forskning og rettspraksis på fagfeltet.

Vårt høringssvar dreier seg i hovedsak om forslaget til nytt kapittel 12 i Opplæringslova.

Kapittel 12 Skolemiljøet til elevane

§ 12-1 *Verkeområde for kapitlet*

Dette kapitlet gjeld for skolen, leksehjelpordninga og skolefritidsordninga.

Vår kommentar:

Vi støtter at denne paragrafen videreføres.

§ 12-2 *Retten til eit trygt og godt skolemiljø*

Alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, inkludering, trivsel og læring.

Vår kommentar:

Vi støtter at inkludering tas med som ett av kriteriene på et trygt og godt psykososialt miljø, men mener flere kriterier enn de nevnte bør være med. Vi mener at retten til et trygt og godt skolemiljø må omfatte alle deler av skolens virksomhet, og at skolen må jobbe for å sikre at denne retten blir oppfylt også gjennom det pedagogiske arbeidet med fagplaner, valg av undervisningsmetoder, individuell tilrettelegging og tilpasning, samt planlegging og gjennomføring av spesialundervisning. Et trygt skolemiljø handler også om at skolen har tilgang på riktig kompetanse, slik at alle elever opplever å bli møtt på en adekvat måte ut ifra den enkeltes forutsetninger og bakgrunn.

Den 06.09.21 presenterer Dagsavisen en artikkel som oppsummerer undersøkelsen Ungdata 2021. Der framkommer det blant annet at: «Stadig færre unge sier at de trives på skolen, flere kjeder seg og gruer seg til neste skoledag. Flere unge føler seg utenfor og opplever at læreren ikke bryr seg om dem. Samtidig er skolen det området der suverent flest unge kjenner seg stresset og presset – mange til bristepunktet.» Uten at disse elevene nødvendigvis rapporterer om krenkelsers og mobbing, er det åpenbart at de ikke har et skolemiljø som fremmer helse, trivsel eller læring.

I forskriftene (Udir 3-2017) gis denne paragrafen følgende innhold: «At skolemiljøet skal være trygt betyr blant annet at elevene ikke skal komme til skade og at elevene skal føle at skolen er et trygt sted å være. Trygghet handler også om å vite at skolen tar tak hvis noe skjer. Hvis skolemiljøet er trygt, men ikke godt, skal skolen også handle.» Etter vår oppfatning gis det her uttrykk for et altfor snevert syn på hva et trygt og godt skolemiljø handler om. Et mer helhetlig syn på hva som faktisk fremmer helse, inkludering, trivsel og læring bør derfor tas inn når de nye forskriftene blir laget. Her kan Udir med fordel børste støv av Udir 2-2010 og hente den fram på nytt. Her diskuteres forholdet mellom retten etter daværende §9a-1 og kvaliteten på undervisningen. Den diskusjonen bør tas om igjen.

Ved forrige endring av kapittelet ble begrepet *psykososialt miljø* ble erstattet med *skolemiljø*. Det signaliserer at paragrafen skal handle om mer enn de mellommenneskelige forhold og relasjoner til medelever og ansatte på skolen. Fmm mener at utfordringene dagens elever møter i skolen ikke skal løses gjennom å ansvarliggjøre enkeltelever for hvordan de takler en skole som stiller stadig større krav til dem, slik vi opplever at det tverrfaglige temaet, Folkehelse og livsmestring, legger opp til. Etter vår oppfatning er §9a-2 lovens viktigste bestemmelse. Det er gjennom denne paragrafen samfunnet skal realisere den «gamle» målsetningen om å gjøre elevene til «gagns menneske». Da må vi aller først sørge for at skolen «gagner» elevene.

§ 12-3 Nulltoleranse og førebyggjande arbeid

Skolen skal ikkje godta krenkjande oppførsel, som til dømes mobbing, vald, diskriminering og trakassering.

Skolen skal arbeide jamt og trutt for at alle elevane skal ha eit trygt og godt skolemiljø.

Vår kommentar:

Da paragrafen om nulltoleranse ble tatt inn i loven i 2017 var intensjonen at en slik bestemmelse skulle forhindre bagatellisering og ansvarsfraskrivelse når en elev meldte om utrygt skolemiljø. Fmm erfarer at paragrafen bare i liten grad har hatt den tilsiktede effekten. En av årsakene kan være at begrepet *nulltoleranse* synes uklart, både for skolene, skoleeierne, elevene og foreldrene. Det å ha nulltoleranse for noe er først og fremst en holdning som vi mener vanskelig kan reguleres i lov.

Fmm støtter at paragrafen videreføres, men mener at den bør få et innhold som synliggjør hva nulltoleransen faktisk innebærer, og hvilke handlinger som følger av at skolen skal ha denne holdningen. Å erstatte «Skolen skal ha nulltoleranse...» med «Skolen skal ikkje godta...» mener vi svekker begrepet ytterligere. En løsning kan være at man i stedet skriver: «Skolen skal ikkje tolerere...». Det vil skape en bedre språklig sammenheng i paragrafen, og bidra til å gi begrepet nulltoleranse et mer meningsfylt innhold. Videre mener vi at paragrafen kan styrkes ved å vise til foreslått § 12-4, for eksempel: «Skolen skal ikkje tolerere krenkjande oppførsel, som til dømes mobbing, vald, diskriminering og trakassering, men handtere slik oppførsel i tråd med delpliktane i § 12-4 (Aktivitetsplikten)».

§ 12-4 *Plikt til å sikre eit trygt og godt psykososialt skolemiljø (aktivitetsplikt)*

Alle som arbeider på skolen, skal følgje med på korleis elevane har det, og om mogleg gripe inn dersom nokon krenkjer ein elev med til dømes mobbing, vald, diskriminering eller trakassering.

Alle som arbeider på skolen, skal melde frå til rektor dersom dei får mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø. Skolen skal snarast undersøkje saka. Rektor skal melde frå til kommunen og fylkeskommunen i alvorlege tilfelle.

Når ein elev seier at ho eller han ikkje har det trygt og godt, skal skolen snarast undersøkje saka og rette opp situasjonen med eigna tiltak. Det same gjeld når ei undersøking som skolen sjølv har sett i gang, viser at ein elev ikkje har det trygt og godt.

Tiltaka skal veljast på grunnlag av ei konkret og fagleg vurdering.

Skolen skal lage ein skriftleg plan for tiltaka 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 skal gjennomføre tiltaka
- e) når tiltaka skal evaluerast

Skolen skal dokumentere kva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikta etter første til femte avsnitt, i den forma og det omfanget som er nødvendig.

Vår kommentar:

Departementet foreslår å endre ordlyden: *Når en elev seier at skolemiljøet ikkje er trygt og godt, skal skolen så langt det finst eigna tiltak....* til: *..., skal skolen snarast undersøkje saka og rette opp situasjonen med eigna tiltak.* Fmm støtter denne endringen av ordlyden i paragrafen. Vi erfarer at vilkåret *så langt det finst eigna tiltak*, i noen tilfeller blir brukt av skolene for å unngå å sette inn tiltak, eller som argument for å ikke sette inn nye tiltak hvis tiltakene som har vært prøvd viser seg å ikke ha positiv effekt for eleven.

§ 12-5 *Plikt til å melde frå 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, krenkjer ein elev med til dømes mobbing, vald, diskriminering eller trakassering, skal vedkommande straks melde frå til rektor. Rektor skal melde frå til kommunen eller fylkeskommunen.

Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein i leiinga ved skolen krenkjer ein elev med til dømes mobbing, vald, diskriminering eller trakassering, skal vedkommande melde frå til kommunen eller fylkeskommunen direkte.

Vår kommentar:

§ 9A-5-saker har vært omtalt i mediene i de siste månedene, bl.a. i fagbladet Utdanningsnytt. Elevundersøkelsen 2020 viser at 1,2% oppgir å ha blitt mobbet av en voksen på skolen, og det ligger sannsynligvis store mørketall bak. Det er viktig å understreke at det er ubalanse i maktforholdet mellom ansatte og elever.

FMM mener at en motsetning mellom ansattes rettssikkerhet og elevenes subjektive opplevelse ikke er relevant i skolemiljø saker. Man må først og fremst se disse sakene i lys av Barnekonvensjonens art. 29. At en objektiv vurdering av saken skal ligge til grunn for valg av tiltak kan være i strid med konvensjonens artikkel 3 og 12. Ansatte i skolen har rettsvern i Arbeidsmiljøloven.

Når en elev rapporterer å ha blitt krenket av en ansatt innebærer den skjerpede aktivitetsplikten at det skal varsles til skoleeier, noe som kan varsles anonymt, og at saken skal undersøkes. Hvis eleven opplever at krenkelser/mobbing fra ansatte fører til at skolemiljøet ikke er trygt og godt, plikter skolen å undersøke saken og sette inn tiltak for at eleven skal få det trygt og godt igjen.

FMM mener at mange av kontroversene skyldes feil forståelse av både arbeidsmiljøloven og opplæringsloven. Vi mener det ikke finnes belegg for å si at disse to lovverkene står i konflikt med hverandre, men at manglende juridisk forståelse hos skoleledere og skoleeiere fører til at lærerne oppfatter at deres rettssikkerhet er under press. Hvis en elev truer læreren med å «melde» han/henne for krenkelser for å oppnå et gode, for eksempel en uriktig høy karakter, skal dette selvsagt håndteres som en trussel. Skolens ordensreglement og andre lovverk gir anledning til å sanksjonere elever som opptrer truende, både overfor lærere og medelever. Vi i FMM har erfart at lover, lovendringer og forskrifter har begrenset effekt dersom de ikke gjennomføres og håndheves til det beste for de gruppene lovene er ment å beskytte. Vi understreker at skadepotensialet ved at en ansatt krenker en elev og ubalansen i maktforholdet mellom den voksne og eleven kan være svært skadelig og ødeleggende for skoleelever. Vi støtter derfor at paragrafen videreføres.

§ 12-6 Statsforvaltaren si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker

Dersom ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, kan eleven eller foreldra melde saka til statsforvaltaren etter at saka er teken opp med rektor. Statsforvaltaren skal avgjere om tiltaksplikta etter § 12-4 tredje avsnitt og plikta til å lage ein skriftleg plan etter § 12-4 fjerde avsnitt er oppfylt. Dersom saka ikkje er teken opp med rektor, eller om det er under ei veke sidan ho vart teken opp, skal statsforvaltaren avvise

saka, om det ikkje er særlege grunnar til å behandle ho. Det same gjeld dersom eleven ikkje lenger går på den aktuelle skolen.

Kommunen, statsforvaltaren og skolen skal utan hinder av lovfesta teieplikt leggje fram alle opplysningar som statsforvaltaren meiner må til for å greie ut saka.

Kjem statsforvaltaren til at skolen ikkje har oppfylt tiltaksplikta etter § 12-4 tredje avsnitt, kan statsforvaltaren vedta kva skolen skal gjere for å oppfylle retten til eit trygt og godt skolemiljø.

Statsforvaltaren skal setje ein frist for gjennomføringa av vedtaket og følgje opp saka.

Statsforvaltaren kan vedta reaksjonar etter skolereglane, jf. § 10-7, eller vedta at ein elev skal byte skole, jf. § 13-2.

Avgjerda til statsforvaltaren er eit enkeltvedtak.

Vår kommentar:

Foreldrenettverk mot mobbing støtter ikke departementets syn på at klageinstansens vurdering skal avgrenses til å vurdere om tiltaksplikten etter § 12-4, tredje og fjerde avsnitt er oppfylt. Vi er enige med Barneombudet som påpeker at det for elever og foreldre som klager er viktig at alle sider ved saken vurderes.

Den lange saksbehandlingstiden hos klageinstansen er en utfordring som må løses på en annen måte enn ved å begrense hva som er vurderingstemaet. Vi finner det urimelig at elevenes rettssikkerhet skal tillegges mindre vekt enn hensynet til framdrift og effektiv saksbehandling i enkeltsakene. Klageinstansen kan løse noe av effektivitetsutfordringen ved å pålegge midlertidige tiltak i de alvorlige og tidssensitive sakene. Vi er også usikre på om en avgrensning i vurderingsområdet er det best egnede tiltaket for å få ned saksbehandlingstiden. Vi stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har vurdert andre løsninger for å korte ned saksbehandlingstiden.

Vi støtter også Barneombudet i at vedtaket klageinstansen skriver skal inneholde en vurdering av tilstanden «på ethvert tidspunkt i saken». Fmm ser at det i noen klagesaker fattes vedtak, der tilstanden før vedtakstidspunktet ikke blir omtalt og der mulige kritikkverdige forhold hos skolen ikke blir tatt tak i. Slike vedtak oppfattes av noen skoler som en bekreftelse på at de har gjort alt riktig, og vedtaket bidrar dermed til å sementere en uheldig praksis. Noen foreldre og elever opplever at skolene bruker slike vedtak mot dem og dermed setter dem «sjakk matt». Både statsforvalteren og Udir skriver slike vedtak, og noen elever opplever disse vedtakene som en ny krenkelse. Deres subjektive opplevelse av sin situasjon tillegges ikke vekt, verken av skolen eller av klageinstansen.

Det er åpenbart en svakhet ved nåværende klageinstans at de vurderer og behandler saker ulikt. Det svekker rettssikkerheten til elevene. Vi mener at man ved å presisere i lovtekst at alle delpliktene skal vurderes på ethvert tidspunkt i saken, sikrer lik praksis i klagebehandlingen.

Videre mener vi at klageinstansens vedtak, ved å omfatte en grundig vurdering av alle sider av saken på et hvert tidspunkt i forløpet, vil være et viktig verktøy for å sikre at skolene motiveres for praksisendring, dersom denne ikke er i tråd med hva som med rimelighet kan forventes.

Vi støtter departementets syn på at klageinstansens vedtakskompetanse skal videreføres, men er ikke enige i at klageinstansen skal ha som utgangspunkt å vise varsomhet ved å pålegge tiltak. Klagen som blir meldt inn gjelder i de fleste tilfeller svært alvorlige saker, hvor skolen har hatt både tid og anledning til å sette inn gode og egnede tiltak, uten at dette har skjedd. Ved at sakene behandles i tråd med forvaltningslovens krav om best mulig opplyste saksforhold, bør det finnes godt grunnlag for at klageinstansen kan pålegge tiltak i enkeltsaker. Vi legger merke til at departementet i sin vurdering av om klageinstansen skal kunne pålegge tiltak, uttaler at i saker hvor pålegg er aktuelt og til det beste for eleven, bør dette gjøres i samarbeid med kommunen, fylkeskommunen og skolen. For oss er det selvsagt at også elevene som er part i klagesakene skal få uttale seg om tiltakene klageinstansen vurderer. Klageinstansen bør praktisere forhåndsvarsel om vedtak som hovedregel.

For øvrig legger vi merke til at departementet konkluderer med at statsforvalteren og Udir skal videreføres som klageinstans i skolemiljø saker, uten at fordelene og ulempene ved ordningen ser ut til å ha vært gjenstand for drøfting. I kapittel 56 Klageadgang og klageinstans, skisserer departementet ulike modeller for klagebehandling på enkeltvedtak fattet av kommuner og fylkeskommuner. Her vektlegges blant annet faktorer som harmoni i regelverket, effektiv saksbehandling og samlet kompetanse hos klageorganet som betydningsfulle i vurderingen av hvilken klageordning som vil kunne fungere best. Videre skriver departementet at i vurderingen av en framtidig klageordning, skal hensynet til nasjonale mål om rettsikkerhet, likhet og likeverd veie tungt. Det vises til Nou 1995:18 hvor særreglene om statlig klageinstans begrunnes slik i vedlegg I: «Variasjonsbredden i kommunenes størrelse, organisering og kompetanse kan sies å være så stor at den enkelte elev ikke i tilstrekkelig grad er sikret en ensartet og kompetent behandling.»

Utfordringene ved statsforvalteren som klageinstans i skolemiljø saker ble grundig drøftet av Djupedalsutvalget i Nou 2015:2. Gjennom innblikk i enkeltsaker fra våre medlemmer kommer det tydelig fram at praksis hos statsforvalteren og Udir i mange av sakene i liten grad ivaretar intensjonen om enklere, raskere og tryggere saksbehandling. Flere av rapportene departementet viser til konkluderer med det samme. Vi stiller oss derfor undrende til at departementets argumenter og vurdering av viktige hensyn i valg av klageordning for enkeltvedtak, ikke ser ut til å ha betydning for-, eller fører til en drøfting av- nåværende klageordning i skolemiljø saker.

Riksrevisjonen har i sin rapport om helse- og omsorgstjenester til barn med funksjonsnedsettelse, publisert 30.09.21, også vurdert statsforvalterens ivaretagelse av sin rolle som klageinstans. De skriver mellom annet dette: «Det er store forskjeller i antall klagesaker Statsforvalteren behandler. Statsforvalteren behandler saker ulikt. Noen stadfester en mye større andel av kommunens vedtak enn andre. Det ser ikke ut til å være en felles forståelse i embetene av hva som skal til for å overprøve kommunens vurderinger. Det er svært lite dialog mellom embetene om klagesaksbehandlingen.»

Mange av problemene med statsforvalteren som riksrevisjonen peker på i rapporten, er direkte overførbare til skolemiljø sakene. Vi mener kunnskapsgrunnlaget om klageinstansen,

slik den fungerer, drøyt fire år etter lovendringen, må ses i sammenheng med den marginale nedgangen i antall elever som rapporter om mobbing i de årlige elevundersøkelsene.

I rapporten Håndhevingsinstansen i skolemiljø saker fra 2019, som Norce laget på bestilling fra Kommunenes sentralforbund, heter det blant annet: «Variasjonen finnes igjen i flere deler av håndhevingsordningen, men knytter seg spesielt til embetenes saksbehandlingsrutiner og praktiseringen av disse rutinene. Dette skjer på tross av samtlende initiativ som Utdanningsdirektoratets veileder og koordinering og samkjøring på tvers av embeter i samme region». På side 39 i rapporten oppsummeres det slik: «Denne variasjonen er bekymringsverdig fordi det indikerer at ivaretagelsen av barn avhenger av hvor de bor i landet, ivaretagelsen av barns rettigheter bør sikres mot slik variasjon i fylkesmannsembetenes saksbehandling. Og som understreket tidligere: dette er en opprettholdende faktor for at elever ikke får et trygt og godt læringsmiljø».

Foreldrenettverk mot mobbing er derfor sterkt uenige i departementets konklusjon om at det ikke er aktuelt å foreslå å oppnevne uavhengige klageorganer på opplæringsområdet. Etter vår oppfatning tilsier kunnskapsgrunnlaget at det er på høy tid at en uavhengig klageinstans kommer på plass.

§ 12-7 *Det fysiske miljøet*

Alle elevar har rett til ein arbeidsplass som er tilpassa behova deira.

Kommunen og fylkeskommunen skal i planlegginga, bygginga, tilrettelegginga og drifta av skolane ta omsyn til tryggleiken, helsa, trivselen og læringa til elevane. Skolen skal innreiast med omtanke for elevar som har nedsett funksjonsevne.

Det fysiske miljøet på skolen skal vere i samsvar med dei gjeldande faglege normene.

Ved avvik frå normene må skolen kunne dokumentere at miljøet likevel er tilfredsstillande med omsyn til tryggleik, helse, trivsel og læring.

Dersom ein elev, ein forelder eller eit av råda eller utvala på skolen der desse er representerte, ber om tiltak for å bøte på manglar ved det fysiske miljøet, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om skolen ikkje har teke stilling til saka innan rimeleg tid, kan det klagast etter reglane i § 29-1 og reglane i forvaltningsloven kapittel VI som om det var gjort enkeltvedtak.

Vår kommentar:

Fmm støtter at elevene får en lovfestet rett til en arbeidsplass som er tilpasset den enkelte elevs behov. Paragrafen bør, etter vårt syn, også inneholde en bestemmelse om universell utforming av det fysiske miljøet.

§ 12-3 Retten til et trygt og godt psykosialt miljø, bør også omfatte de fysiske delene av skolemiljøet, slik at det både blir helsefremmende, gjør inkludering og deltakelse i ulike aktiviteter for alle elever mulig, sikrer bygningsmessige- og andre fysiske tiltak som fremmer trivsel og sikrer at læremidler er tilgjengelig for alle elever uavhengig av den enkeltes funksjonsnivå.

§ 12-8 *Tvangsmulkt*

For å sikre gjennomføringa av vedtak etter § 12-6 kan statsforvaltaren og

klageinstansen fastsetje tvangsmulkt for kommunar og fylkeskommunar. Tvangsmulkt kan fastsetjast samtidig med vedtaket eller seinare.

Ei avgjerd om tvangsmulkt får verknad når kommunen eller fylkeskommunen ikkje held fristen for gjennomføring av vedtaket etter § 12-6, og mulkta går til vedtaket er oppfylt. I vedtaket om tvangsmulkt kan det setjast ein seinare frist for gjennomføring enn den som vart sett etter § 12-6. Ei avgjerd om tvangsmulkt får ikkje verknad dersom det er uråd å rette seg etter vedtaket og den ansvarlege ikkje kan noko for det. Avgjerda om tvangsmulkt skal behandlast etter reglane i forvaltningsloven kapittel IV og V.

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.

Vår kommentar:

Tvangsmulkt som virkemiddel overfor kommuner som ikke retter seg etter pålegg fra klageinstansen har i liten grad vært prøvd ut. Etter vår oppfatning, tyder antallet klagesaker til klageinstansen på at denne bestemmelsen heller ikke har den preventive effekten den var tiltenkt da den ble innført. Aktuelle saker hvor tvangsmulkt har vært ilagt viser at kommuner som er uenige i grunnlaget for tvangsmulkt, kan trenere sakene i lang tid, uten at eleven saken dreier seg om opplever en bedring av sin situasjon.

Departementet foreslår å ta inn formuleringen «I vedtaket om tvangsmulkt kan det setjast ein seinare frist for gjennomføring enn den som vert sett etter § 12-6». Gjennom saker vi har fått innsyn i, ser vi at praksisen med å gi utsatt frist for gjennomføring av pålegg allerede er utbredt hos statsforvalteren. Departementets forslag er altså en sementering av slik praksis. En praksis som i realiteten medfører at elever som ikke har det trygt og godt på skolen, må vente på en bedring av sin situasjon i flere måneder mens kommunen eller fylkeskommunen er i dialog med klageinstansen om stadig utsatte frister. Dette forslaget vil svekke paragrafen ytterligere.

Skadepotensialet i alvorlige mobbesaker tilsier at klageinstansen må ha et effektivt virkemiddel for å tvinge gjennom endringer til det positive for de utsatte elevene.

Tvangsmulkt er ikke et effektivt virkemiddel, slik bestemmelsen praktiseres i dag.

Vi støtter en videreføring av paragrafen, men mener at det er behov for en gjennomgang av forutsetningene for å bruke tvangsmulkt i skolemiljø saker.

Slik aktuelle saker viser, trengs det også en harmonisering av bestemmelsen opp mot andre lover som gjelder for kommunene.

§ 12-9 *Straffansvar for brot på reglane om skolemiljø*

Med bot eller fengsel i opp til 3 månader blir den straffa som forsettleg eller aktlaust grovt eller fleire gonger bryt reglane i § 12-4 første avsnitt, § 12-4 andre avsnitt eller § 12-5. Det same gjeld ein rektor som på same viset bryt reglane i § 12-4 tredje avsnitt eller § 12-4 fjerde avsnitt.

Når det skal vurderast om brotet på aktivitetsplikta er grovt, skal det leggjast vekt på kva slags lovbroet det er tale om, og kor stor skade det har ført til.

Dersom ei føresegn i § 12-4 første til fjerde avsnitt eller § 12-5 er broten av nokon som handlar på vegner av skolen, kan kommunen og fylkeskommunen straffast, jf. straffeloven §

27.

Straffansvaret er forelda etter 5 år.

Vår kommentar:

Opplæringslovutvalget skriver i Nou 2019:23 at: *«På den andre siden kan brudd på reglene om skolemiljø ha svært alvorlige konsekvenser for elevene. Det er derfor viktig at straffebestemmelsen virker preventivt».*

Vi viser til tidligere høringsvar til Nou 2019:23, hvor vi skriver dette: *Vi ser at opplæringslovutvalget mener det er rimelig, på bakgrunn av skadepotensiale for den som blir utsatt for mobbing og krenkelser, at brudd på reglene om skolemiljø er belagt med straff. Fmm støtter dette, men registrerer på bakgrunn av vårt kjennskap til hvordan bestemmelsen praktiseres, at det i realiteten er straffrihet på dette området, og det er ikke slik at det er mangel på «alvorlige nok» saker som gjør at straffebestemmelsen ikke håndheves.*

Vi stiller fortsatt spørsmål ved den preventive effekten av en straffebestemmelse som ikke håndheves.

Departementet foreslår i denne høringen å legge til setningen: *Når det skal vurderast om brotet på aktivitetsplikta er grovt, skal det leggjast vekt på kva slags lovbrøt det er tale om, og kor stor skade det har ført til.*

I vårt høringsvar på Nou 2019:23 skrev vi at: *Dersom man mener at brudd på opplæringsloven skal belegges med straff, må det nedfelles i forskrifter hvilke konkrete brudd som kvalifiserer for straff, og påtalemyndigheten må få ressurser og kompetanse til å etterforske sakene.*

Vi registrerer at departementet i noen grad svarer på spørsmålet om å tydeliggjøre hva slags lovbrudd som skal omfattes av straffebestemmelsen. Vi ser imidlertid utfordringer med å slå fast skadeomfanget av lovbruddet. Forskning viser at mobbing kan gi både en fysisk og en psykisk skade, uavhengig av om mobbingen av den utsatte var av fysisk- eller psykisk karakter. En kombinasjon er helt vanlig. I tilfeller hvor det er snakk om en psykisk skade, tilsier erfaring fra erstatningssakene at det kan ta lang tid før skaden blir oppdaget og utredet, og at symptombildet kan variere over tid. Ofte manifesterer en psykisk skade seg først lenge etter hendelsene. Dersom foreldelsesfristen på fem år beholdes, sier det seg selv at skadeomfanget kan være vesentlig større enn det som er mulig å avdekke innenfor denne fristen. På en annen side kan det også være slik at en skade kan begrenses hvis den utsatte får riktig og tidlig hjelp. Selv om behandlingen kan ta lang tid, kan man tenke seg tilfeller hvor eleven ikke lenger har symptomer på en skade fem år etter hendelsene som førte til skaden. Det mener vi også taler for en lengre foreldesfrist. Fmm støtter at skadeomfanget skal være et kriterium for å avgjøre grovheten av lovbruddet, men stiller likevel spørsmål ved om dette vil kunne gi en reell styrking av paragrafen uten en samtidig forlengelse av foreldelsesfristen.

Når denne paragrafen ses i sammenheng med tilsvarende bestemmelser om straff for foreldre som unnlater å beskytte sine barn mot vold og overgrep, og de ressursene samfunnet er villig til å bruke på å bekjempe omsorgssvikt i familien, kan vi bare konstatere at lovverket legger til rette for å etablere en forståelse av en type vold som «høystatusvold»

og en annen som «lavstatusvold». Skadepotensialet er i begge tilfeller helt likt.

§ 12-10 *Bevisbør i erstatningssaker om psykososialt skolemiljø*

Dersom det er grunn til å tru at kommunen eller fylkeskommunen ikkje har følgt reglane om psykososialt skolemiljø i eller i medhald av kapittel 12, skal det ved behandlinga av erstatningskrav etter skadeserstatningsloven leggjast til grunn at reglane ikkje er følgde, om ikkje kommunen eller fylkeskommunen gjer noko anna truleg.

Vår kommentar:

Fmm støtter at paragrafen videreføres.

Kapittel 13 Ordenstiltak

§ 13-1 *Bortvising*

Kommunen og fylkeskommunen kan fastsetje i skolereglane at elevane kan visast bort frå opplæringa etter fleire eller grove brot på skolereglane. Elevar på 1. til 7. trinn kan visast bort for enkelttimar eller resten av dagen, og elevar på 8. til 10. trinn kan visast bort for opp til tre dagar. Foreldra skal få melding før ein elev på 1. til 7. trinn blir bortvist for resten av dagen. Elevar i den vidaregåande opplæringa kan visast bort for opp til fem dagar. Det kan òg fastsetjast at elevar i den vidaregåande opplæringa kan visast bort for resten av skoleåret dersom regelbrota er særleg alvorlege.

Det er rektor sjølv som vedtek bortvising frå opplæringa. Om ikkje kommunen eller fylkeskommunen fastset noko anna, kan rektor gi lærarar høve til å vise bort elevar frå ei opplæringsøkt som læraren sjølv har ansvaret for. Bortvisinga kan ikkje gjelde for meir enn to klokketimar. Det er fylkeskommunen sjølv som gjer vedtak om at ein elev i den vidaregåande opplæringa skal visast bort for resten av skoleåret.

Ein elev kan ikkje visast bort dersom mindre inngripande tiltak er tilstrekkelege.

Vår kommentar:

I Fmm kjenner vi til flere saker hvor elever som lider av skoleangst har langvarig, ufrivillig skolefravær. Disse elevene får i liten grad oppfylt retten til opplæring, selv om kommunens eller fylkeskommunens plikt til å tilby opplæring fortsatt gjelder. Vi stiller spørsmål ved i hvilken grad skolen følger opp elever som bortvises for resten av skoleåret, og sikrer at eleven får oppfylt denne rettigheten. Etter vår oppfatning er bortvisning for resten av skoleåret et så alvorlig og inngripende tiltak at pålagt skolebytte i de fleste tilfeller vil være å foretrekke. Da vil eleven fortsatt kunne møte på skolen, sikres oppfølging av de forhold som førte til skolebytte og motta undervisning.

Vi stiller spørsmål ved om adgangen til å bortvise elever for resten av skoleåret er i samsvar med gjeldende, internasjonale konvensjoner.

§ 13-2 *Pålagt skolebytte*

Ein elev kan flyttast til ein annan skole dersom oppførselen til eleven går alvorleg ut over tryggleiken eller læringa til ein eller fleire medelevar.

Ein elev kan ikkje flyttast dersom mindre inngripande tiltak er tilstrekkelege. Ein elev kan

ikkje flyttast dersom det fører til at eleven må flytte ut av heimen, eller gjer at dagleg skyss blir uforsvarleg. Ein elev i den vidaregåande skolen skal heller ikkje flyttast dersom det fører til at eleven må byte utdanningsprogram eller programområde. Kommunen og fylkeskommunen sjølv gjer vedtak om skolebyte.

Vår kommentar:

Fra høsten 2019 kan kommunen og fylkeskommunen vedta pålagt skolebyte i skolemiljø saker. Fmm viser til vårt høringssvar på høring «Forslag til endringer i opplæringsloven, lov 17 1998 nr. 61 og den videregående opplæringslova, lov 14. juni 1985 nr. 72 om frittstående skoler».

Fmm støtter departementet i å videreføre pålagt skolebyte, både på grunn- og videregående skole. Pålagt skolebyte er et svært inngripende tiltak for en elev, men når vi samtidig vet at det er godt dokumentert hvor skadelig et utrygt skolemiljø kan være, både for den enkelte elev, familien og samfunnet ellers, så mener vi at dette tiltaket er helt nødvendig i noen alvorlige og/eller langvarige saker. Vi kjenner til pågående saker med alvorlig vold og seksuelle overgrep i skoletiden hvor den utsatte har blitt tvunget til å bytte skole for å komme bort fra overgriperen.

Fmm mener at det i utgangspunktet ikke er noen barn som burde bli flyttet rundt fordi skolene ikke klarer å sette inn tiltak som virker. I en liten, anonym spørreundersøkelse blant våre medlemmer kommer det fram at mange mobbeutsatte elever har måttet bytte skole. Det mest overraskende ved vår rundspørring er likevel det store antallet elever som har måttet bytte skole flere ganger. Noen av disse har fått medhold i klagesak, men opplever likevel at skolemiljøet ikke endres til det bedre. I saker Fmm får innblikk i ser vi at barna får så store helsemessige utfordringer at foreldrene ikke ser annen mulighet enn å søke om å bytte skole for barna sine. Disse foreldrene gir opp å kjempe for at barna skal få et trygt skolemiljø på skolen der de går, når de melder en klagesak. Så vidt vi kjenner til har klageinstansen brukt bestemmelsen om pålagt skolebyte kun i en håndfull saker etter lovendringen. Vi mener det er grunn til å tro at det er et stort misforhold mellom saker hvor en elev blir pålagt å bytte skole og saker hvor elever ufrivillig må bytte skole fordi de ikke får retten til et trygt skolemiljø oppfylt. På bakgrunn av Fmm sine erfaringer og innsikt mener vi at det er helt nødvendig at det lages systemer som registrerer når barn bytter skole fordi de ikke har trygge og gode læringsmiljø. Vi har etterlyst et slik system hos kunnskapsdepartementet, men vi har ikke fått noen informasjon ennå om at et slikt system kommer på plass.

I vår høring til opplæringsloven Nou 2019:23 skrev vi følgende: «I Fmm er vi kjent med både nærskoleprinsippet og prinsippet om barnets beste, men vi ser fra flere saker at når spørsmålet om skolebyte kommer opp vektet hensynet til barnet som mobber tyngst. Vi viser til Betenkning til Barnevoldsutvalget-2016, s. 48 fra professor i rettsvitenskap, Kirsten Sandberg, hvor hun skriver: «Barnets beste skal være styrende for hvilke tiltak som treffes. Hvis det som er best for barnet, er ulikt for ulike barn, skal det legges særlig vekt på hensynet til å beskytte den som er blitt utsatt for krenkelsen». Vi mener dette prinsippet bør være styrende i slike saker.»

Vi stiller spørsmål ved hvorfor pålagt skolebyte for en elev, hvis oppførsel i alvorlig grad går

utover tryggheten til en eller flere medelever, i så liten grad blir brukt som tiltak. Vårt inntrykk er dessverre at klageinstansen velger å vektlegge rettighetene til den som «eier» atferden og begår grove handlinger mot medelever. I klageinstansens vedtak, får denne elevens rettigheter forrang framfor rettighetene til den som er utsatt. Vi kan ikke se hvordan denne praksisen er i samsvar med lovgivers intensjon.

Kapittel 14 Organiseringa av opplæringa og reglar for livssynsopplæringa

§ 14-4 Fjernundervisning

Delar av opplæringa kan gjennomførast utan at læraren er til stades saman med elevane (fjernundervisning). Fjernundervisning kan brukast dersom kommunen og fylkeskommunen kan godtgjere at det er gode grunnar for det, og at opplæringa vil vere trygg og pedagogisk forsvarleg. Fjernundervisninga skal gjennomførast slik at elevane og læraren kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemiddel.

At det må vere gode grunnar til å gjennomføre opplæringa som fjernundervisning, betyr at fordelane for elevane må vere større enn ulempene ved å gjennomføre opplæringa slik. Fordelar kan mellom anna vere høve til å få tilbod i fag som elles ikkje ville vore mogleg, og høve til få betre tilpassing ut frå nivå.

Når det skal vurderast om det vil vere trygt og pedagogisk forsvarleg å gi delar av opplæringa som fjernundervisning, skal det mellom anna takast omsyn til elevane si høve til læring, utvikling, trivsel og sosial samkjensle. Det skal også takast omsyn til om skolen har nødvendig og eigna utstyr og kompetanse til å gi slik opplæring.

At elevane og læraren må kunne kommunisere effektivt, betyr at elevane må ha tilsvarende høve for fagleg hjelp og oppfølging som om læraren var fysisk til stades. Dessutan må læraren ha tilsvarende høve til å gi opplæring, gjere vurderingar og registrere eventuelt fråvær. Dei tekniske løysingane som blir nytta, må leggje til rette for kommunikasjon i sanntid eller med kort responstid.

Elevane skal som hovudregel få fjernundervisning på skolen. Ein elev i grunnskolen kan få fjernundervisning andre stader enn på skolen i særlege tilfelle. Ein elev i vidaregåande skole kan få fjernundervisning andre stader enn på skolen i særlege tilfelle eller etter avtale med rektor.

Departementet kan gi forskrift om fjernundervisning, der det mellom anna kan setjast fleire vilkår for å bruke fjernundervisning.

Vår kommentar:

Med utgangspunkt i kunnskapen om at rundt 22000 elever i norsk skole med ufrivillig skolefravær (skoleangst) ikke møter til undervisning, hilser Fmm velkommen en oppmykning av regelverket for fjernundervisning. Mange av disse elevene har i realiteten fravær over lange perioder, og hvis de i det hele tatt får et opplæringstilbud er dette jevnt over tilfeldig eller svært mangelfullt. Pandemien har gitt en gylden anledning til å prøve ut digital fjernundervisning, og selv om denne har vært av varierende kvalitet, mener vi erfaringene uansett viser at det er mulig å gi en tilfredsstillende undervisning til elever som ikke er fysisk til stede på skolen.

Vi mener selvsagt ikke at fjernundervisning skal oppfattes som en kompensasjon for trygg og tilpasset undervisning i et trygt og godt skolemiljø, men alvoret i situasjonen for disse elevene tilsier at skolen må pålegges å tilby en tilfredsstillende undervisning mens man aktivt jobber med å forbedre skolesituasjonen for den aktuelle eleven, slik at tilstedeværelse igjen blir mulig. Elever med langvarig ufrivillig skolefravær opplever at deres rett til opplæring blir tatt fra dem fordi prinsippet om skolenærvær får forrang foran denne rettigheten. Det er et klart brudd på elevens rettigheter etter gjeldende internasjonale konvensjoner, og det er svært alvorlig at dette omfattende problemet ikke får et større fokus.

Avslutningsvis ønsker vi å kommentere departementets forslag om å flytte noen av paragrafene ut av nåværende kapittel 9a og samle dem i et nytt kapittel 10 Det beste for eleven, medverknad, skoledemokrati og skolereglar.

Vi følger langt på vei departementets intensjon om å skape en mer ryddig og helhetlig opplæringslov. Mange av prinsippene i de omtalte paragrafene er grunnleggende og universelle og gjelder for all offentlig virksomhet som berører barn. Vi mener likevel det er behov for å beholde noen av paragrafene i kapittelet om skolemiljø, og da tenker vi særlig på §9a-9 Informasjonsplikt og rett til å uttale seg.

Foreldrenettverk mot mobbing har som ett av våre mål at foreldre skal få styrket kunnskap om sine og elevenes rettigheter etter dette kapitlet, og vi vet at en del foreldre uoppfordret leser kapittel 9a når de erfarer at deres barn ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vi mener §9a-9 er så sentral for forståelsen av regulering av samarbeidet og dialogen mellom skole, elever og foreldre i slike saker, at den hører naturlig hjemme i skolemiljøkapittelet. Det er dette kapittelet både foreldre og skolens ansatte forholder seg til i skolemiljø saker, og man kan ikke påregne juridisk kompetanse hos noen av partene i samarbeidet. Vi tenker derfor at det er til alle parter beste at §9a-9, eller en ny paragraf med annen og forenklet ordlyd, men med samme innhold, blir stående. Så må man heller tåle at innholdet i paragrafen gjentas et annet sted.

Foreldrenettverk mot mobbing takker for høringsoppdraget og følger veien videre mot ny opplæringslov med stor interesse.

Styret i Foreldrenettverk mot mobbing (Fmm)
Karianne Nergård Smitt (leder)
Kjartan Espeland
Janne Rørvik