

Skolemiljø Udir-3-2017

Stortinget har vedtatt nytt regelverk om skolemiljø. Det nye regelverket gjelder fra 1. august 2017. Vi har laget et nytt rundskriv som blant annet gir informasjon om hva skolen skal gjøre hvis en elev ikke har det trygt og godt på skolen, og om elever og foreldres mulighet til å melde saken til fylkesmannen.

RUNDSKRIV | SIST ENDRET: 01.08.2017

Innhold

1. Innledning

2. Hvor og for hvem gjelder reglene om et trygt og godt skolemiljø?

3. En individuell rett til et trygt og godt skolemiljø

4. Nulltoleranse

5. Skolene skal informere elever og foreldre

6. Hva skal skolen gjøre? (aktivitetsplikten)

- 6.1 Aktivitetsplikten i korte trekk
- 6.2 Når gjelder aktivitetsplikten?
- 6.3 Hvem omfattes av aktivitetsplikten
 - 6.3.1 Personkretsen for aktivitetsplikten
 - 6.3.2 Hvem som ikke er omfattet av aktivitetsplikten

- 6.3.3 Forskjellig ansvar for ulike grupper
- 6.4 En aktivitetsplikt med flere delplikter
 - 6.4.1 Plikt til å følge med
 - 6.4.2 Plikt til å gripe inn
 - 6.4.3 Plikt til å varsle
 - 6.4.4 Plikt til å undersøke
 - 6.4.5 Plikt til å sette inn tiltak
- 6.5 Skjerpet aktivitetsplikt dersom ansatte krenker elever
- 6.6 Dokumentasjonskravene
 - 6.6.1 Formålet bak dokumentasjonsplikten for skolen
 - 6.6.2 Skriftlig aktivitetsplan når skolen setter inn tiltak
 - 6.6.3 Dokumentasjon av skolens arbeid for å oppfylle aktivitetsplikten
- 6.7 Elevens rett til å bli hørt og plikten til å ta hensyn til elevens beste
- 6.8 Når har skolen oppfylt aktivitetsplikten?

7. Å melde saken til fylkesmannen (håndhevingsordningen)

- 7.1 Muligheten til å ta opp saken med fylkesmannen
- 7.2 Når skal fylkesmannen realitetsbehandle saken?
- 7.3 Hvem kan melde fra til fylkesmannen?
- 7.4 Saken er ikke tatt opp med rektor eller ble tatt opp for under én uke siden
- 7.5 Saken gjelder en annen skole enn der eleven går nå
- 7.6 Hva vurderer fylkesmannen i sin realitetsbehandling?
- 7.7 Taushetsplikt hindrer ikke skolen i å gi fylkesmannen opplysninger
- 7.8 Elevens beste og elevens rett til å bli hørt
- 7.9 Fylkesmannen kommer til at skolen ikke har gjort det de skal
- 7.10 Hva betyr det at fylkesmannens saksbehandling følger forvaltningsloven?

8. Klage til Utdanningsdirektoratet

1. Innledning

Grunnskoleopplæring er obligatorisk i Norge. Derfor er det viktig at alle elever har et trygt og godt skolemiljø. Skolemiljøet skal fremme helse, trivsel og læring for elevene. Eleven har en individuell rett til et trygt og godt psykososialt og fysisk skolemiljø. For det psykososiale miljøet er det elevens egen opplevelse som er avgjørende.

Dette rundskrivet handler bare om det psykososiale miljøet, heretter betegnet som skolemiljøet. Vi gir blant annet informasjon om hva skolen skal gjøre hvis en elev ikke har det trygt og godt på skolen, og om elever og foreldres mulighet til å melde saken til fylkesmannen.

Kapittel 9 A i opplæringsloven (oppl.) skal bidra til at elevene har det trygt og godt på skolen, slik at elevene

trives og kan lære best mulig. Reglene gir eleven en individuell rett og inneholder en fremgangsmåte for hvordan skolen og fylkesmannen skal behandle sakene på best mulig måte.

Reglene om skolemiljøet er vedtatt av Stortinget, og det er ikke valgfritt for skolene og skoleeierne å følge dem. Reglene skal sikre elevenes rettsikkerhet i saker som gjelder skolemiljøet.

2. Hvor og for hvem gjelder reglene om et trygt og godt skolemiljø?

Retten til et trygt og godt skolemiljø etter oppl. § 9 A-1 gjelder for alle som er elever på barnetrinnet, ungdomstrinnet og i videregående skole. Reglene om skolemiljøet gjelder ikke bare elever i offentlige skoler, men også elever i frittstående skoler, jf. friskoleloven § 2-4 og private skoler godkjent etter oppl. § 2-12, jf. § 2-12 tredje ledd. Reglene gjelder ikke for lærlinger, lære kandidater og deltakere i opplæring særskilt organisert for voksne etter oppl. kapittel 4A. For lærlinger og lære kandidater gjelder arbeidsmiljøloven.

Reglene om elevenes skolemiljø gjelder i timer og friminutt på skolen, på skoleveien, i leksehjelp som er i skolens regi og i skolefritidsordninger (SFO). Reglene gjelder også når skolen, leksehjelpen eller SFO har aktiviteter utenfor skolens bygninger/område, eller er i lokaler utenfor skolens område.

Leksehjelpen og SFO må være opprettet etter opplæringsloven eller friskoleloven for at kapittel 9 A skal gjelde. Når for eksempel frivillige organisasjoner tilbyr ekstra leksehjelp, så gjelder ikke opplæringsloven der.

Reglene om ordensreglement og bortvisning i oppl. § 9 A-10 og 9 A-11 gjelder ikke i leksehjelpen og SFO. Ved frittstående skoler er ordensreglement og bortvisning regulert i friskoleloven §§ 3-9 og 3-10.

Kapittel 9 A gjelder i utgangspunktet ikke på fritiden, men hvis elevene opplever noe på fritiden som gjør at de ikke har det trygt og godt på skolen, så må skolen likevel handle i henhold til aktivitetsplikten frem til eleven har det trygt og godt på skolen igjen. Aktivitetsplikten omtales i pkt. 6.

3. En individuell rett til et trygt og godt skolemiljø

Eleven har en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø, og det er elevens egen subjektive oppfatning som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt jf. oppl. § 9 A-2. Skolen og skoleeier har en plikt til å handle i henhold til aktivitetsplikten, slik at elevens rett blir oppfylt. Skolen skal også jobbe kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene, jf. oppl. § 9 A-3 andre ledd.

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. I forarbeidene nevner

Kunnskapsdepartementet inn klimaet som eksempel på en del av det fysiske miljøet som kan være trygt

uten å være godt, se Prop. 57 L (2016-2017) s. 14.

Selv om alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø, skal ikke skolene lenger fatte enkeltvedtak om dette. Skolen skal handle i henhold til aktivitetsplikten, og eleven/foreldrene kan melde saken til fylkesmannen, som fatter enkeltvedtak i saken, med klagerett til Utdanningsdirektoratet.

4. Nulltoleranse

Skolene skal ha nulltoleranse mot krenkelser, jf. oppl. § 9 A-3. Eksemplene som nevnes i loven er mobbing, vold, diskriminering og trakassering, men skolene skal ha nulltoleranse også for mindre alvorlige krenkelser. Verken direkte handlinger som for eksempel hatytringer, eller mer indirekte krenkelser, som utestenging, isolering og baksnakking skal tolereres. Hva som er en krenkelse skal tolkes vidt, men ikke slik at alle kritiske utsagn eller uenigheter er krenkelser. Skolens oppgave er også å lære elever å tenke kritisk og å respektere andres meninger og overbevisninger, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 14.

Prinsippet om nulltoleranse ble tatt inn i opplæringsloven for å understreke hvor viktig det er at skolene har tydelige holdninger på dette området.

5. Skolene skal informere elever og foreldre

Skolene har plikt til å informere elever og foreldre om deres rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A, og om skolens aktivitetsplikt og muligheten til å melde saken til fylkesmannen, jf. oppl. § 9 A-9. Elevene og foreldrene skal få nok informasjon til å kunne vurdere om elevens rettigheter er oppfylt og hvordan de kan gå fram for å sikre at elevenes rettigheter oppfylles. Skolene forutsettes å gi informasjonen til elever og foreldre i egnet form og på egnede tidspunkter, slik at formålet med informasjonsplikten blir oppfylt, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 63-64. Det kan for eksempel være riktig å gi informasjon flere ganger i året, ved konkrete situasjoner og henvendelser om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Informasjonen skal være tilgjengelig for alle mottakerne. Informasjonen skal for eksempel være forståelig, og det kan være nødvendig med tolk. Det er ikke nok å la elevene videreformidle informasjon til foreldrene. Skolene kan for eksempel gi informasjonen på foreldremøter, i klassen, på skolens nettsted, gjennom læringsplattformer og/eller på e-post, men må i alle tilfeller sikre at informasjonen når alle den er ment å nå. Skolene kan vise til www.nullmobbing.no når de informerer, men Kunnskapsdepartementet understreker i forarbeidene at nettsiden ikke kan erstatte skolens informasjonsplikt. Nettsiden kan imidlertid lenkes til eller skolen kan velge å gjenbruke opplysningene der i skolens egen informasjon til elever og foreldre.

Hvis skolen finner ut noe ved skolemiljøet som kan skade elevenes helse, skal skolen varsle elevene og foreldrene om det snarest mulig, jf. oppl. § 9 A-9 andre ledd.

6. Hva skal skolen gjøre? (aktivitetsplikten)

6.1 Aktivitetsplikten i korte trekk

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. For å sikre elevene denne retten, har skolen en aktivitetsplikt etter oppl. § 9 A-4. Formålet med denne aktivitetsplikten er å sikre at skolene handler raskt og riktig når en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Skolens aktivitetsplikt er delt i fem handlingsplikter. Alle som arbeider på skolen har plikt til å *følge med, gripe inn* og *varsle* hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolen har plikt til å *undersøke* og *sette inn egnede tiltak* som sørger for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.

Aktivitetsplikten innebærer at skolen skal sørge for elevenes medvirkning. Dette gjøres ved at involverte elever blir hørt og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i skolen sitt arbeid. Skolen må ta hensyn til barnets beste i alle vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten.

Skolen har også et todelt dokumentasjonskrav. Det stilles både krav om at skolen lager en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en sak og at skolen mer overordnet dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Kravene til dokumentasjon gjør at skolen senere kan vise hva de har gjort, og det kan blant annet bidra til en faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis ved skolene.

Det er en skjerpet aktivitetsplikt i saker der ansatte krenker elever, jf. oppl. § 9 A-5. Dersom en som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen utsetter en elev for krenkelser som mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, skal vedkommende straks varsle rektor. Hvis det er en i ledelsen som står bak krenkelsen, skal skoleeier varsles direkte av den som fikk mistanke om eller kjennskap til krenkingen.

6.2 Når gjelder aktivitetsplikten?

Aktivitetsplikten utløses når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Ordlyden «*trygt og godt skolemiljø*» sikter til elevenes psykososiale skolemiljø og retten etter oppl. § 9 A-2. Å ha et trygt og godt skolemiljø omfatter mer enn frihet fra krenkelser. Elevene har rett til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.

Det er sagt i forarbeidene at retten til et trygt og godt skolemiljø ikke avgrenses av årsaken til hvordan elevene har det, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 76. Det som er avgjørende for skolens aktivitetsplikt, er hvordan eleven faktisk opplever å ha det mens han eller hun er på skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelpen. At årsaken til elevens mistrivsel skyldes forhold utenom skoletiden eller utenfor skolens område, begrenser ikke skolens aktivitetsplikt så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet påvirkes negativt av det. Dette er særlig aktuelt i forbindelse med digitale krenkelser. I slike tilfeller skjer krenkelsene typisk

utenom skoletiden. Hvis de digitale krenkelsene fører til at eleven opplever mistrivsel ved å være på skolen, utløser dette aktivitetsplikt for skolen selv om krenkelsene har skjedd utenom skoletiden og utenfor skolens område.

NOU 2015:2 s. 242 pkt. 15.13 trekker også i samme retning. Her heter det at «I gjeldende rett har det vært en del usikkerhet om hvor grensen går for skolens ansvar når en ansatt ved skolen har kjennskap til eller mistanke om at en elev har blitt krenket. Dette har særlig vært problematisk når det gjelder digitale krenkelser som ikke har skjedd i skoletiden, men som har sammenheng med relasjonen de involverte har på skolen. Utvalget mener at dersom det er slik at det er sammenheng mellom relasjonen mellom de involverte og skolen, og det som har skjedd, er en krenkelse av betydning for skolehverdagen, utløses aktivitetsplikten til den ansatte.»

6.3 Hvem omfattes av aktivitetsplikten

Uttrykket «alle som arbeider på skolen» brukes til å beskrive personkretsen som omfattes av aktivitetsplikten. Dette gjelderplikten til å følge med, gripe inn og varsle. Plikten til å undersøke saken og eventuelt sette inn tiltak hviler på skolen. Det er uttalt i forarbeidene at aktivitetsplikten skal omfatte en vid personkrets. En vid plikt er viktig for best mulig å skape sikkerhet for at alle i elevenes omgivelser er årvåkne og tar affære dersom en elev ikke har det godt på skolen. For å oppnå dette må aktivitetsplikten gjelde for alle som arbeider eller yter tjeneste på skolen, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 20.

6.3.1 Personkretsen for aktivitetsplikten

Ordlyden «alle som arbeider på skolen» omfatter først og fremst alle med en arbeidskontrakt med skolen eller skoleeier. Dette gjelder blant annet lærere, ansatte i skoleadministrasjonen, miljøarbeidere, assistenter osv. En ansatt skal omfattes av aktivitetsplikten uavhengig av om arbeidsforholdet er fulltid eller deltid, fast eller midlertidig, kortvarig eller langvarig.

Ordlyden gjelder også for andre personer som regelmessig oppholder seg på skolen for å yte tjeneste eller service til elevene eller skolen. Avgjørende er at personen oppholder seg jevnlig på skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelpen, at han eller hun har kontakt med elevene og dessuten er på skolen for å utføre et arbeid eller en tjeneste for skolen. Aktivitetsplikten omfatter derfor også personer med et ansettelsesforhold hos en ekstern tjenesteleverandør, det vil si alt fra vaktmestere, renholdere og kantinemedarbeidere til forskjellige aktivitetsledere og kursholdere i skolefritidsordningen. Om personen mottar lønn for arbeidet er ikke avgjørende. Også frivillige, lærlinger og praksisstudenter er omfattet av aktivitetsplikten.

Plikten til å undersøke saken og sette inn tiltak hviler på skolen. Hvilke ansatte som skal undersøke saken og bestemme hvilke tiltak som skal settes inn på vegne av skolen, må fastsettes konkret. Se mer om dette i

pkt. 6.3.3. Det var et bevisst valg fra Kunnskapsdepartementet å utpeke skolen som pliktsubjekt, og ikke skoleeier, jf. Prop. L 57 (2016-2017) s. 21. Selv om plikten til å undersøke og sette inn tiltak i saken hviler på skolen, er det likevel alltid skoleeier som har det overordnede ansvaret for at opplæringsloven oppfylles på den enkelte skole, jf. oppl. § 13-10 første ledd.

6.3.2 Hvem som ikke er omfattet av aktivitetsplikten

Aktivitetsplikten gjelder ikke for personer som befinner seg på skolen mer tilfeldig, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 20. Eksempler på dette kan være personer som henter avfall, håndverkere som utfører enkeltoppdrag, bud eller andre som leverer varer til skolen. Foreldre, slektninger eller andre som regelmessig følger eller henter elevene på skolen er heller ikke omfattet av aktivitetsplikten.

6.3.3 Forskjellig ansvar for ulike grupper

Det konkrete innholdet og omfanget av aktivitetsplikten må fastsettes nærmere ut fra hvilken rolle, arbeidsoppgaver og posisjon den ansatte har på skolen, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 20 og 76. Etter forarbeidene kreves det mer av en person som har en omsorgsrolle overfor elevene enn det kreves av personer med andre typer arbeidsoppgaver på skolen. Dette innebærer at det for eksempel må kreves mer av en lærer, miljøarbeider eller en rektor, enn det som kreves av en vaktmester eller renholdsarbeider.

For undersøkelses- og tiltaksplikten som hviler på skolen, må det fastsettes konkret hvilken ansatt som har ansvaret. Etter oppl. § 9 A-4 sjette ledd bokstav d skal det gå frem av den skriftlige planen til skolen hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene. Noen ansatte vil ut fra sin rolle, kompetanse eller stilling ved skolen ha en mer sentral posisjon og i større grad være involvert når skolen skal undersøke og sette inn tiltak i en sak. Skoleledelsen eller kontaktlæreren har for eksempel et større ansvar til å undersøke saken enn de andre ansatte.

6.4 En aktivitetsplikt med flere delplikter

6.4.1 Plikt til å følge med

Opplæringsloven § 9 A-4 første ledd fastslår at alle som arbeider på skolen har plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø (ordlyden «*trygt og godt skolemiljø*» skal tolkes i lys av elevenes rett etter oppl. § 9 A-2. Se mer i pkt. 3 og 6.2.). Følge med-plikten er nødvendig for at alle som arbeider på skolen lettere skal kunne fange opp mistanke om og få kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. En slik mistanke utløser igjen andre delplikter i aktivitetsplikten, som for eksempel plikten til å undersøke saken og eventuelt sette inn egnede tiltak. Plikten er videre en viktig forutsetning for at skolen

skal kunne drive systematisk arbeid for å forebygge og avdekke om elever har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-3. Plikten til å følge med sikrer dessuten at en ansatt eller en skole ikke kan unndra seg ansvar i en sak ved å vise til at de ikke visste hva som foregikk eller ikke hadde mistanke om at en elev ikke hadde det trygt og godt på skolen.

Hva som ligger i plikten til å følge med, er presisert nærmere i forarbeidene. Det heter i Prop. 57 L (2016-2017) s. 22 at plikten til å følge med må leses i lys av formålet bak bestemmelsen og at det derfor innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. Følge med-plikten må tilpasses de konkrete omstendighetene rundt elevene og ved skolen. For eksempel har elevenes alder, elevgruppens sammensetning og forhold ved skoleanlegget betydning for hvordan skolen plikter å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø.

Plikten kan innebære alt fra inspeksjonsordninger til tilsyn i garderober. Det er i det hele tatt viktig at alle som arbeider på skolen har lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med. Her er det også viktig å understreke elevenes rett til medvirkning etter oppl. § 9 A-4 femte ledd. Elever er en svært viktig kilde til informasjon for skolen. Det kan for eksempel være nyttig å involvere elevene for å finne ut om det er noen bestemte steder på skolen som de ansatte bør følge særlig med på, eller om det er bestemte elevmiljøer de ansatte bør være oppmerksomme på.

Skolen har et skjerpet ansvar overfor elever med en særskilt sårbarhet, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 22 og Rt. 2012 s. 146. Slik sårbarhet kan være knyttet til for eksempel elevens religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker eller forhold ved elevens familie og hjemmesituasjon. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan også gjøre en elev særskilt sårbar. Skolene må kjenne til at enkelte grupper elever er overrepresentert blant de som krenkes. Det er derfor viktig at skolene følger særskilt med på hvordan disse elevene har på det skolen.

6.4.2 Plikt til å gripe inn

Alle som arbeider på skolen skal gripe inn mot mobbing, vold, diskriminering og trakassering hvis det er mulig, jf. oppl. § 9 A-4 første ledd. Det som kjennetegner plikten til å gripe inn, er at handlingen skjer umiddelbart og at den er rettet mot å stoppe en situasjon som pågår og er forholdsvis akutt. Det kan for eksempel dreie seg om å stanse en slåsskamp eller en annen fysisk krenkelse, om å stanse en utfrysningssituasjon eller stanse og irettesette elever som krenker andre verbalt. De handlingene som omfattes av plikten til å gripe inn er dermed ikke de samme som er forbundet med tiltaksplikten etter oppl. 9 A-4 fjerde ledd, se pkt. 6.4.5.

Plikten til å gripe inn er begrenset til inngrep som er mulig å gjennomføre. Hva som er mulig å gjennomføre for de som arbeider på skolen, må vurderes ut fra hensynet til dem og elevene. Grensen for å gripe inn er at den ansatte ikke skal stå i fare for å skade seg selv eller krenke noen av elevene for å stanse situasjonen, jf. Prop 57 L (2016-2017) s. 22, 23 og 76.

I mange tilfeller vil plikten til å gripe inn kunne innebære bruk av fysisk makt og tvang. Typisk vil dette kunne være aktuelt for å stanse slåsskamper. Her er det viktig å presisere at skolen ikke har hjemmel til bruk av fysisk makt og tvang i opplæringsloven. Bruk av fysisk makt kan være i strid med oppl. § 2-9 tredje ledd og 3-7 tredje ledd, som fastslår at elever ikke skal refses fysisk eller utsettes for annen krenkende behandling. I barneloven § 30 tredje ledd står det at barn ikke må bli utsatt for vold eller på annen måte bli behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsen blir utsatt for skade eller fare. Barnekonvensjonen art. 19 og art. 28 innebærer også begrensninger i bruk av fysisk makt overfor elevene.

Plikten til å gripe inn kan dessuten være begrenset av straffelovens bestemmelser. Dette må vurderes opp mot grensen til hva som er lovlig. For eksempel oppstiller straffeloven § 271 forbud mot kroppskrenkelse. Dersom en handling regnes som kroppskrenkelse, vil den normalt være straffbar. Grensen for hva som er tillatt er nærmere omtalt i forarbeidene til straffeloven, jf. Ot. prp. Nr.22 (2008-2009) merknad til § 271 om kroppskrenkelse. Her nevnes det noen eksempler: *«Straffansvaret må i utgangspunktet avgrenses i overensstemmelse med forbudet i barneloven § 30 tredje ledd om å utsette barn for vold. Straffansvaret for kroppskrenkelse må imidlertid avgrenses mot maktanvendelse i beskyttelses- eller omsorgsøyemed. Med dette siktes det til for eksempel å bestemt føre barnets hånd bort fra et brennende lys eller å bære et motvillig barn med seg ut av et butikklokale. Det må være klart at man i tilfeller som disse ikke har å gjøre med en kroppskrenkelse det settes straff for i § 271. Det må altså skilles mellom handlinger som består i å gripe inn og verne eller beskytte barnet eller andre personer eller gjenstander, og handlinger som har karakter av umiddelbar eller etterfølgende fysisk avstraffelse av barnet.»*

Reglene om nødrett og nødverge kan likevel gi grunnlag for å gripe inn på en slik måte som ellers er straffbar og ulovlig. Denne unntaksregelen er veldig streng, og det er bare adgang til å bruke retten til nødverge og nødrett i helt ekstraordinære tilfeller. Eksempler på nødrett eller nødverge kan være en situasjon hvor en som arbeider på skolen må bruke fysisk makt for å hindre at en elev skader seg selv eller andre, eller skader eiendom. Det kan for eksempel være nødvendig å bruke fysisk makt for å stoppe slåsskamper eller beskytte elever eller seg selv mot en truende og voldelig elev.

Plikten til å gripe inn må også sees i sammenheng med skolens systematiske arbeid i oppl. § 9 A-3 andre ledd. I det systematiske arbeidet må rektor blant annet sørge for at alle som arbeider på skolen kjenner til at de har plikt til å gripe inn, og ikke minst de nærmere grensene for dette. Gripe inn-plikten må også sees i sammenheng med oppl. § 10-8. Etter denne bestemmelsen har skoleeier plikt til å sørge for at skolen har riktig og nødvendig kompetanse.

6.4.3 Plikt til å varsle

Det følger av oppl. § 9 A-4 andre ledd at alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller. Plikten for de som arbeider på skolen til å varsle legger grunnlaget for at rektor får en

overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det. På denne måten vil rektor få et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, samtidig som plikten bidrar til å skaffe viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Lav terskel

Det er lav terskel for hva som skaper «*mistanke om*» eller «*kjennskap til*» at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø etter oppl. § 9 A-4 andre ledd første punktum. Dette er uttrykkelig presisert i forarbeidene, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 23 og 77. Plikten til å varsle rektor gjelder for all mistanke. Det er forskjellige måter en som arbeider på skolen kan få mistanke om eller kjennskap til hvordan en elev opplever skolemiljøet. Mistanken kan for eksempel basere seg på observasjoner av elevene, tilbakemeldinger i undersøkelser, beskjeder fra foreldre eller medelever eller aktivitet i sosiale medier. At en elev verbalt sier fra at han eller hun opplever mistrivsel på skolen, oppfylder kravet til at den som arbeider på skolen har «*kjennskap*». Man kan ikke forvente at eleven skal bruke lovens ordlyd eller voksnes begreper.

Det er skolen sitt ansvar å fange opp om en elev har et trygt og godt skolemiljø, jf. blant annet plikten til å følge med i oppl. § 9 A-4 første ledd. Plikten til å varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og skolemiljø, må derfor forstås i sammenheng med plikten til å følge med. De som arbeider på skolen må være bevisste på at barn og unge viser sin utrygghet og mistrivsel på forskjellige måter. Elevens væremåte kan blant annet gi en viktig pekepinn på hvordan eleven opplever skolemiljøet. Også endringer i det sosiale samspillet mellom elevene eller i klassemiljøet kan tenkes å gi grunnlag for mistanke om at eleven ikke har det trygt og godt.

Rektor kan delegerer oppgaven

Rektor skal varsles ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Gjennom delegering kan likevel rektor fastsette at en annen person på skolen skal ta imot varslene, men rektor har fremdeles ansvaret for at varslingene skal håndteres på en forsvarlig måte. Delegeringen må derfor ivareta formålet om at rektor skal ha en overordnet og fullstendig oversikt, samt at informasjonen skal brukes til å følge opp enkeltsaker og inn i det systematiske arbeidet, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 23. Dette betyr for eksempel at rektor har ansvaret for at sakene blir fulgt opp med undersøkelser og tiltak hvis det viser seg at det er nødvendig, jf. undersøkelsesplikten i tredje ledd og tiltaksplikten i fjerde ledd.

Tidspunkt og rutiner for varsling

Det er ikke angitt noe konkret tidspunkt i oppl. § 9 A-4 andre ledd for hvor raskt varslingen skal skje. I Prop. 57 L (2016-2017) s. 24 heter det at «*[...] tidspunktet for varsling må blant annet stå i forhold til sakens alvor. Vurderingen av hvor raskt varslingen til rektor skal skje, må gjøres fra sak til sak og blant annet ta hensyn til formålet med regelen og at skolemiljø saker er tidssensitive.*» Tidspunktet for når det skal varsles beror dermed på en konkret vurdering i hver enkelt sak. Avhengig av for eksempel alvorlighetsgrad og muligheten til å få gjort noe, bør noen saker straks varsles til rektor. Andre saker kan det være forsvarlig å vente litt lenger med, for eksempel til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer.

Kunnskapsdepartementet forutsetter at skolene selv finner egne løsninger og rutiner for hvordan og når varslingen skal skje, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 24 og 77. Disse rutineene må likevel holde seg innenfor

rammene til varslingsplikten i oppl. § 9 A-4 tredje ledd. Å utarbeide og gjennomføre rutiner for varsling er en del av det systematiske arbeidet etter oppl. § 9 A-3 andre ledd.

Varslingsplikt i alvorlige tilfeller

Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. Hva som er et alvorlig tilfelle, vil bero på en skjønnsmessig vurdering, jf. Prop. 57 L (2017-2017) s. 24. Formålet med at rektor i alvorlige tilfeller skal varsle skoleeier, er at skoleeier i slike tilfeller bør gjøres kjent med saken og involvere seg i hvordan saken løses.

Eksempler på hva som regnes som alvorlig, er saker der krenkelsene er særlig voldelige eller på andre måter svært integritetskrenkende. Hvis flere elever er involvert i mobbing av en enkeltelev, kan det også tenkes at saken vil regnes som alvorlig. Det samme kan være tilfelle i situasjoner der krenkelsene har pågått over lang tid, uten at skoleledelsen har klart å løse saken. Også digital mobbing på tvers av skoler og grove trusler gjennom sosiale medier kan tenkes å utgjøre et særlig tilfelle.

Strengere taushetsplikt for helsepersonell

Ordlyden «*alle som arbeider på skolen*» omfatter en vid personkrets (Se mer i pkt. 4.2) Det kan derfor tenkes tilfeller der en ansatt på skolen er underlagt en strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningslovens bestemmelser. For eksempel omfattes en helsesøster på skolen av helsepersonelloven, jf. lovens virkeområde i §§ 2 og 3. Helsepersonell er underlagt en strengere taushetsplikt enn andre som arbeider på skolen, jf. helsepersonelloven §§ 21 og 22. Dette er begrunnet i at opplysningene en helsesøster får i kraft av å være helsepersonell på skolen, skal verne elevens integritet og personvern som pasient. Den strengere taushetsplikten skal dessuten sikre befolkningens tillitt til helse- og omsorgstjenesten (se Helsedirektoratets rundskriv «Helsepersonelloven med kommentarer» utgitt 06.2012 på s. 57).

Strengere taushetsplikt for helsepersonell kan reise særlige spørsmål om varslingsplikten etter oppl. § 9 A-4 andre ledd. Varslingsplikten gjelder for alle som arbeider på skolen som får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Helsepersonell er underlagt strengere taushetsplikt i helsepersonelloven enn etter forvaltningsloven. Hvis det for eksempel er helsesøster på skolen som har opplysninger om at en elev opplever mistrivsel på skolen, og verken eleven eller foreldrene samtykker til at helsesøster får lov til å varsle rektor, er helsesøsteren bundet av taushetsplikten sin, jf. helsepersonelloven §§ 21 og 22. Dette betyr at varslingsplikten til helsepersonell som arbeider på skolen er begrenset av taushetsplikten. For at varslingsplikten skal gjelde, må helsepersonell innhente samtykke fra den opplysningen gjelder, jf. helsepersonelloven § 21 og 22. For barn under 16 år gjelder reglene i pasient- og brukerrettighetsloven §§ 4-4 og 3-4 andre ledd om samtykkekompetanse.

6.4.4 Plikt til å undersøke

Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken, jf. oppl. § 9 A-4 tredje ledd. Undersøkelsesplikten må leses i sammenheng med oppl. § 9 A-2 om at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø. Siden elevene har rett til et skolemiljø som

fremmer helse, trivsel og læring, gjelder skolens plikt til å undersøke mer enn de tilfellene der en elev er utsatt for mobbing og krenkelser. Undersøkelsesplikten er heller ikke avgrenset av årsaken til at eleven ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen. Hvis grunnen til at eleven opplever mistrivsel er forhold utenom skoletiden og utenfor skolens område, har likevel skolen undersøkelsesplikt så lenge elevens skolemiljø påvirkes negativt av det. Se mer om dette i pkt. 6.2.

Det skal gjelde samme lave terskel for undersøkelsesplikten som for plikten til å varsle, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 24 og 77. At en elev selv sier fra om krenkelser eller at han eller hun ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt, utløser alltid en plikt for skolen til å undersøke saken nærmere. Dette har sammenheng med tiltaksplikten i oppl. § 9 A-4 fjerde ledd første punktum. For å kunne oppfylle tiltaksplikten og sette inn egnede tiltak i en konkret situasjon, må skolen undersøke alle tilfeller der eleven selv sier ifra. At elevens mening og opplevelse er viktig må også ses i sammenheng med Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 og 12, jf. oppl. § 9 A-4 femte ledd.

Plikten til å undersøke innebærer at skolen undersøker elevens opplevelse av skolemiljøet, ikke at skolen skal skaffe og vurdere bevis for eller mot at eleven er blitt krenket eller mobbet. Hvor grundige undersøkelser skolen skal sette i gang vil bero på skjønn, og det avhenger av hva slags situasjon man står overfor i hvert enkelt tilfelle, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 77. Undersøkelsene må ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan han eller hun opplever skolemiljøet. En undersøkelse kan også innebære å avklare og opplyse om forhold tilbake i tid eller om forhold utenfor skoletiden og skoleområdet, dersom slike forhold påvirker elevens hverdag på skolen.

6.4.5 Plikt til å sette inn tiltak

Når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4.

Tiltaksplikten skal ifølge forarbeidene tolkes utvidende, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 25 og 78. Dette innebærer at skolen som en del av tiltaksplikten, også må følge opp tiltakene sine, evaluere virkningene og eventuelt legge til eller endre tiltak hvis det er nødvendig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Et egnet tiltak skal gjøre det som er tilstrekkelig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Siden det er umulig for skolen å vite helt sikkert hvor godt tiltakene faktisk vil fungere i fremtiden, er det viktig å understreke at plikten løper så lenge en elev ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen. Hvis evalueringen for eksempel fremdeles viser at en elev opplever mobbing og andre krenkelser, skal dette føre til at skolen setter inn andre og mer intensive tiltak.

Når skal skolen sette inn tiltak?

For det første utløses plikten til å sette inn tiltak ved at en elev selv sier ifra. Etter forarbeidene stilles det

ikke strenge krav til hva det innebærer å *si fra* i denne sammenhengen, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 25 og 78. Man kan ikke forvente at en elev bruker lovens ordlyd når han eller hun sier ifra. Det er tilstrekkelig at en elev forteller om noe han eller hun utsettes for som er vanskelig, eller at eleven på annen måte gir uttrykk for at det ikke er trygt og godt å være på skolen. Tiltaksplikten utløses for det andre når en undersøkelse skolen har utført viser at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Dette må sees i sammenheng med oppl. § 9 A-4 tredje ledd, se pkt. 6.4.4.

Det er viktig å understreke at elevens egen opplevelse av skolemiljøet er avgjørende for plikten til å sette inn tiltak. Skolen skal aldri avvise eller bagatellisere en elevs opplevelse av utrygghet eller mistriivsel på skolen. Så lenge en elev selv mener at han eller hun ikke har et trygt og godt skolemiljø, har skolen plikt til å handle gjennom å sette inn tiltak. Det kan imidlertid tenkes tilfeller der en elev ikke alltid ønsker å innrømme at han eller hun utsettes for krenkelser. Eleven kan til og med insistere på at alt er i orden, selv om det er åpenbart at dette ikke er tilfellet. Ovenfor er det sagt at det som avgjør om skolen skal sette inn tiltak, er hvordan eleven selv opplever skolemiljøet. Selv om eleven gir uttrykk for at alt er bra, er det likevel hvordan eleven *faktisk* har det som avgjør om retten til et trygt og godt skolemiljø etter oppl. § 9 A-2 er brutt, og om det skal settes inn tiltak. Forarbeidene understreker at tiltaksplikten gjelder i alle tilfeller der eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. Prop. 57 (2016-2017) s. 26. Dette må også sees i sammenheng med plikten til å ta hensyn til barnets beste, som skal være et grunnleggende hensyn i skolen sitt arbeid for å oppfylle aktivitetsplikten, jf. oppl. § 9 A-4 femte ledd andre punktum. Det samme følger også av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3. Hva som er til barnets beste må vurderes konkret. Det kan i noen tilfeller bety at skolen har plikt til å sette inn tiltak selv om eleven ikke ønsker det. Det kan også innebære at skolen for å ivareta hensynet til barnets beste, setter inn andre tiltak enn de eleven selv ønsker.

Tiltaksplikten avgrenses mot å sette inn tiltak som retter seg mot elevens fritid og situasjonen hjemme, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 27. I slike tilfeller må skolen søke etter andre egnede måter å hjelpe elevene på. Skolen kan for eksempel sette inn tiltak på skolen som har positiv effekt utenfor skoletiden og skolens område. I tillegg kan det være nødvendig å opprette kontakt med andre instanser som kan bidra, for eksempel helsetjenesten, barneverntjenesten, osv.

Hva er egnede tiltak?

Et overordnet premiss for hva som er å regne som et egnet tiltak, er hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt, jf. Grunnloven § 104, barnekonvensjonen art. 3 og 12 og oppl. § 9 A-4 femte ledd. Når skolen tar stilling til hvilke tiltak som bør settes inn, må den vurdere det opp mot hva slags tiltak som ivaretar barnets interesser best mulig. Her er det også viktig at barnet gis anledning til å bli hørt.

Tiltaksplikten gjelder så lenge det finnes egnede tiltak som kan gi eleven et godt og trygt skolemiljø. Hva som ligger i at tiltak skal være egnet, beror på faglige og konkrete skjønnsvurderinger. Dette innebærer vurderinger som baserer seg på kunnskap, prinsipper og verdier som er utviklet og anerkjent av kompetente fagmiljøer. En viktig forutsetning for tiltaksplikten er at skoleeier sørger for at de ansatte har oppdatert og tilstrekkelig kompetanse om skolemiljø og arbeid mot mobbing og andre krenkelser.

Skoleeiers ansvar er regulert nærmere i oppl. §§ 10-8 og 13-10 første ledd, og dette bør sees i sammenheng med skolens plikt til systematisk arbeid i oppl. § 9 A-3 andre ledd.

Skolens tiltak må tilpasses den konkrete saken. Her kan det blant annet være viktig å avklare årsaken til at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. Tiltak kan vurderes i både korte og lange tidsspenn. Mens konfronterende samtaler med de som krenker er et eksempel på et tiltak i et kort tidsspenn, har for eksempel en systematisk oppfølging av situasjonen et lengre tidsperspektiv. Ofte kan det være nødvendig å sette inn flere tiltak. I disse tilfellene kan tiltakene sett i sammenheng styrke hverandre og sørge for at eleven får det trygt og godt på skolen. Det er også viktig å understreke at tiltakene ikke bare bør rette seg mot dem som opplever mistrivsel på skolen. Det er forutsatt i både forarbeidene og rettspraksis at det også bør vurderes tiltak mot dem som mobber, krenker eller på annen måte bidrar til at andre ikke har det trygt og godt på skolen, jf. NOU 2015:2 s. 240 og Rt. 2012 s. 146.

Tiltak skal være lovlige

Tiltaket skal i tillegg til å være egnet, også være lovlig. Skolen har for eksempel ikke adgang til å bruke tvang som et av tiltakene sine. Tiltak som begrenser enkeltelevers rettigheter etter loven eller pålegger nye plikter krever dessuten hjemmel i lov. Dette følger av legalitetsprinsippet. Noen ganger kan det også være at enkelte skolemiljøtiltak krever enkeltvedtak. For skolebytte trengs det for eksempel enkeltvedtak, jf. oppl. § 8-1 fjerde ledd. De aller fleste tiltak som er egnet til å skape et trygt og godt skolemiljø trenger likevel verken enkeltvedtak eller en egen lovhjemmel, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 27.

6.5 Skjerpet aktivitetsplikt dersom ansatte krenker elever

Dersom en som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen utsetter en elev for krenkelser som mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, skal vedkommende straks varsle rektor, jf. oppl. § 9 A-5 første punktum. Ordlyden «*alle som arbeider på skolen*» skal ifølge forarbeidene tolkes på samme måte som i oppl. § 9 A-4, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 29 og 79. Dette innebærer at den skjerpede aktivitetsplikten gjelder en vid personkrets, jf. pkt. 6.3.

Det er uakseptabelt at noen som arbeider på skolen krenker elever. Slike krenkelser innebærer et grovt brudd på tilliten som elevene, foreldrene og samfunnet skal kunne ha til de voksne på skolen. Derfor presiserer forarbeidene at det stilles særlig skjerpede krav til både varsling og tempo i disse sakene, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 28. Dette er også forutsatt av ordlyden i oppl. § 9 A-4 første punktum, som pålegger en varslingsplikt til rektor «*straks*».

Kravet om at disse sakene skal håndteres raskt, må likevel ikke gå på bekostning av at det blir gjennomført en forsvarlig prosess. Dersom det mistenkes at en ansatt er involvert i krenkelser overfor en elev, er dette et alvorlig tilfelle som skal undersøkes grundig. Her er det viktig å høre elevens mening og oppfatning av situasjonen, på samme måte som det er viktig å høre den som arbeider på skolen. Det følger imidlertid av oppl. § 9 A-5 siste punktum og forarbeidene at prosessen med å undersøke og sette inn tiltak etter oppl. §

9 A-4 tredje og fjerde ledd, må gjennomføres effektivt og så raskt som forsvarlig, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 28. Det er viktig at tiltakene som settes inn er tilpasset det saksforholdet som undersøkelsene avdekker. Hvilke tiltak og reaksjoner som kan være aktuelle når den skjerpede aktivitetsplikten gjelder, er ikke regulert i opplæringsloven. Dette styres blant annet av arbeidsrettslige regler.

Opplæringsloven § 9 A-5 andre punktum presiserer at rektor skal varsle videre til skoleeieren. Dette må sees i sammenheng med at skoleeier er arbeidsgiver for de ansatte på skolen, og at skoleeier dessuten har det øverste ansvaret for at elevene har et trygt og godt skolemiljø. At skoleeier kobles inn i en sak med mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev, kan være avgjørende for at saken får riktig utfall. Det kan også tenkes at skoleeier har tilgang til mer informasjon og andre ressurser enn skolen for å løse saken. Flere av de hensynene som har betydning for varslingsplikten til rektor etter oppl. § 9 A-4 andre ledd, gjelder tilsvarende i denne bestemmelsen om varslingsplikten til skoleeier, se pkt. 6.4.3.

Dersom det er en i skolens ledelse som står bak krenkelsene, pålegger oppl. § 9 A-5 tredje punktum den som får mistanke om eller kjennskap til krenkelsene å varsle direkte til skoleeieren. I disse tilfellene er varslingsplikten i utgangspunktet ikke i strid med reglene om taushetsplikt. Forvaltningsloven § 13 b er ikke til hinder for at det kan utveksles informasjon innad i et forvaltningsorgan når utvekslingen skjer for å utføre de oppgavene som opplysningene er innhentet for. Det er likevel verdt å merke seg at varslingsplikten til rektor eller skoleeier etter oppl. § 9 A-5 må ha tilfredsstillende informasjonssikkerhet slik at hensynet til konfidensialitet om personopplysninger ivaretas, jf. personopplysningsloven § 13.

6.6 Dokumentasjonskravene

Skolen har et todelt dokumentasjonskrav. Det stilles både krav om at skolen lager en skriftlig plan (aktivitetsplan) når det settes inn tiltak i en enkeltsak, jf. oppl. § 9 A-4 sjette ledd, og at skolen dokumenterer mer overordnet hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.

6.6.1 Formålet bak dokumentasjonsplikten for skolen

Dokumentasjonsplikten for skolen gir dokumentasjon til nytte for elevene og foreldrene i saken, men også for skolen, skoleeier, fylkesmannen og eventuell klageinstans. Dette bidrar til å skape en faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis ved skolene. Elever og foreldre får på denne måten en håndgripelig sikkerhet for at skolen tar deres sak seriøst og at de forplikter seg til å hjelpe eleven. I den nye rollen til fylkesmannen i håndhevingsordningen er dokumentasjonsplikten viktig for å gjennomgå sakens faktum raskt og effektivt hvis saken meldes dit. Dessuten vil dokumentasjonskravet kunne være en styrke i forbindelse med andre typer saker, for eksempel tilsyn, erstatningssaker, straffesaker eller arbeidsrettslige saker.

Dokumentasjonsplikten for skolen må sees i sammenheng med at den gamle ordningen der skoler fattet enkeltvedtak er erstattet med aktivitetsplan, jf. § 9 A-4 sjette ledd. Den gamle ordningen med enkeltvedtak

var ifølge forarbeidene tidkrevende og vanskelig å gjennomføre for skolene, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 16 og 31. Den nye aktivitetsplanen for skolen søker å avbøte at elever ikke lenger får et enkeltvedtak fra skolen ved at dokumentasjonskravet blant annet skal sørge for en forsvarlig og hensiktsmessig praksis som gir etterprøvbarehet.

6.6.2 Skriftlig aktivitetsplan når skolen setter inn tiltak

Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det skal gjøres tiltak i en sak, jf. oppl. § 9 A-4 sjette ledd første punktum. Plikten til å lage en skriftlig aktivitetsplan utløses samtidig som tiltaksplikten for skolen etter oppl. § 9 A-4 fjerde ledd, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 32. Dette vil være når skolen får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, enten gjennom undersøkelser på eget initiativ eller etter at en elev selv sier ifra.

Innholdet i aktivitetsplanen er angitt i oppl. § 9 A-4 sjette ledd bokstav a) til e). I aktivitetsplanen skal det stå hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene og når tiltakene skal evalueres. Det er presisert i forarbeidene at dette kun er minimumskrav, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 33 og 78.

Når det gjelder omfanget av aktivitetsplanen, går det frem av forarbeidene at minstekravene til opplysninger etter oppl. § 9 A-4 sjette ledd bokstav a) til e) må tilpasses den enkelte saken. Det vil for eksempel kunne være forsvarlig med en kortere og mer skjematisk aktivitetsplan i saker der skolen setter inn tiltak tidlig i prosessen og tiltakene er enkle, enn i saker der tiltakene og saksforholdet er mer sammensatt og komplekst. Dessuten trenger ikke en aktivitetsplan å knytte seg opp mot en bestemt elev, men den kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere. Bortsett fra at aktivitetsplanen skal være skriftlig, stilles det ikke andre formkrav til aktivitetsplanen, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 33 og 79.

6.6.3 Dokumentasjon av skolens arbeid for å oppfylle aktivitetsplikten

Opplæringsloven § 9 A-4 syvende ledd pålegger skolen å dokumentere mer overordnet hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i enkeltsaker. Denne dokumentasjonsplikten retter seg mot alle delpliktene i aktivitetsplikten. For plikten til å følge med kan det tenkes at dokumentasjonsplikten i stor grad vil være knyttet til aktiviteter som omfatter flere elever, grupper eller hele skolen. For plikten til å gripe inn, varsle, undersøke og eventuelt sette inn tiltak vil dokumentasjonsplikten i større grad omfatte hva skolen gjør i den enkelte saken.

Hva som skal dokumenteres og hvordan må tilpasses den enkelte virksomhet og formålet med dokumentasjonen, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 34 og 78. Bortsett fra skriftlighet, er det verken nødvendig eller hensiktsmessig å oppstille andre formkrav. Det er viktig at dokumentasjonen er i et slikt format at det kan tas ut og overleveres til fylkesmannen hvis det skulle være aktuelt i tilsyn eller en sak i

håndhevingsordningen.

Dokumentasjonsplikten i oppl. § 9 A-4 syvende ledd retter seg mot det arbeidet skolen faktisk gjør for å oppfylle aktivitetsplikten, og ikke rutiner eller planer for hvordan skolene skal sørge for et trygt og godt skolemiljø. Det er derfor viktig å skille dette dokumentasjonskravet fra de kravene som knytter seg til systematisk arbeid etter oppl. § 9 A-3.

6.7 Elevens rett til å bli hørt og plikten til å ta hensyn til elevens beste

Elevens rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og elevens beste som et grunnleggende hensyn i alle skolens vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten, er lovfestet i oppl. § 9 A-4 femte ledd. Disse rettighetene er også forankret i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 og 12. I kraft av menneskerettsloven § 2 nr. 4 er barnekonvensjonen gjort til norsk lov, og ved motstrid går barnekonvensjonen foran formell lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Dette innebærer at kravene i opplæringsloven må tolkes i samsvar med barnekonvensjonen. En viktig presisering er at det er kapittel 9 A som presumeres å være i samsvar med barnekonvensjonen, og ikke omvendt. Dette betyr at det ikke er tilstrekkelig å si at barnets beste implisitt er vurdert gjennom en korrekt tolkning av opplæringsloven med dens tilhørende forskrifter. I FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 14 (General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration.) avsnitt 48 heter det blant annet: «*Assessing the child's best interest is a unique activity that should be undertaken in each individual case, in the light of the specific circumstances of each child or group of children or children in general*». Hva som er best for barnet, må derfor vurderes konkret og individuelt når skolen skal oppfylle sin aktivitetsplikt, jf. NOU 2015:2 pkt. 2.2.4 s. 44 og Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2016/800.

Når det gjelder elevens rett til å bli hørt, understreker forarbeidene at oppl. § 9 A-4 femte ledd er et tydelig signal om at skolen skal utføre aktivitetene i aktivitetsplikten etter samråd med elevene som påvirkes. Dette gjelder både i forbindelse med plikten til å følge med, varsle, undersøke og eventuelt sette inn tiltak. Hvilke elever som skal høres og hvordan høringen skal skje vil bero på den konkrete saken og elevens alder og modenhet, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 29 og 78. Skolen skal sørge for at alle involverte elever blir hørt. Dette omfatter alle elever som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø, men også andre elever som er direkte påvirket eller involvert i saken. Det er presisert i forarbeidene at en elev som krenker eller mistenkes for å krenke andre elever, skal ha samme rett til å bli hørt i saken som offeret for krenkelsen. At eleven har rett til å bli hørt innebærer også at eleven kan bestemme å ikke uttale seg i saken. Eleven kan også velge å uttale seg gjennom en person eleven er fortrolig med.

Kravet om at eleven skal bli hørt og at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn skal tolkes i samsvar med barnets rett til å bli hørt i Grunnloven og barnekonvensjonen. Opplæringsloven er likevel ikke begrenset av at disse gjelder barn. Det innebærer at også elever over 18 år har rett til å bli hørt og at hensynet til elevens beste skal vurderes etter opplæringsloven, jf. oppl. §§ 9 A-4 femte ledd og 9 A-6 tredje ledd.

Barnets rett til å bli hørt og barnets beste som et grunnleggende hensyn, er mer utførlig omtalt i *Utdanningsdirektoratets veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen.*

6.8 Når har skolen oppfylt aktivitetsplikten?

Avgjørende for om en skole har oppfylt aktivitetsplikten etter oppl. § 9 A-4, er om skolen har gjennomført de aktivitetene som med rimelighet kan forventes i den konkrete saken. Hva som kan forventes av skolen på ethvert tidspunkt i saksforløpet, vurderes ut fra en faglig standard, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 30 og Rt. 2012 s. 146. Denne standarden knytter seg til alle delpliktene i aktivitetsplikten. I konkrete saker vil standarden først og fremst handle om hvilke tiltak skolen skal sette inn, og hvorvidt skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes i saken for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. De øvrige delpliktene legger på mange måter grunnlaget for tiltaksplikten.

Det er understreket i forarbeidene at skolens aktivitetsplikt, og da særlig skolens tiltaksplikt, løper til eleven opplever at det er trygt og godt å være på skolen og så lenge det finnes egnede tiltak som kan settes inn, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 27 og 30. Det er elevens egen opplevelse som avgjør når tiltaksplikten utløses og hvor lenge den varer. Skolene kan på ingen måte bagatellisere eller underkjenne en elevs opplevelse av utrygghet eller mistriivsel på skolen. Regelverket legger derfor en streng forpliktelse på skolene, men dette må likevel forstås i lys av rimelighetsstandarden som er presisert i forarbeidene.

Standarden innebærer en hensiktsmessig balanse mellom krav til skolen om å sikre elevens rett til et trygt og godt skolemiljø, og en faglig tilnærming til hva som kreves av skolen med tanke på aktiviteter og vurderinger. Dette betyr at det kan tenkes tilfeller der skolens aktivitetsplikt er oppfylt i en bestemt sak, selv om eleven og foreldrene fremdeles ikke er fornøyd med de igangsatte tiltakene. Et slikt tilfelle vil man stå overfor dersom en elev ønsker seg andre tiltak enn de skolen setter inn, men hvor skolen ut fra en faglig vurdering har gjort det som med rimelighet kan forventes på de forskjellige stadiene i en sak. Det stilles her strenge krav til skolen. Etter forarbeidene vil det være avgjørende om skolen har sørget for og fortsatt vil sørge for å vurdere forskjellige tiltak og sette inn tiltak som etter en faglig vurdering er egnet til å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø, jf. Prop. 56 L (2016-2017) s. 30. I den grad dette besvares positivt, vil man kunne si at skolen oppfyller aktivitetsplikten sin.

Dersom en elev eller foreldrene mener at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten, og saken er tatt opp med skolen, har de rett til å få saken prøvd av fylkesmannen, jf. oppl. § 9 A-6.

7. Å melde saken til fylkesmannen (håndhevingsordningen)

7.1 Muligheten til å ta opp saken med fylkesmannen

Fylkesmannen er statens representant i fylkene, og har egne avdelinger som jobber med skole. Hvis en

elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, bør eleven eller foreldrene gi beskjed til rektor på skolen. Hvis eleven eller foreldrene vil kontakte noen som kan vurdere om skolen har behandlet saken riktig eller burde gjøre mer, kan de melde fra til fylkesmannen (håndhevingsordningen). Å melde fra til fylkesmannen er aktuelt hvis saken allerede er tatt opp med rektor, og elev eller foreldre ikke er fornøyd med hvordan skolen følger opp saken for at eleven skal få det trygt og godt.

Muligheten til å melde saken til fylkesmannen, som er omhandlet her, gjelder elevens psykososiale skolemiljø. Når det gjelder det fysiske miljøet, er det regulert i oppl. § 9 A-7. At det psykososiale skolemiljøet skal være trygt og godt betyr ikke bare at eleven ikke skal oppleve krenkelser, miljøet skal faktisk være både trygt og godt. Hvorfor eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø, er ikke avgjørende for elevens rettigheter.

Hensikten med muligheten til å melde saken til fylkesmannen, og få den behandlet der, er å sikre elever og foreldre en mulighet til å få sin sak prøvd av en myndighet utenfor skolen. Fylkesmannen har virkemidler og myndighet til å sørge for at elevens skolesituasjon endres når det er nødvendig. Fylkesmannen skal utgjøre et sikkerhetsnett som kan fange opp de sakene skolen selv ikke klarer å løse raskt og riktig, jf. Prop. 57 (2016-2017) s. 39. Håndhevingsordningen er ment å være enklere, raskere og tryggere enn ordningen frem til 01.08.2017, men fylkesmannen er ikke ment å skulle opptre som lokale ambulerende team, beredskapsteam o.l. Håndhevingsordningen skal være brukerorientert, lett tilgjengelig og føre til reell endring der det trengs. Håndhevingsordningen er en rettslig overprøving av om skolen har oppfylt sin plikt overfor enkeltelever i skolemiljø saker, og fylkesmannen har mulighet til å sørge for at loven oppfylles.

Elever og foreldre til den eleven det gjelder kan melde fra til fylkesmannen muntlig eller skriftlig, på papir eller elektronisk. Hvis eleven/foreldrene melder fra muntlig, skal fylkesmannen skrive ned hva eleven/foreldrene melder fra om og alle opplysninger av betydning for saken, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 11 d og Prop. 57 L (2016-2017) s. 41.

For at fylkesmannen skal kunne behandle saken, må eleven og skolen være navngitt, jf. merknad til oppl. § 9 A-6 på side 79 i Prop. 57 (2016-2017). Elever og foreldre trenger ikke å bruke ord som «*melding til fylkesmannen*», «*aktivitetsplan*», «*krenkelser*» osv. Fylkesmannen skal vurdere innholdet og kan komme frem til om det er en melding om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

7.2 Når skal fylkesmannen realitetsbehandle saken?

Fylkesmannen må først vurdere om vilkårene for å realitetsbehandle saken er oppfylt, jf. oppl. § 9 A-6 andre ledd. Hvis ikke vilkårene er oppfylt, kan ikke fylkesmannen behandle realiteten i saken. Vilkaene for at fylkesmannen skal realitetsbehandle saken er:

- Det er den eleven som ikke har et trygt og godt på skolen som har meldt saken til fylkesmannen. Det kan også være foreldrene til elever under 18 år som saken gjelder, eller en fullmektig de utpeker. Se omtale under pkt. 7.3.

- Saken er tatt opp med rektor for mer enn én uke siden, med mindre det foreligger særlige grunner. Se nærmere omtale under pkt. 7.4.
- Saken gjelder elevens psykososiale skolemiljø på den skolen eleven går, skulle ha gått på eller midlertidig har byttet fra, med mindre det foreligger særlige grunner. Se omtale under pkt. 7.5.

Hvis fylkesmannen ikke kan realitetsbehandle saken, skal de avvise den. Når fylkesmannen avviser en sak, fatter de et enkeltvedtak om avvisning og eleven/foreldrene kan klage på avvisningsvedtaket til Utdanningsdirektoratet. Fylkesmannen har et veiledningsansvar også i saker de avviser, jf. fvl. § 11. Dette inkluderer hjelp til elever og foreldre med å forstå regelverket, å legge frem saken og å gi råd om videre prosess.

7.3 Hvem kan melde fra til fylkesmannen?

Det er bare eleven saken gjelder, foreldrene til eleven under 18 år og som saken gjelder, eller en fullmektig de utpeker (se fvl. § 12), som kan melde saken til fylkesmannen. Elever kan, uavhengig av alder, melde saken sin til fylkesmannen uten at foreldrene vet det og uten samtykke. Én forelder kan også melde saken alene, uavhengig av hvem barnet bor fast hos, jf. Prop. 57 (2016-2017) s. 40. Ved omsorgsovertakelse (barnevernloven §§ 4-8 eller 4-12), flytteforbud (barnevernloven § 4-8) og akutt plassering (barnevernloven § 4-6 andre ledd) kan også barneverntjenesten melde saken til fylkesmannen, jf. oppl. § 15-6.

Hvis andre tar kontakt med fylkesmannen, vil henvendelsen inngå i fylkesmannens informasjonsgrunnlag når de vurderer hvilke skoler/skoleeiere de skal føre tilsyn med og gi veiledning til.

7.4 Saken er ikke tatt opp med rektor eller ble tatt opp for under én uke siden

Saken skal være tatt opp med rektor, eventuelt med den som har fått delegert oppgaven med å motta henvendelser fra rektor, før den meldes til fylkesmannen. I saker der rektor delegerer oppgaven med å motta, behandle henvendelser og følge opp sakene til en annen ansatt på skolen, vil ansvaret fremdeles ligge hos rektor.

Eleven og foreldrene trenger ikke å vise frem sikker dokumentasjon på at saken er tatt opp med rektor, men må kunne vise fylkesmannen at det er sannsynlig at saken er tatt opp med rektor. At fylkesmannen ikke kan kreve sikker dokumentasjon skyldes at eleven/foreldrene kan ha tatt opp saken muntlig med rektor.

Hvis eleven eller foreldrene ikke har tatt opp saken med rektor, eller det er under én uke siden rektor fikk vite om saken, er hovedregelen at fylkesmannen ikke skal behandle saken. Én uke tilsvarer fem arbeidsdager i tilfeller med offentlige fri- og helligdager. At det som hovedregel skal gå minst én uke før saken meldes til fylkesmannen, gir skolen mulighet til å ta tak i saken og til å trygge eleven og foreldrene

om at det nå vil skje noe, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 42. Dessuten vil det avlaste fylkesmannens saksbehandling at saken som hovedregel ikke behandles der samtidig som på skolen. Skolen vil også ha mulighet til å hente inn faglig støtte fra skoleeier eller andre kommunale tilbud eller tjenester før fylkesmannen behandler saken.

Hvis særlige grunner gjør det urimelig at fylkesmannen ikke kan behandle saken med én gang, kan fylkesmannen imidlertid behandle saken likevel. Særlige grunner kan være alvorlige voldshandlinger, seksuelle krenkelser, eller at fylkesmannen av andre grunner mener at det er hensiktsmessig å gå inn i saken med én gang. Unntaket tar høyde for at det i enkelte tilfeller vil være viktig og riktig at saken tas opp med fylkesmannen med en gang. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i fylkesmannens vurdering av om de skal gå inn i saken før saken er tatt opp med rektor eller før det har gått én uke. Unntaket om saker der det foreligger særlige grunner ble tatt inn i forbindelse lovforslaget behandling i Stortingets Kirke-, utdannings- og forskningskomité, se Innst. 302 L (2016-2017) s. 8.

7.5 Saken gjelder en annen skole enn der eleven går nå

Saken som meldes til fylkesmannen, skal som hovedregel gjelde aktuelle saker om det psykososiale skolemiljøet, det vil si skolemiljøet på:

- skolen der eleven går nå,
- skolen eleven skulle gått på, men eleven blir hjemme på grunn av at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller
- skolen eleven har byttet fra, som et midlertidig og kortvarig tiltak, for å være i et tryggere miljø

Som hovedregel skal altså sakene fylkesmannen behandler være aktuelle saker, jf. oppl. § 9 A-6 andre ledd. Hvis eleven slutter på skolen eller bytter skole underveis mens saken behandles hos fylkesmannen, skal saken realitetsbehandles ferdig, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 41.

Det er tidspunktet for meldingen til fylkesmannen som er avgjørende. Saker som ikke er aktuelle skal fylkesmannen avvise, med mindre særlige grunner gjør det urimelig. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i fylkesmannens saksbehandling, også i spørsmålet om fylkesmannen skal avvise saken, jf. Innst. 302 L (2016-2017) s. 8. Hvorvidt særlige grunner gjør det urimelig å avvise saken, må vurderes konkret i den enkelte sak. Det er ikke tilstrekkelig at det er en sak som gjelder skolemiljøet på en tidligere skole og at den etter sin art dermed er beklagelig. Det må uansett foreligge særlige grunner, se pkt. 7.4. I de tilfellene der fylkesmannen avviser saken, skal fylkesmannen fatte et enkeltvedtak om avvisning, og eleven/foreldrene kan klage på avvisningsvedtaket til Utdanningsdirektoratet, jf. fvl. §§ 2 og 28.

Det er elevens opplevelse av skolemiljøet som er avgjørende, og ikke årsakene til at eleven ikke opplever at det er trygt og godt å være på skolen. Forhold i fortiden, også forhold som har skjedd på andre skoler, kan føre til at eleven ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø på sin nåværende skole, jf. Prop. 57 L

(2016-2017) s. 41. Saker der en elev ikke har det trygt og godt på sin nåværende skole, skal altså ikke avvises selv om årsaken stammer fra forhold på en tidligere skole.

7.6 Hva vurderer fylkesmannen i sin realitetsbehandling?

Når fylkesmannen skal realitetsbehandle saken, må fylkesmannen utrede fakta i saken, og finne ut hva som er elevens subjektive opplevelse av skolemiljøet. Det er alltid elevens subjektive oppfatning som skal legges til grunn. At eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø er et premiss, og ikke et vurderingstema. Fylkesmannen skal ikke vurdere om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt. Elevens oppfatning skal altså ikke overprøves, siden det er elevens egen opplevelse av skolemiljøet som er avgjørende, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 43.

I forbindelse med utredningen av faktum kan fylkesmannen finne ut at eleven har et trygt og godt skolemiljø hvis eleven selv sier det og andre forhold støtter dette, selv om foreldrene er uenige og har meldt saken til fylkesmannen. I noen saker kan det imidlertid være grunn til å tro at eleven ikke har det trygt og godt, selv om eleven selv sier det. Fylkesmannen må i slike saker utrede faktum godt, og legge det mest sannsynlige faktum til grunn. Etter at det mest sannsynlige faktum er lagt til grunn, skal fylkesmannen vurdere om skolen har oppfylt aktivitetsplikten. Selv om elevens egen opplevelse er at skolemiljøet er trygt og godt, må fylkesmannen vurdere om skolen for eksempel har undersøkt saken på den måten loven angir.

Fylkesmannen skal vurdere og avgjøre om skolen har gjort det de skal i den enkelte saken (om skolen har oppfylt aktivitetsplikten i oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, se omtale av aktivitetsplikten under pkt. 6).

Fylkesmannen må vurdere hva som på ethvert tidspunkt er rimelig å forvente ut fra en faglig standard, det vil si tilgjengelig kunnskap og kravene i regelverket. Fylkesmannen skal vurdere om skolen har oppfylt aktivitetsplikten, så langt den går i den enkelte sak, og særlig viktig er plikten til å sette inn tiltak.

Fylkesmannen skal besvare følgende spørsmål i sin behandling av saken: Har skolen gjennomført de aktiviteter som ut fra en faglig vurdering med rimelighet kan forventes i saken, for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø? Dette ble også vurdert av Høyesterett da de kom til at det var riktig å tilkjenne et tidligere mobbeoffer erstatning, Rt. 2012 s. 146.

Fylkesmannen må vurdere om skolen har gjort det som med rimelighet kunne forventes ut fra tilgjengelig kunnskap og kravene i regelverket. Også ytre omstendigheter, som tidsrommet skolen handlet innenfor, kan vektlegges, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 43. Når fylkesmannen vurderer om skolen har satt inn egnede, lovlige og tilstrekkelige tiltak, er det av betydning om skolen har satt inn ulike tiltak, og tiltak som etter en faglig vurdering er egnet til å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannen skal vurdere om skolen har sørget for å sette inn slike tiltak og om skolen eventuelt vil fortsette å sørge for dette. Fylkesmannen vil i denne forbindelse måtte utrede og vurdere

- forhold som har vært,
- undersøkelser som er gjort,
- tiltak som er satt inn,

- skolens oppfølging og evaluering av tiltakene,
- skolens planer for videre tiltak og arbeid for å trygge eleven.

7.7 Taushetsplikt hindrer ikke skolen i å gi fylkesmannen opplysninger

Skolen skal sende over alle de opplysningene fylkesmannen mener at de trenger for å utrede saken, jf. oppl. § 9 A-6 tredje ledd første punktum. Fylkesmannen velger selv om pålegget om å sende inn opplysninger skal rettes til skolen eller skoleeier, og om skolen/skoleeier skal overlevere opplysningene muntlig eller skriftlig. Fylkesmannen kan sette en frist for når opplysningene skal være overlevert dem. Den taushetsplikten som skolens ansatte eller skoleeier har etter forvaltningsloven er ikke til hinder for overlevering av informasjon til fylkesmannen i saken. På den måten får fylkesmannen tilstrekkelig og sikker nok informasjon til å kunne vurdere saken, jf Prop L (2016-2017) s. 46. For at fylkesmannen skal få opplysninger fra skolehelsetjenesten, fastlegen eller andre med taushetsplikt etter helsepersonelloven, forutsetter det imidlertid samtykke fra den opplysningene gjelder, jf. helsepersonelloven §§ 21 og 22. Vi viser også til det som står under pkt. 6.4.3.

7.8 Elevens beste og elevens rett til å bli hørt

Hva som er best for elevene, skal være et grunnleggende hensyn også i fylkesmannens behandling av saken, jf. oppl. § 9 A-6 tredje ledd tredje punktum. Kravet skal tolkes i samsvar med Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3. For mer informasjon om dette, se pkt. 6.7.

Fylkesmannen har en plikt til å utrede saken, jf. fvl. § 17, og skal sørge for at alle involverte elever blir hørt, jf. oppl. § 9 A-6 tredje ledd andre punktum. Eleven som har meldt saken til fylkesmannen, andre involverte elever og de elevene som er direkte påvirket av saken skal gis anledning til å uttale seg. Hvis eleven ikke er hørt tidligere i saken eller hvis elevens oppfatning og mening ikke kommer godt nok frem i sakens dokumenter, må fylkesmannen selv høre eleven eller få en objektiv person til å høre eleven på fylkesmannens vegne. Vi viser for øvrig til omtalen av elevens rett til å bli hørt tidligere i rundskrivet, se pkt. 6.7.

7.9 Fylkesmannen kommer til at skolen ikke har gjort det de skal

Det vil kunne være tilfeller der fylkesmannen kommer til at aktivitetsplikten er oppfylt, selv om eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø ennå, hvis skolen har gjort alt som med rimelighet kan forventes og skolens planer for videre tiltak er i samsvar med et godt faglig skjønn. At saken er til behandling hos fylkesmannen setter imidlertid ikke skolens plikt i bero. Skolen må, så lenge eleven opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø, fortsette sitt arbeid med å vurdere, prøve ut og evaluere tiltak som kan hjelpe.

Hvis skolen ikke har gjort det som er rimelig å forvente for å sikre at eleven får et trygt og godt skolemiljø

(har ikke oppfylt aktivitetsplikten etter oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5), blir fylkesmannens konklusjon at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten. Eleven som har meldt inn saken, vil da i et enkeltvedtak få medhold i saken, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 43.

Hvis skolen ikke i tilstrekkelig grad har satt inn egnede tiltak som sørger for at eleven får et trygt og godt skolemiljø, kan fylkesmannen bestemme hva skolen skal gjøre for at eleven får et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-6 fjerde ledd. Fylkesmannen kan enten stille krav til at skoleeier finner en løsning på saken, som sikrer eleven et trygt og godt skolemiljø, eller selv vedta hvilke tiltak som skal settes inn. Hvilken av disse løsningene fylkesmannen velger, må vurderes konkret og bero på sakens omstendigheter og graden av tiltro til skolen og skoleeier, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 44. Om skolen har oppfylt aktivitetsplikten, og eventuelt hva skoleeier skal gjøre, tar fylkesmannen inn i et enkeltvedtak. Det er skoleeier som i enkeltvedtaket får ansvar for at tiltak settes i verk, men ofte vil tiltakene kreve aktivitet på skolenivå.

I noen tilfeller, for eksempel der eleven har sluttet på skolen mens saken var under behandling, skal fylkesmannen ikke ta inn tiltak i enkeltvedtaket. Saken skal likevel realitetsbehandles, og fylkesmannen skal avgjøre om aktivitetsplikten var oppfylt eller ikke, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 44.

Fylkesmannen skal også sette en frist for når skoleeier skal ha gjort det fylkesmannen vedtar, og fristen skal angis presist, og ikke ved formuleringer som «snarest mulig». Fylkesmannen skal følge opp saken, og bør gi skoleeier en frist for når fylkesmannen skal ha tilbakemelding om at vedtaket er gjennomført.

Fylkesmannen kan også be om dokumentasjon på det. Fylkesmannen kan også knytte tvangsmulkt til enkeltvedtaket, for å sikre gjennomføringen av det, jf. oppl. § 9 A-12. Tvangsmulkt er en slags bot som løper hvis skoleeieren ikke holder fristen for gjennomføringen av enkeltvedtaket etter oppl. § 9 A-6 fjerde ledd, frem til enkeltvedtaket er oppfylt.

De fleste tiltak i en skolemiljøsak vil påvirke mer enn én elev, men ofte vil virkningen for andre elever enn den som har meldt saken ikke være så inngripende at det kreves særskilt lovhjemmel. I forarbeidene utelukkes det imidlertid ikke at det i noen tilfeller er riktig av fylkesmannen å fatte enkeltvedtak som begrenser andres rettigheter, for eksempel i saker der tidsaspektet er viktig og skolene ikke har oppfylt sin plikt overfor eleven, jf. Prop 57 L (2016-2017) s. 44. Fylkesmannen kan også vedta at en elev skal bytte skole (oppl. § 8-1 fjerde ledd) eller reaksjoner etter skolens ordensreglement (oppl. § 9 A-10), som bortvisning. Fylkesmannen må huske å sikre partsrettighetene til de som berøres av enkeltvedtaket. Se også rundskriv Udir-8-2014 Ordensreglement.

7.10 Hva betyr det at fylkesmannens saksbehandling følger forvaltningsloven?

Fylkesmannen skal følge forvaltningsloven når de behandler saker om elevenes skolemiljø. Det betyr blant annet at de må utrede saken, forhåndsvarsle der det er behov, fatte enkeltvedtak og opplyse om klagemuligheter. Forhåndsvarsling er f.eks. ikke nødvendig til de som har meldt saken til fylkesmannen, og dermed kjenner til at de behandler saken, eller til de som ikke blir direkte berørt av de tiltakene fylkesmannen fastsetter.

Et enkeltvedtak er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, se fvl. § 2. Fylkesmannens avgjørelser om hvorvidt skolen har oppfylt aktivitetsplikten, og eventuelt hvilke tiltak som skal settes inn, er enkeltvedtak. Fylkesmannen skal følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler og forvaltningens ulovfestede prinsipper når de behandler saker om enkeltelevers skolemiljø. Det innebærer blant annet at fylkesmannen må veilede, forhåndsvarsle ved behov, innhente opplysninger, utrede saken, begrunne enkeltvedtaket og opplyse om klageadgang, klagefrist, klageinstans, om hvordan man klager og om retten til å se sakens dokumenter.

Fylkesmannen skal fatte enkeltvedtak uten ugrunnet opphold, se fvl. § 11 a. Det er viktig at saksbehandlingstiden holdes kort, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 46. Regjeringen er av Stortinget bedt om å utrede tidsfrister for fylkesmannens behandling av meldinger og klager i mobbesaker med sikte på å innføre dette, jf. Stortingets vedtak 671. Det er derfor sannsynlig at det vil bli fastsatt slike tidsfrister.

I forarbeidene nevnes at saker om skolemiljø og skolens aktivitetsplikt typisk vil inneholde opplysninger med særlig sensitive personopplysninger, både i innhentet dokumentasjon og i fylkesmannens saksdokumenter og enkeltvedtak, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 45. Offentlighetsloven og forvaltningsloven inneholder regler om hvem som kan få innsyn i slike opplysninger. Partenes rett til innsyn er særskilt regulert i fvl. §§ 18 og 19, og i forarbeidene fremheves § 19 andre ledd om begrensninger i partsinnsyn som aktuell å bruke slik at elever og foreldre ikke får innsyn i opplysninger om elever og andre personer. Dette kan gjelde private forhold og tiltak overfor andre elever.

8. Klage til Utdanningsdirektoratet

Eleven som enkeltvedtaket gjelder kan klage på fylkesmannens enkeltvedtak. Hvis eleven ikke er myndig, kan også foreldrene til den eleven som enkeltvedtaket gjelder klage. Eleven og/eller foreldrene kan velge å la en fullmektig klage på deres vegne. Hvis fullmektigen er en advokat er det ikke behov for skriftlig fullmakt, men ved andre fullmektiger må eleven/foreldrene skrive en skriftlig fullmakt. Eventuelle andre parter og personer med rettslig klageinteresse kan også klage, jf. fvl. § 28. Skolen og skoleeier kan ikke klage, og dette begrunnes med styrkeforholdet elev-skoleeier, at saksbehandlingstiden ikke må bli for lang, og at det ikke er samme grunn til å beskytte skoleeier i slike saker. Det er elevens sak som skal prøves, og utfallet har direkte betydning for den enkelte elevens skolesituasjon, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 46-47. At skolen/skoleeier ikke har klagerett gjelder både ved offentlige skoler, friskoler og private skoler godkjent etter oppl. § 2-12.

Den som klager skal sende klagen til fylkesmannen, som vurderer saken på nytt. Hvis fylkesmannen ikke endrer enkeltvedtaket slik den som klager ønsker, sender fylkesmannen klagen videre til Utdanningsdirektoratet. Utdanningsdirektoratet skal i så fall vurdere om skolen og fylkesmannen har gjort det de skal, og kan vedta hva skolen og/eller fylkesmannen skal gjøre for at eleven skal få et trygt og godt skolemiljø. Utdanningsdirektoratet følger forvaltningsloven i klagebehandlingen og kan prøve alle sider av saken.

Fristen for å klage på innholdet i fylkesmannens enkeltvedtak eller saksbehandlingsfeil er tre uker fra eleven/foreldrene mottok enkeltvedtaket, jf. fvl. § 29. Det må fremgå hvilket enkeltvedtak det klages på og den endring som ønskes. Klagen må videre være signert og bør begrunnes, jf. fvl. § 32. Klagen bør være skriftlig, men fylkesmannen kan eventuelt hjelpe til med å utforme klagen hvis det er behov for det.

Hvis det viser seg at skoleeier ikke gjennomfører det fylkesmannen fastsetter i sitt enkeltvedtak, er det klagerett på manglende gjennomføring av fylkesmannens enkeltvedtak, selv om det har gått mer enn tre uker. I slike tilfeller kan fylkesmannen fastsette tvangsmulkt, slik at skoleeier etterkommer enkeltvedtaket. Hvis fylkesmannen ikke får skoleeier til å etterkomme enkeltvedtaket, og ikke ilegger tvangsmulkt, kan Utdanningsdirektoratet som klageinstans ilegge tvangsmulkt for skoleeier. Hensikten med tvangsmulkt er, i tillegg til å sørge for at det enkelte vedtak blir etterkommet, også å virke avskrekkende og forebyggende.