



## DET KONGELIGE KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Utdanningsdirektoratet  
Postboks 9359 Grønland  
0135 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

19/1248-2

25.10. 2019

### **Beviskrav i håndteringen av skolemiljøsaker**

Kunnskapsdepartementet viser til Utdanningsdirektoratets brev av 5. mars 2019. Vi beklager den lange behandlingstiden.

Direktoratet ønsker departementets avklaring på hvilket beviskrav som gjelder i saker om pålagt skolebytte som tiltak i skolemiljøsaker etter opplæringsloven. Bakgrunnen for henvendelsen er spørsmål fra Fylkesmannen i Oslo og Viken, som peker på at problemstillingen er særlig aktuell i saker hvor det framsettes påstand om at det har skjedd svært alvorlige hendelser eller handlinger som rammes av straffelovens bestemmelser, og hvor det kan være aktuelt å fatte vedtak om skolebytte som tiltak i saken. Tidligere fulgte reglene om pålagt skolebytte av opplæringsloven (oppl.) § 8-1 fjerde ledd. Fra 1. august i år følger reglene om pålagt skolebytte av oppl. § 9 A-12.

#### **Generelt om beviskrav i forvaltningsretten**

For at forvaltningen skal ha kompetanse til å fatte vedtak, må de nærmere rettslige vilkårene for det aktuelle vedtaket være oppfylt. I tillegg må det aktuelle forvaltningsorganet foreta en vurdering av de faktiske forholdene som ligger til grunn for saken, og ta stilling til om de faktiske betingelsene foreligger. Reglene om bevis og beviskrav er relevant i forbindelse med hvilket faktum forvaltningen skal legge til grunn i en sak, og betydningen av tvil om dette. Det er en nær sammenheng mellom kravene til bevisets styrke og kravet til sakens utredning, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 17, og det er sammenheng mellom hvor strenge krav som må stilles til sikkerheten om det faktiske saksgrunnlaget, og hvor langt forvaltningen må gå i sin saksutredning.

I forvaltningssaker gjelder som hovedregel kravet til alminnelig sannsynlighetsovervekt. Ved tvil skal forvaltningen legge til grunn det faktum som fremstår som mest sannsynlig. Som

Postadresse  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo  
postmottak@kd.dep.no

Kontoradresse  
Kirkeg. 18  
www.kd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org.nr.  
872 417 842

Avdeling  
Juridisk avdeling

Saksbehandler  
Lene Nordhus  
Hove  
22 24 76 65

direktoratet peker på, utgjør imidlertid denne hovedregelen kun et utgangspunkt da beviskravet vil kunne variere ut fra saksfelt og sakens karakter. På noen områder vil kravet til bevisets styrke være lovregulert, men i de fleste tilfeller må bevisreglene utledes på grunnlag av alminnelige og ulovfestede forvaltningsrettslige regler.

Et særlig spørsmål er om det kan stilles krav til mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt i saker hvor forvaltningen treffer tyngende og inngripende vedtak. Spørsmålet må vurderes konkret, og i denne vurderingen vil det måtte foretas en avveining av de ulike reelle hensyn som gjør seg gjeldende i den aktuelle saken. Departementet viser her til de momentene som direktoratet nevner.

Departementet stiller seg bak de vurderingene direktoratet har gjort. Vi har likevel valgt å gi en kort fremstilling nedenfor av de materielle vilkårene for vedtak om pålagt skolebytte, undersøkelses- og utredningsplikten og beviskrav i slike saker.

### **Vilkår for skolebytte som tiltak i skolemiljø saker etter opplæringsloven § 9 A-12**

Opplæringsloven § 9 A-12 gir hjemmel for å kunne pålegge skolebytte for elever i grunn- og videregående skoler. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for elever i friskoler gjennom henvisningen i friskoleloven § 2-4 andre ledd. I grunnskolen er dette i hovedsak en videreføring av bestemmelsen i tidligere § 8-1 fjerde ledd. For videregående opplæring er bestemmelsen ny.

Formålet med bestemmelsen er å verne elever som for eksempel har blitt utsatt for grov mobbing, vold, overgrep eller andre alvorlige krenkelser. Skolebytte vil i hovedsak være aktuelt i saker som har pågått over tid, og som er blitt stadig mer belastende for medelevene. I forarbeidene uttales det at det ikke kan utelukkes at tiltaket også vil kunne være aktuelt etter et enkelttilfelle av for eksempel grov vold, grove overgrep og drapsforsøk, jf Prop. L 88 (2018–2019) s. 29 og merknaden til bestemmelsen.

Etter bestemmelsens første ledd kan en elev flyttes til en annen skole enn den skolen eleven ellers har rett til å gå på *"dersom oppførselen til eleven i alvorleg grad går ut over tryggleiken eller læringa til ein eller fleire medelevar"*. Vilkåret er knyttet til kvalifiserte negative virkninger av en elevs oppførsel. Det må vurderes konkret i den enkelte sak om vilkåret er oppfylt eller ikke. Flytting kan likevel ikke skje *"dersom mindre inngripande tiltak vil kunne avhjelpe situasjonen"*. Det er ikke bare tiltak som kan løse situasjonen helt som må vurderes, men det må også tas stilling til om andre tiltak alene, eller i kombinasjon med andre tiltak, vil kunne bidra til å redusere skadevirkningene. I forarbeidene presiseres det at *"Dersom andre tiltak enn skolebytte kan "få ned" alvorsgraden til under terskelen i det første vilkåret (alvorleg grad), skal ikkje skolebytte nyttast. Skolebytte er berre aktuelt dersom det er det eneste tiltaket som har denne effekten"*. (s. 30).

Vilkårene etter bestemmelsens første ledd gjelder også for elever i videregående skole, jf. § 9 A-12 annet ledd. Vedtak om skolebytte kan fattes direkte med hjemmel i oppl. § 9 A-12, eller vedtas som tiltak i fylkesmannens behandling av melding om skolemiljø sak etter oppl.

§ 9 A-6 fjerde ledd tredje punktum. I § 9 A-12 tredje ledd er det satt en absolutt begrensning for pålagt skolebytte ut fra avstand til ny skole og reisevei.

I forarbeidene er det presisert at terskelen for å benytte tiltaket skal ligge høyt (s. 27 flg.). Skolebytte som tiltak skal være "siste utvei" og er forbeholdt de mest alvorlige sakene. Forutsetningen gjenspeiles i de strenge materielle vilkårene som må være oppfylt for at skolebytte kan skje. Det bemerkes også at skolebytte er en fakultativ regel ("kan"), som innebærer at selv om vilkårene er oppfylt, foreligger det ingen plikt til å vedta tiltaket.

### **Undersøkelles- og utredningsplikt i saker om pålagt skolebytte**

I saker om skolemiljø etter opplæringsloven kapittel 9 A er skolen pålagt en særlig undersøkelsesplikt, jf. oppl. § 9 A-4 tredje ledd. Denne undersøkelsesplikten erstatter ikke den alminnelige utredningsplikten etter forvaltningsloven (fvl. § 17), men fastsetter en særlig plikt for skolen til å undersøke saken snarest mulig ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. I forarbeidene til kapittel 9 A (Prop. 57 L (2016–2017) s. 25) uttaler departementet: "*Når undersøkelsesplikten utløses, skal skolen snarest mulig gjennomføre de nødvendige undersøkelsene. Det vil si å innhente nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd, og om en eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Departementet påpeker at undersøkelsesplikten handler om å undersøke hva som ligger bak elevenes opplevelse, ikke å fremskaffe bevis for eller mot at krenkelser eller mobbing har skjedd. Undersøkelsene må ha som formål å få fram fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevenes omgivelser som påvirker hvordan de opplever skolemiljøet.*"

Undersøkelsesplikten har også nær sammenheng med skolens tiltaksplikt etter § 9 A-4 fjerde ledd. Grundige undersøkelser, herunder avklaring av de faktiske omstendighetene, vil derfor stå sentralt når det gjelder skolens plikt til å vurdere og sette inn egnede og tilstrekkelige tiltak i den konkrete saken. Dette vil naturlig også ha avgjørende betydning i vurderingen av om de skjønnsmessige vilkårene for skolebytte er oppfylt. I vurderingen av skolebytte som tiltak vil nettopp alvorlighetsgraden av det som har skjedd være av avgjørende betydning.

Departementet understreker at det i saker der skolebytte vurderes som aktuelt tiltak, er særlig viktig at det gjøres grundige undersøkelser for å få et tilstrekkelig faktisk grunnlag i saken for å kunne vurdere om de rettslige vilkårene i oppl. § 9 A-12 er oppfylt. I tillegg er det fastsatt særlige saksbehandlingskrav i slike saker for å understøtte at terskelen for å pålegge skolebytte er høy, jf. § 9 A-12 femte og sjette ledd (hensynet til barnets beste). Disse supplerer de alminnelige kravene som følger av forvaltningsloven ettersom beslutning om skolebytte er et enkeltvedtak (fvl. § 2 andre ledd bokstav b).

Forvaltningens utredningsplikt (fvl. § 17) er en grunnleggende saksbehandlingsregel i forberedelse av en sak, og det rettslige utgangspunktet er at saksutredningen skal være tilstrekkelig til å avgjøre saken på en forsvarlig måte. Bestemmelsen oppstiller et fleksibelt krav til forvaltningens utredning av saken, hvor kravet til utredning blant annet påvirkes av sakens karakter og viktighet, behovet for rask avgjørelse, om vedtaket kan endres senere,

eller om rettstilstanden er irreversibel. Dette må vektes opp mot en forsvarlig ressursbruk i forvaltningsorganet (NOU 2019: 5 s. 328 flg.).

### **Beviskrav i saker om pålagt skolebytte**

I praksis kan det i enkelte tilfeller være utfordrende å avklare de faktiske forholdene i en sak, og hvor forvaltningen opplever en «påstand mot påstand»-situasjon. Eksempler på dette er der en elev hevder å ha blitt utsatt for alvorlige voldshendelser eller seksuelle overgrep fra en medelev, og hvor forvaltningen har foretatt de nødvendige undersøkelsene uten at det kan fastslås med sikkerhet hva som faktisk har skjedd. Spørsmål er da hvilket faktum som skal legges til grunn.

Verken bestemmelsens ordlyd eller lovens forarbeider gir grunnlag for å fastslå at det skal gjelde andre beviskrav enn kravet om alminnelig sannsynlighetsovervekt når forvaltningen skal fatte vedtak om skolebytte etter oppl. § 9 A-12. Skolemiljø saker kjennetegnes av at de involverer flere parter, og det må derfor foretas en avveining av de ulike partenes interesser.

Et vedtak om skolebytte er som nevnt et inngripende vedtak for den eleven det gjelder, og vil kunne ha negative konsekvenser, både for elevens trivsel, tilhørighet til skolemiljøet og elevens læring. Hensynet til de konsekvensene det får for den eleven som flyttes mot sin vilje, vil derfor kunne tale for at det bør stilles krav til mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt i slike saker.

På den annen side er hovedformålet med bestemmelsen å verne elever som har blitt utsatt for grov mobbing, vold eller andre alvorlige krenkelser. Dette reflekteres gjennom vilkåret om at skolebytte bare kan pålegges dersom oppførselen til en elev i alvorlig grad "*går ut over tryggleiken eller læringa til ein eller fleire medelevar*". Departementet understreker at i saker hvor faktum er vanskelig å avklare, og hvor det dreier seg om påstander om alvorlige handlinger, vil forvaltningen i sin vurdering også måtte ta stilling til hvilken risiko for ytterligere belastninger og eventuelle skader medelevene skal fortsette å utsettes for. Hensynet til medelevenes beste vil derfor tale for at det er det alminnelige beviskravet som må legges til grunn. Som direktoratet viser til, trekker det i samme retning at skolebytte heller ikke er ment å være en sanksjon for den som blir pålagt skolebytte.

Videre viser departementet til at terskelen for å pålegge skolebytte er høy, og at oppl. § 9 A-12 fastsetter strenge vilkår som må være oppfylt for at skolebytte skal kunne vedtas. Departementet mener at hensynet til eleven som pålegges skolebytte er ivaretatt både gjennom de materielle vilkårene og gjennom de særlige saksbehandlingskrav som skal sikre en forsvarlig utredning og behandling av saken. Det vises blant annet til presiseringen i oppl. § 9 A-12 sjette ledd om at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i forvaltningens vurdering av om skolebytte skal pålegges, og i selve saksbehandlingen.

Departementet mener på bakgrunn av dette at det ikke er grunnlag for å kreve mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt når forvaltningen fatter vedtak om skolebytte som tiltak i en skolemiljøsak etter oppl. § 9 A-6 fjerde ledd, jf. 9 A-12. Det vil derfor være det alminnelige kravet om sannsynlighetsovervekt som skal legges til grunn i disse sakene.

Med hilsen

Kristin Ryan (e.f.)  
avdelingsdirektør

Lene Nordhus Hove  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*