

Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven

Skolebytte i mobbesaker - Forslag om å presisere i loven at en elev som mobber kan flyttes til en annen skole

1. Innledning

Kunnskapsdepartementet legger her frem et høringsnotat med forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) og lov 4. juli 2003 nr 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).

Forslaget går ut på å presisere at opplæringsloven § 8-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 3-3 første ledd, om flytting av en elev til en annen skole enn den eleven går på, kan anvendes i mobbesaker.

2. Bakgrunn

Alle elever har krav på et godt læringsmiljø, fritt for mobbing. Arbeidet mot mobbing krever kontinuerlig oppmerksomhet på alle nivåer i skolen, og det er avgjørende at skolene jobber systematisk og langsiktig for å forebygge og bekjempe mobbing. Opplæringsloven gir alle elever en individuell rett til et godt psykososialt miljø og stiller krav til at skolene ved mistanke eller kunnskap om at elever blir utsatt for krenkende ord eller atferd, som mobbing, griper inn og stanser dette. I noen tilfeller klarer ikke skolene å stanse mobbingen til tross for at det er satt i verk tiltak. Av hensyn til den som er offer for mobbingen, kan det som en siste mulighet være aktuelt å flytte den eleven som mobber, til en annen skole.

I regjeringens politiske plattform, Sundvolden-erklæringen, heter det at regjeringen vil «sørge for at det er mobberen som bytter skole i mobbesaker der skolebytte er eneste løsning». Etter dagens regelverk kan en elev som mobber, i enkelte tilfeller flyttes til en annen skole. Dette følger av opplæringsloven § 8-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 3-3 første ledd. Det har imidlertid vært flere eksempler på at mobbeofferet har sett seg nødt til å bytte skole.

At en elev som mobber kan flyttes til en annen skole står ikke eksplisitt i opplæringsloven eller privatskoleloven, men det fremgår av lovenes forarbeider at det er adgang til dette. For at det skal være klart at den som mobber i visse tilfeller kan flyttes til en annen skole, og for å unngå at mobbeofferet blir nødt til å bytte skole, foreslår departementet at adgangen til å flytte mobberen fremgår direkte i opplæringsloven § 8-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 3-3 første ledd.

3. Gjeldende rett

Opplæringsloven

Etter opplæringsloven § 8-1 første ledd har grunnskoleelever rett til å gå på den skolen som ligger nærmest eller den skolen i nærmiljøet som de sogner til. Etter bestemmelsens fjerde ledd kan en elev i særlige tilfeller flyttes til en annen skole enn den eleven har rett til å gå på etter første ledd, når hensynet til de andre elevene tilsier det.

Opplæringsloven § 8-1 fjerde ledd lyder slik:

«Når omsynet til dei andre elevane tilseier det, kan ein elev i særlege tilfelle flyttast til ein annan skole enn den skolen eleven har rett til å gå på etter første leddet. Før det blir gjort vedtak om å flytte ein elev, skal ein ha prøvd andre tiltak. Når det er nødvendig, kan eleven flyttast til ein skole utanfor kommunen, men ikkje slik at eleven må flytte ut av heimen eller at skoleskyssen blir uforsvarleg lang.»

Det følger av forarbeidene til denne bestemmelsen, Ot.prp.nr. 44 (1999-2000) s. 27-29, at flytting av en elev bare kan gjøres i helt spesielle unntakstilfeller, når adferden til eleven i alvorlig grad går ut over skole- og læringssituasjonen til de andre elevene og det dermed ikke er forsvarlig å gi eleven et opplæringstilbud på nærskolen. Om dette uttales det at:

«Retten til enkelteleven må i slike heilt spesielle tilfelle vike for retten til andre elevar i klassen. Dette vil for eksempel kunne gjelde situasjonar der ein står overfor vedvarande og alvorleg mobbing eller anna åtferd som verkar øydeleggjande på læringssituasjonen. »

Bestemmelsen kan følgelig blant annet benyttes til å flytte en elev som mobber. Ettersom begrepet mobbing vil bli brukt i det følgende, kan det være nyttig å gjengi definisjonen som er lagt til grunn i opplæringsloven. Det følger av forarbeidene/merknadene til opplæringsloven § 9a-3, Ot.prp. nr 72 (2001-2002) s. 23-24, at:

«Ein person er mobba når han eller ho, gjentekne gonger og over tid, er utsett for negative handlingar frå ein eller fleire personar. Det er ei negativ eller aggressiv handling når nokon med vilje påfører ein annan person skade eller smerte - ved fysisk kontakt, ved ord eller på andre måtar. For å kunne bruke nemninga mobbing skal det også vere ein viss ubalanse i makt- og styrketilhøvet: den som blir utsett for dei negative handlingane, har vanskeleg for å forsvare seg og er noko hjelpelaus overfor den eller dei som plagar han eller henne.»

Det understrekes i forarbeidene til § 8-1 at det skal mye til før en elev kan flyttes til en annen skole mot sin og foreldrenes vilje. Flytting av elever skal være siste utvei, og det fremgår av bestemmelsen at andre tiltak ved nærskolen må ha vært prøvd ut. Videre fremgår det at enkeltvedtak om flytting av en elev etter denne bestemmelsen bør gjøres sentralt i kommunen, og ikke av den enkelte skole. Dersom det er nødvendig å flytte eleven til en skole utenfor

kommunen, må kommunen som skal ta imot eleven, godkjenne dette. Det er ikke nødvendig med sakkyndig vurdering av eleven før det fattes vedtak om flytting. Av forarbeidene, Ot.prp. 44 (1999-2000) s. 27-29, fremgår det at det er «tilstrekkeleg at vedtaket er forsvarleg og er underkasta reglane i forvaltningslova om krav til enkeltvedtak. Departementet viser mellom anna til kravet om at saka skal vere tilstrekkeleg opplyst før vedtak blir gjort. Det må derfor vurderast i den enkelte saka om krava til forsvarleg saksbehandling krev sakkunnig vurdering.»

Privatskoleloven

Det kan også være aktuelt å flytte en elev som går i privat grunnskole. Privatskoleloven § 3-3 første ledd tilsvarer opplæringsloven § 8-1 fjerde ledd. I privatskoleloven § 3-3 første ledd står det at:

«Ein elev som har fått plass ved ein grunnskole som er godkjend etter denne lova, har rett til å fullføre opplæringa si ved skolen, så langt skolen er godkjend. Når omsynet til dei andre elevane tilseier det, kan ein grunnskoleelev i særlege tilfelle likevel flyttast til ein offentlig skole i heimkommunen. Før det blir gjort enkeltvedtak om å flytte ein elev, skal ein ha prøvd andre tiltak. Heimkommunen gjer vedtak. Departementet er klageinstans.»

Det følger av forarbeidene til denne bestemmelsen, Ot.prp. nr. 33 (2002-03), at den er i samsvar med opplæringsloven § 8-1 siste ledd, og det vises derfor til vurderingene som er gjort i forarbeidene til opplæringsloven. Ifølge privatskoleloven § 3-3 første ledd kan en elev imidlertid bare flyttes til en offentlig skole i hjemkommunen. Bestemmelsen er ikke til hinder for at foreldrene til eleven kan samtykke i at eleven blir flyttet til en skole utenfor kommunen. Vedtak etter denne bestemmelsen skal gjøres av elevens hjemkommune.

Klageadgang

Kommunale enkeltvedtak om å flytte en elev kan påklages. Det følger av opplæringsloven § 15-2 og privatskoleloven § 3-3 første ledd at departementet er klageinstans. Departementet har delegert myndigheten til fylkesmannen.

Elever i videregående opplæring

Når det gjelder elever i videregående opplæring, er det ikke adgang til å flytte en elev som mobber, til en annen skole. Elever som står bak mobbing, vil imidlertid kunne bortvises eller tape sin rett til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-8 og privatskoleloven § 3-10.

4. Departementets vurderinger

For å forhindre og bekjempe mobbing og andre krenkende handlinger, er det viktig at skolene arbeider systematisk og forebyggende med det psykososiale miljøet. Skolen skal gripe inn og eventuelt sette i gang tiltak dersom det oppdages at en eller flere elever blir utsatt for krenkelser, som for eksempel mobbing. Dersom skolen ikke klarer å stanse mobbingen, kan skolen som en siste utvei flytte eleven som mobber, til en annen skole. Også der mobbingen

er opphørt, kan det i særlige tilfeller være aktuelt å flytte mobberen, dersom hensynet til mobbeofferet tilsier det.

Departementet foreslår å presisere i lovteksten at det i mobbesaker er adgang til å flytte en elev som mobber, til tross for at dette er mot elevens og foreldrenes vilje. At en slik mulighet finnes er viktig av hensyn til eleven som blir utsatt for mobbing. Departementet vil fremheve at presiseringen som foreslås ikke er en endring av gjeldende rett. Lovendringen som foreslås vil derfor ikke innebære en større adgang til å flytte elever.

Departementet vil også understreke at forslaget til presisering ikke er ment som en lettvinnt løsning på utfordringene skolen står overfor når det gjelder mobbing. En presisering som foreslått vil vise at flytting av en elev som mobber er mulig i særlige tilfeller. Forslaget er ment som en klargjøring og kan etter departementets vurdering også gi en viktig signaleffekt og virke preventivt.

Det følger av opplæringsloven § 8-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 3-3 første ledd at andre tiltak må ha vært prøvd ut før det er aktuelt å flytte en elev. Når det gjelder mobbing, kan skolen på grunn av sin handlingsplikt, på eget initiativ eller etter informasjon fra elev eller foreldre, ha satt i gang tiltak for å stoppe krenkelsene, jf. opplæringsloven § 9a-3 og privatskoleloven § 2-4 andre ledd. Dersom en elev eller en forelder krever tiltak, skal skolen snarest mulig behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Når skolen setter i gang tiltak, bør både foreldrene til eleven(e) som mobber og foreldrene til eleven(e) som blir mobbet tas med i prosessen. Særlig gjelder dette hvilke tiltak som skal iverksettes og de ulike vurderingene som knytter seg til dette. Et nært samarbeid med foreldrene til eleven(e) som står bak mobbingen kan også være med på å stanse krenkelsene. Dersom det har vært satt i gang tiltak som ikke har ført frem, kan vilkåret om at tiltak må ha vært prøvd ut, være oppfylt.

Departementet er oppmerksom på at det er flere problemstillinger som reiser seg ved å flytte en elev som mobber, til en annen skole. Selv om dette forslaget er en presisering av gjeldende rett, kan det være nyttig å ta opp noen av disse problemstillingene her.

Å bli flyttet til en annen skole mot sin vilje, er et inngripende tiltak for eleven det gjelder. Det kan ikke ses bort ifra at eleven som mobber, også har det vanskelig. Et vedtak om å flytte eleven som mobber, kan føre til at man flytter problemet til en annen skole. Departementet vil vise til at også hensynet til mobberen må tas med i vurderingen når vedtak om flytting blir aktuelt. Det følger blant annet av FNs barnekonvensjon Art. 3 punkt 1 at «ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Barnekonvensjonens krav om å ta hensyn til barnets beste, gjelder derfor både for mobberen og mobbeofferet, og det må av den grunn foretas en avveining mellom motstridende hensyn. Departementet viser til motivene bak opplæringsloven § 8-1 fjerde ledd, nemlig at retten til enkelteleven som flyttes, må vike for retten til de andre

elevene. Altså må hensynet til eleven som mobber, vike til fordel for hensynet til den eller de som får sin skolehverdag ødelagt av mobbingen.

Departementet vil samtidig vise til at det er satt begrensninger i opplæringsloven § 8-1 fjerde ledd, slik at flytting av en elev ikke skal bli et uforholdsmessig stort inngrep. I fjerde ledd siste punktum heter det at en elev ikke kan flyttes til en skole utenfor kommunen, dersom dette innebærer at eleven må flytte ut av hjemmet eller at skoleskyssen blir uforsvarlig lang. Denne begrensningen medfører at flytting av en elev ikke kan skje i enkelte tilfeller.

Departementet mener at begrensningen som er lagt i bestemmelsen er fornuftig, ettersom det vil være et uforholdsmessig stort inngrep å flytte et barn ut av hjemmet eller at skoleskyssen til eleven blir uforsvarlig lang. I tillegg vil departementet vise til at begrensningen som er satt, må ses i lys av at bestemmelsen også åpner for flytting av elever av andre grunner, for eksempel ulike type adferdsvansker. Kommunen/skolen må sørge for at offeret blir ivaretatt på andre måter, dersom en elev som mobber ikke kan flyttes på grunn av begrensningene i bestemmelsen. Tilsvarende problemstilling gjelder ikke for flytting av elever etter privatskoleloven § 3-3 første ledd. Selv om eleven ikke kan flyttes ut av kommunen etter denne bestemmelsen, vil det være en offentlig grunnskole i kommunen som eleven kan flyttes til.

En annen problemstilling som kan reises, er hvordan opplæringsloven § 8-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 3-3 første ledd praktiseres dersom man står overfor en sak med flere elever som mobber. Dette er i utgangspunktet et spørsmål som det må tas stilling til i hvert enkelt tilfelle. Det er ikke slik at bestemmelsene bare kan brukes til å flytte kun én av mobberne, dersom det er flere som står bak mobbingen. Vilkårene for flytting etter bestemmelsene må derfor vurderes for hver enkelt av elevene som mobber. Dermed kan det være at flere av elevene som mobber flyttes til en annen skole.

Departementet vil fremheve at forslaget til lovendring ikke er en utvidelse av dagens bestemmelse, og den skal fremdeles bare brukes i helt spesielle unntakstilfeller der det ikke finnes andre løsninger. Departementet vil samtidig understreke at dette virkemiddelet bør benyttes når det er nødvendig.

Departementet vil gjøre oppmerksom på at flytting av en elev etter opplæringsloven § 8-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 3-3 første ledd også omfatter andre tilfeller enn mobbing. Presiseringen som foreslås er derfor kun ett av flere eksempler på tilfeller der bestemmelsene kan benyttes. Også annen atferd som kan være krenkende for elever eller virke ødeleggende på læringssituasjonen, kan føre til at en elev må flyttes til en annen skole.

5. Departementets forslag

Departementet foreslår et nytt punktum i opplæringsloven § 8-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 3-3 første ledd som presiserer at en elev som mobber, kan flyttes til en annen skole. Dette er en presisering av gjeldende rett.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer ingen nye plikter eller rettigheter. Forslaget går ut på å presisere gjeldende rett og vil derfor ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene.

7. Forslag til lovtekst

Opplæringsloven § 8-1 fjerde ledd skal lyde (endringer i kursiv):

«Når omsynet til dei andre elevane tilseier det, kan ein elev i særlege tilfelle flyttast til ein annan skole enn den skolen eleven har rett til å gå på etter første leddet. *Dette vil blant anna gjelde flytting av ein elev som mobbar ein eller fleire medelevar.* Før det blir gjort vedtak om å flytte ein elev, skal ein ha prøvd andre tiltak. Når det er nødvendig, kan eleven flyttast til ein skole utanfor kommunen, men ikkje slik at eleven må flytte ut av heimen eller at skoleskyssen blir uforsvarleg lang.»

Privatskoleloven § 3-3 første ledd skal lyde (endringer i kursiv):

«Ein elev som har fått plass ved ein grunnskole som er godkjend etter denne lova, har rett til å fullføre opplæringa si ved skolen, så langt skolen er godkjend. Når omsynet til dei andre elevane tilseier det, kan ein grunnskoleelev i særlege tilfelle likevel flyttast til ein offentlig skole i heimkommunen. *Dette vil blant anna gjelde flytting av ein elev som mobbar ein eller fleire medelevar.* Før det blir gjort enkeltvedtak om å flytte ein elev, skal ein ha prøvd andre tiltak. Heimkommunen gjer vedtak. Departementet er klageinstans.»

8. Merknader til lovforslaget

Den foreslåtte endringen fører til et nytt punktum i § 8-1 fjerde ledd og tilsvarende endring i privatskoleloven § 3-3 første ledd, der det presiseres at en elev som står bak mobbing kan flyttes til en annen skole enn den eleven går på. Dette innebærer ikke en endring av gjeldende rett.

Lovforslaget omfatter kun ett eksempel på når en elev kan flyttes etter ovennevnte bestemmelser. Flytting av en elev etter bestemmelsene kan også skje i andre tilfeller enn mobbing.