

# Avvisning av klage etter opplæringslova § 9 a-6 annet ledd

15.10.2019 (2019/561)

Saken gjelder om Fylkesmannen kunne avvise en klage over miljøet ved en skole eleven ikke lenger gikk på da saken ble meldt. Utdanningsdirektoratet hadde i klageavgjørelsen tolket opplæringslova slik at klager over fortidige forhold alltid skulle avvises.

Ombudsmannen gjennomgikk aktuelle lovforarbeider, og kom til at det ikke var tilstrekkelige holdepunkter for å tolke ordlyden i lovbestemmelsen innskrenkende. Dette betyr at saker som gjelder skolemiljø på en annen skole enn den eleven går på når saken blir meldt til Fylkesmannen, ikke kan avvises før det er vurdert om det finnes særlige grunner til likevel å realitetsbehandle. Direktoratets vedtak bygget på en uriktig tolkning av bestemmelsen, da «særlige grunner» ikke ble vurdert før avvisningsvedtaket ble fattet. Det ble bedt om at den konkrete saken ble vurdert på nytt, og at aktuelle rundskriv og veiledere ble endret.

## Sakens bakgrunn

Opplæringslova § 9 A-4 og § 9 A-5 regulerer den aktivitetsplikten skolen har for å sikre at elever har et trygt og godt skolemiljø.

Dersom en elev ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø, kan eleven eller foreldrene melde saken til Fylkesmannen, jf. opplæringslova § 9 A-6. Fylkesmannen skal da avgjøre om aktivitetsplikten er oppfylt. Bestemmelsens annet ledd andre punktum sier likevel følgende:

«Dersom saka ikkje er teken opp med rektor, eller om det er under ei veke sidan ho vart teken opp, skal Fylkesmannen avvise saka, med mindre særlege grunnar gjer dette urimeleg. Det same gjeld dersom saka ikkje gjeld skolemiljøet på skolen der eleven går når saka blir meldt til Fylkesmannen.»

I denne saken hadde foreldrene klaget til Fylkesmannen over brudd på aktivitetsplikten ved den barneskolen deres datter tidligere gikk på. Fylkesmannen avviste saken under henvisning til at datteren hadde sluttet ved den aktuelle skolen før saken ble meldt. I avvisningsvedtaket viste Fylkesmannen til at det var andre årsaker enn skolemiljøet som lå til grunn for skolebyttet.

Foreldrene klaget, men Utdanningsdirektoratet stadfestet avvisningen. Direktoratet la til grunn at «særlege grunnar» ikke skal vurderes i det hele tatt ved fortidige forhold, altså miljøet ved en skole eleven gikk på tidligere. Etter direktoratets syn måtte opplæringslova § 9 A-6 annet ledd tolkes slik at «særlige grunnar» kun skal vurderes i klagesaker der saken ikke var meldt til rektor, eller ble tatt opp for under én uke siden. Dette synet samsvarer også med Utdanningsdirektoratets rundskriv Skolemiljø Udir-3-2017. Foreldrene var uenig i denne tolkningen og brakte saken inn for ombudsmannen.

## Våre undersøkelser

Utdanningsdirektoratet ble i brev herfra bedt om å gi en nærmere redegjørelse for tolkningen av opplæringslova § 9 A-6.

I brevet ble det vist til lovens forarbeider, Prp. 57 L (2016-2017), og at det fra departementets side var ment å oppstille et krav om aktuell interesse for at Fylkesmannen skulle ta en sak til behandling. Proposisjonen nevner enkelte unntak fra dette, som f.eks. der eleven har måttet bytte skole på grunn av det psykososiale skolemiljøet. I disse tilfellene skal saken undersøkes selv om det gjelder skolemiljøet på en annen skole enn der vedkommende er elev.

Ombudsmannen viste videre til at departementets opprinnelige lovforslag ble modifisert under Stortingets behandling av saken. I Innst. 302 L (2016-2017) ble det fremhevet at det i noen særlige tilfeller kunne være urimelig å avvise en sak fordi den ikke var tatt opp med skolen først, eller det ikke var gått en uke siden den ble meldt. Storkomiteén bidro

deretter med et forslag til hvordan § 9 A-6 annet ledd skulle lyde, og dette tilsvarer dagens ordlyd. Endringen besto i at «med mindre særlege grunnar gjer dette urimeleg» ble tilføyd annet punktum i § 9 A-6 annet ledd.

I denne saken synes Fylkesmannen å ha vurdert om det forelå særlige grunner til realitetsbehandling, men kom altså til at saken skulle avvises. Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn at «særlege grunnar» kun skal vurderes i relasjon til tilfeller der saken ikke er meldt til rektor, eller det har gått mindre enn én uke.

Ombudsmannen viste til at lovteksten kan forstås slik at «særlege grunnar» også gjelder tilfellene der meldingen til Fylkesmannen gjelder miljøet ved en tidligere skole. På denne bakgrunn ble Utdanningsdirektoratet bedt om å redegjøre nærmere for om, og eventuelt grunnlaget for at, «særlege grunnar» ikke skal vurderes ved klage over fortidige forhold.

Utdanningsdirektoratet viste i sitt svar til at spørsmålet om fylkesmannens behandling av fortidig forhold var et tema som ble diskutert i forarbeidene til de nåværende bestemmelsene om skolemiljø. Direktoratet viste til Prop. 57 L (2016-2017), og at «lovgiver har vært tydelig på at fylkesmannen ikke skal bruket tid på saker som ikke gjelder aktuelt skolemiljø».

Direktoratet viste til at Kunnskapsdepartementets opprinnelige lovforslag til opplæringslova § 9 A-6 andre ledd hadde følgende utforming:

«Fylkesmannen skal avgjere om aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 er oppfylt. Dersom saka ikkje er teken opp med rektor, eller om det er under ei veke sidan ho vart teken opp, skal fylkesmannen avvise saka. Det same gjeld dersom saka ikkje gjeld skolemiljøet på skolen der eleven går når saka blir meldt til fylkesmannen.»

Endringen som ble gjort da Stortinget behandlet forslaget, bestod i at det ble tatt inn et unntak i § 9 A-6 andre ledd andre punktum.

Utdanningsdirektoratet sa seg enig i at lovens ordlyd alene kan tale for at unntaket om «særlege grunnar» også skal gjelde i saker som ikke gjelder «skolemiljøet på skolen der eleven går når saka blir meldt til fylkesmannen». Direktoratet mente likevel at uttalelsene på side 8 i Innst. 302 L (2016-2017) taler for at dette ikke har vært Stortingets intensjon. Komitéuttalelsen lyder:

«Komiteen viser til at regjeringen i lovproposisjonen legger opp til at Fylkesmannen skal avvise saker når de ikke er tatt opp med rektor, eller det er under en uke siden saken ble tatt opp. Fylkesmannen pålegges også å avvise saker der eleven har byttet skole. Komiteen merker seg at Barneombudet påpeker at det ikke alltid vil

være til barnets beste at saker avvises fordi det ikke er gått en uke siden saken ble meldt til rektor. Det kan for eksempel gjelde i saker som gjelder alvorlige voldshandlinger eller seksuelle krenkelser, der Fylkesmannen bør ha mulighet til å behandle saken umiddelbart. Komiteen støtter Barneombudets påpekninger og mener loven ikke bør avskjære Fylkesmannens mulighet til å gå inn i saker når han eller hun mener det er hensiktsmessig. Regelen bør ta høyde for at det i enkelte tilfeller vil være viktig og riktig at saken tas opp med en gang. Slik Barneombudet har pekt på, vil det være saker der særlige grunner gjør det åpenbart urimelig eller skadelig for barnet om saken avvises på grunn av tidsfristen. Når det gjelder klager som omhandler skolemiljøet ved en tidligere skole i tilfeller der eleven har byttet skole på grunn av mobbing, har komiteen merket seg at det i særmerknaden til bestemmelsen er påpekt at saken ikke skal avvises dersom den gjelder skolen der eleven skulle ha gått dersom det ikke hadde vært for mobbing eller dårlig skolemiljø. Komiteen viser videre til at lovforslaget tydeliggjør at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i Fylkesmannens saksbehandling, og at dette også gjelder i forbindelse med spørsmålet om avvisning av saken.»

Direktoratet redegjorde videre for sitt syn slik:

«Direktoratet tolker denne uttalelsen slik at da Stortinget tok inn unntaket «med mindre særlege grunnar gjer dette urimelig» i oppl. § 9 A-6 andre ledd andre punktum, var hensikten at det kun skulle gjelde for de tilfellene som er omtalt i andre punktum. Komiteen viser her til at fylkesmannen bør ha mulighet til å behandle saken umiddelbart. Denne merknaden knytter seg til vilkåret om at saken må være tatt opp med rektor og at det må ha gått en uke siden saken ble tatt opp med rektor. Videre står det i nest siste setning at det fremgår av særmerknaden til bestemmelsen at saken ikke skal avvises dersom den gjelder skolen der eleven skulle ha gått dersom det ikke hadde vært for mobbing eller dårlig skolemiljø. Direktoratet kan ikke se at komiteen tar opp problemstillingen om avvisning av fortidige forhold. Vi mener at dersom Stortinget hadde ment at det skulle være anledning til å ta opp fortidige forhold i særlige tilfeller, ville dette ha vært trukket frem i innstillingen. Vi mener derfor at lovens ordlyd «med mindre særlege grunnar gjer dette urimeleg» kun knytter seg til tidsfristen. «Det same gjeld» i oppl. § 9 A-6 andre ledd tredje punktum er med andre ord kun ment å vise tilbake til at fylkesmannen skal avvise saken dersom saken ikke gjelder aktuelt skolemiljø.»

For øvrig ble det i svaret vist til at Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn denne forståelsen av rekkevidden av unntaket i opplæringslova § 9 A-6 andre ledd i sitt rundskriv «Skolemiljø Udir-3-2017», samt i saksbehandlerveileder til fylkesmennene.

## Ombudsmannens syn på saken

Når det konkrete innholdet i den aktuelle bestemmelsen skal fastlegges, mener ombudsmannen det er naturlig å ta utgangspunkt i hva som er en alminnelig språklig forståelse av lovteksten. Ordlyden i opplæringslova § 9 A-6, slik den ble vedtatt av Stortinget, taler for at det skal vurderes om det foreligger «særlege grunnar» til å realitetsbehandle en klage også når saken gjelder miljøet ved en annen skole enn den skolen eleven går på når saken blir meldt til Fylkesmannen. Utdanningsdirektoratet har også sagt seg enig i at dette er en naturlig tolkning av ordlyden.

Det følger av alminnelig rettskildelære at det da må finnes relativt klare holdepunkter i andre rettskilder for at ordlyden kan tolkes innskrenkende.

Utdanningsdirektoratet har vist til at departementet i Prp. 57 L (2016-2017) «har vært tydelig på at fylkesmannen ikke skal bruke tid på saker som ikke gjelder aktuelt skolemiljø». Departementets forslag var at disse klagene skulle avvises. Samtidig ble det foreslått at saken skulle avvises dersom det hadde gått under en uke siden saken var tatt opp med rektor, eller der den ikke var tatt opp med rektor i det hele tatt.

Som det fremgår av ovennevnte komitéinnstilling, fikk departementets forslag en begrenset tilslutning i Stortinget. Dette senker den rettskildemessige verdien av proposisjonens omtale av grunnlaget for avvisning etter opplæringslova § 9 A-6 annet ledd.

Det er helt klart at Storkomitéen ikke tiltrådte departementets forslag om at det alltid måtte ha gått en uke fra rektor mottok saken for at klagen kunne behandles. Komitéens syn på departementets forslag om å avvise saker om fortidige forhold er noe mindre tydelig, men temaet er like fullt behandlet. Ombudsmannen er derfor ikke enig med Utdanningsdirektoratet i at komitéen ikke «tar opp problemstillingen om avvisning av tidligere forhold».

Komitéen viser innledningsvis i det siterte utdragets andre setning til tidligere forhold som avvisningsgrunn. Også i utdragets to siste setninger er det henvist til fortidige forhold som avvisningsgrunn, og at komitéen har merket seg at det allerede fremgår av særmerknaden til lovforslaget at dette ikke kunne gjelde i alle tilfeller. Videre viser komitéen til at det var tydeliggjort i lovforslaget at barnets beste skulle være et grunnleggende hensyn også i avvisningsspørsmål.

Det siste kan tolkes som at komiteen mener at «særlege grunnar» allerede er del av departementets forslag hva gjelder tidligere skolemiljø, og at det derfor ikke var behov for noen endring av denne delen av bestemmelsen. Ombudsmannen kan imidlertid ikke se at

komitéen har vært tydelig på at så er tilfelle. Dette gjelder også når komitéens uttalelse og lovforslag leses i sammenheng med departementets opprinnelige forslag. Etter ombudsmannens syn gir Innst. 302 L (2016-2017) ikke klar støtte for en innskrenkende tolkning av lovtekstens ordlyd.

Utdanningsdirektoratet har ikke vist til andre rettskilder som støtter en innskrenkende tolkning av opplæringslova § 9 A-6. Ombudsmannen kan da ikke se at det er rettskildemessig grunnlag for å tolke bestemmelsen på annen måte enn hva en naturlig forståelse av ordlyden tilsier, altså at «særlege grunnar» til realitetsbehandling skal vurderes også ved klage over fortidige forhold.

Ombudsmannen ber om at saken behandles på nytt i direktoratet, og at det i den forbindelse vurderes om det også er grunn til å be Fylkesmannen behandle saken på nytt. Ombudsmannen presiserer at det med denne uttalelsen ikke er ment å gi føringer for om det foreligger tilstrekkelig grunn til realitetsbehandling i denne konkrete saken.

Utdanningsdirektoratet bes også om å endre aktuelle rundskriv og skriftlige veiledere.

## Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at saker som gjelder skolemiljø på en annen skole enn den eleven går på når saken blir meldt til Fylkesmannen, ikke kan avvises før det er vurdert om det finnes særlige grunner til likevel å realitetsbehandle. Direktoratets stadfestelse av Fylkesmannens vedtak i den konkrete saken bygger på en uriktig tolkning av bestemmelsen, da «særlige grunner» ikke ble vurdert før avvisningsvedtaket ble fattet. Det er bedt om at saken behandles på nytt i tråd med denne lovforståelsen, og at Utdanningsdirektoratet endrer sitt rundskriv.

15.10.2019 (2019/561)