

# **OFFENTLIGE GRUNNSKOLERS KOMPETANSE TIL Å REGULERE ELEVERS ATFERD**

Kandidatnummer: 116  
Veileder: Henning Jakhelln  
Leveringsfrist: 1.juni 2007

Til sammen 39.973 ord

31.05.2007



## Innholdsfortegnelse

|   |                  |
|---|------------------|
| <b><u>INNHALDSFORTEGNELSE .....</u></b>   | <b><u>I</u></b>  |
| <b><u>1 INNLEDNING .....</u></b>  | <b><u>1</u></b>  |
| 1.1 Avgrensninger .....   | 2                |
| 1.2 Rettskilder og metode .....   | 4                |
| 1.3 Struktur .....  | 6                |
| <b><u>2 ELEVERS ATFERD- PRESENTASJON AV PROBLEMOMRÅDET. ....</u></b>                  | <b><u>7</u></b>  |
| 2.1 Eleven .....  | 7                |
| 2.2 Skolebegrepet .....   | 8                |
| 2.3 Problematferd i skolen .....  | 10               |
| 2.3.1 Lærings- og undervisningshemmende atferd .....                                  | 11               |
| 2.3.2 Utagerende atferd .....   | 11               |
| 2.3.3 Antisosial atferd/ Norm- eller regelbrytende atferd .....                       | 13               |
| 2.3.4 Annen problematisk atferd .....   | 14               |
| 2.3.5 Begrepsavklaring atferd. ....   | 17               |
| 2.4 Problemet: er det en interessekonflikt mellom elev og skole? .....                | 18               |
| <b><u>3 PRINSIPELLE BETRAKTNINGER OMKRING OFFENTLIGE SKOLERS KOMPETANSE .....</u></b> | <b><u>22</u></b> |
| 3.1 Elevenes opplæringsrett og opplæringsplikt .....                                  | 22               |
| 3.1.1 Valgfrihetens begrensninger .....   | 24               |
| 3.2 Offentlig grunnskoleopplæring og forvaltningsutøvelse .....                       | 26               |
| 3.2.1 Skolene som forvaltningsorgan .....   | 27               |
| 3.3 Regulering av atferd som myndighetsutøvelse .....                                 | 29               |

|                 |   |                  |
|-----------------|---|------------------|
| <b>3.4</b>      | <b>Forvaltningsrettslige skranker for inngrep .....</b>                     | <b>31</b>        |
| 3.4.1           | Legalitetsprinsippet .....  | 31               |
| <b>3.5</b>      | <b>Materielle, personelle og prosessuelle kompetansevurderinger .....</b>   | <b>38</b>        |
| <b><u>4</u></b> | <b><u>OFFENTLIGE GRUNNSKOLERS KOMPETANSEGRUNNLAG.....</u></b>               | <b><u>40</u></b> |
| <b>4.1</b>      | <b>Personell kompetanse til å regulere elevatferd.....</b>                  | <b>41</b>        |
| <b>4.2</b>      | <b>Opplæringsplikten .....</b>  | <b>43</b>        |
| <b>4.3</b>      | <b>Elevenes plikt til aktiv deltakelse § 2-3(4) 1.punktum .....</b>         | <b>44</b>        |
| <b>4.4</b>      | <b>Omsorgsplikten i § 1-2(6) .....</b>                                      | <b>46</b>        |
| 4.4.1           | Til skade .....   | 48               |
| 4.4.2           | Krenket.....  | 49               |
| 4.4.3           | Reaksjoner.....   | 51               |
| <b>4.5</b>      | <b>Elevenes fysiske og psykososiale læringsmiljø- oppl. kapitel 9a.....</b> | <b>51</b>        |
| 4.5.1           | Innholdet i retten i § 9a-1- lovfestet rettighet .....                      | 53               |
| 4.5.2           | Utdyping av skolenes ansvar § 9a-3.....                                     | 57               |
| 4.5.3           | Saksbehandlingsregler (3)- prosessulle krav .....                           | 63               |
| 4.5.4           | Straff for å ikke oppfylle plikten .....                                    | 64               |
| <b>4.6</b>      | <b>Oppsummering av kompetansegrunnlagene .....</b>                          | <b>64</b>        |
| <b><u>5</u></b> | <b><u>SKOLENS ORDENSREGLEMENT SOM KOMPETANSEGRUNNLAG.....</u></b>           | <b><u>65</u></b> |
| <b>5.1</b>      | <b>Om oppl. § 2-9 .....</b>   | <b>65</b>        |
| <b>5.2</b>      | <b>Personell kompetanse .....</b>   | <b>66</b>        |
| 5.2.1           | Kommunenes adgang til å overprøve skolenes reglement?.....                  | 70               |
| <b>5.3</b>      | <b>Prosessuell kompetanse .....</b>   | <b>72</b>        |
| <b>5.4</b>      | <b>Materiell kompetanse .....</b>   | <b>73</b>        |
| 5.4.1           | Formålet med ordensreglementet .....  | 74               |
| 5.4.2           | ”OR skal gi regler om elevenes rettigheter og plikter” .....                | 77               |
| <b>5.5</b>      | <b>Reglementsbrudd .....</b>  | <b>79</b>        |
| 5.5.1           | Atferd som reguleres .....  | 80               |
| 5.5.2           | Reaksjoner/ tiltak som kan brukes .....                                     | 88               |

|            |   |                   |
|------------|---|-------------------|
| 5.5.3      | Skranke for skolens materielle kompetanse .....                     | 93                |
| <b>5.6</b> | <b>Særskilt om aktuelle reaksjoner:.....</b>                        | <b>104</b>        |
| 5.6.1      | Ransaking.....  | 105               |
| 5.6.2      | Bortvisning.....  | 106               |
| 5.6.3      | Beslagleggelse.....   | 107               |
| 5.6.4      | Erstatning .....  | 107               |
| 5.6.5      | Midlertidig eller permanent bytte av klasse .....                   | 108               |
| 5.6.6      | Anmeldelse av straffbart forhold.....                               | 108               |
| <b>5.7</b> | <b>Prosessuelle kompetanseregler .....</b>                          | <b>109</b>        |
| 5.7.1      | Ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper som skranke .....      | 111               |
| <b>5.8</b> | <b>Tolkning av ordensreglementet og kompetansevurderinger .....</b> | <b>112</b>        |
| <b>5.9</b> | <b>Konsekvenser av kompetanseoverskridelse.....</b>                 | <b>113</b>        |
| <b>6</b>   | <b><u>AVSLUTTENDE BEMERKNINGER .....</u></b>                        | <b><u>114</u></b> |
|            | <b><u>KILDELISTE.....</u></b>                                       | <b><u>117</u></b> |



## 1 Innledning

Temaet i denne oppgaven har som hovedformål å undersøke de rettslige grunnlagene som gir skolene kompetanse til å regulere elevenes atferd, samt begrensninger for denne kompetansen. Problemstillingen her er: hvilke tiltak har offentlige grunnskoler kompetanse til å anvende for å regulere elevens atferd? Oppgaven vil vurdere aktuelle kompetansegrunnlag som skolene kan anføre for å regulere elevatferd. Bakgrunnen for at skolen ønsker å gripe inn i elevenes atferd er at eleven på en eller annen måte fremviser atferd som er uakseptabel eller uønsket. Den uakseptable eller uønskede atferden vil ofte av skolen bli betraktet som problematferd. Problematferd kjennetegnes av at atferden bryter med skolens (skolesamfunnets) regler, normer og forventninger.<sup>1</sup> Det sentrale i denne oppgaven vil være disse bruddene på skolens regler, normer og forventninger, og skolens tiltak når dette forekommer.

Elevens brudd på skolens regler, normer og forventninger kan ha mange årsaker, en er at mennesker med ulik bakgrunn, oppdragelse og oppfatninger av hvordan man bør oppføre seg i et skolefelleskap møtes i skolen. Etter hvert som det norske samfunnet blir stadig mer multikulturelt, blir også forskjellene flere.<sup>2</sup> Det finnes forskjeller i tilknytning til blant annet etnisitet, sosial klasse<sup>3</sup>, religion, kjønn og seksuell legning. En annen utfordring er knyttet til den teknologiske utviklingen. Det dukker opp nye kommunikasjonsmidler, og for eksempel datamaskinen har blitt et middel både til nytte og fortvilelse. Bilder av elever som mobbes, bankes eller henges ut, har blitt stadig vanligere. Dette sammenholdt med at elevene ofte er i forkant av skolen i utforskingen av disse hjelpemidlene, åpner for nye former for problematferd i skolen. Dette er utfordringer som skolen på en eller annen måte må kontrollere slik at skolen blir et godt sted å være for både elever og lærere. I forbindelse

---

<sup>1</sup> Ogden (1998:4-5)

<sup>2</sup> Kymlicka (1995:1)

<sup>3</sup> For mer om sosial klasse som en utfordring i norsk skole se St.meld.nr.16(2006-2007:7-9)

med dette har skolen behov for å kunne gripe inn. Dette utløser to sentrale spørsmål, for det første hva er akseptabel atferd og ikke, og dernest hvor inngripende tiltak kan skolene bruke når reglene brytes? Begge disse spørsmålene utløser komplekse juridiske spørsmål. Kan skolen forby elevene å ha med fotballkort på skolen, hva med forbud mot mobiltelefon eller forbud mot hijab? Hva med å kreve at en elev lar seg narkoteste dersom det er mistanke om hasjbruk? Eller beslaglegge elevens mobiltelefon og lese sms-meldinger? Er dette tillatt eller ikke? Spørsmålet i forlengelsen av dette er hvilke rettslige grunnlag skolene kan anføre når de ønsker å regulere elevenes atferd og hvor langt kan dette grunnlaget strekkes? Hvilke sanksjoner er aktuelle i forhold til de ulike atferdsformene? Hvilke prosedyrer må følges i slike tilfeller? Dette vil bli undersøkt i denne oppgaven.

Samtidig som skolene har behov for å gjøre inngrep, har også elevene behov for vern mot skolens myndighetsmisbruk. Læreren skal ikke etter eget forgodtbefinnende kunne kroppsvisitere eleven eller bortvise elever han/ hun ikke liker. Fokuset på elevenes vern har ført til at det har vokst frem nye regler som skal sikre elevenes rettsstilling, for eksempel lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa av 17.juli 1998 nr.61 (oppl.) kapittel 9a som gir eleven en individuell rett på et godt fysisk og psykososialt miljø. Dessuten har menneskerettighetene<sup>4</sup> blitt mer differensierte og verner stadig flere av elevens interesser.<sup>5</sup> En påstand er at dette fokuset på individenes rettigheter har ført til at skolefelleskapets behov neglisjeres. I denne oppgavens skal skolefelleskapets behov gjennomgås, og det skal vurderes hvor langt skolen kan gå i sine inngrep.

## 1.1 Avgrensninger

Oppgaven vil undersøke flere kompetansegrunnlag i oppl., med hovedfokus på ordensreglementet jfr. oppl. § 2-9. Via ordensreglementet kan skolene regulere hva som er uønsket<sup>6</sup> atferd, sanksjoner for dette, og fremgangsmåten for å ilegge sanksjoner. Dette er

---

<sup>4</sup> For styrkingen av menneskerettighetene i Norge se lov om styrkingen av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 31.mai 1999 nr.30 (mrettl.)

<sup>5</sup> For en kortfattet fremstilling av dette se Aall (2004:22-26)

<sup>6</sup> Jeg bruker denne oppgaven begrepene uønsket og uakseptabel atferd som betegnelser på atferden som



ikke et kompetansegrunnlag som gir skolene en ”blankofullmakt” til å kunne gripe inn, og en viktig del av denne oppgaven vil bestå i en tolkning av dette grunnlaget. Hvilke inngrep kan gjøres i medhold av dette? Jeg vil også se nærmere på andre kompetansegrunnlag som omsorgsplikten i oppl. § 1-2(6) og handlingsplikten i § 9a-3(2).

Skolers myndighetsutøvelse er et omfangsrikt tema. Dette har ført til at jeg av plassmessige hensyn har måtte gjøre en del avgrensninger. Temaet er som det fremgår av problemstillingen offentlige grunnskoler. I dette ligger det to viktige avgrensninger, for det første er det kun de offentlige skolene som vil bli behandlet, ikke de private skolene. De private skolenes kompetanse vil avhenge av andre rettskilder enn de offentlige skolenes. Her vil lov om frittstående skolar av 4.juli 2003 nr.84 (frskol.) og avtalen om opptak spille en stor rolle.<sup>7</sup> Ved at de offentlige skolene behandles vil også forvaltningsretten være med å definere skolenes kompetanse. Reglene i forvaltningsretten vil verne eleven mot myndighetsmisbruk, men vil også kunne gi skolene trygghet i forhold til at avgjørelsen deres er tatt på en korrekt måte.<sup>8</sup>

For det andre avgrenses fremstillingen til grunnskoler, det vil si barneskoler og ungdomsskoler, dette innebærer at den videregående opplæringen ikke vil bli behandlet. Dette har sammenheng med flere forhold, ett er at det er noen ulikheter knyttet til at det kun er opplæringsrett knyttet til den videregående opplæringen og ikke opplæringsplikt, jfr oppl. §3-1. I grunnskolen er det både opplæringsrett og opplæringsplikt jfr. oppl. § 2-1. Et annet problem er knyttet til at noen av elevene i den videregående skolen er myndige jfr. lov om vergemål for umyndige av 22.april 1927 nr.3 (vml.) § 1. Dette kan ha betydning for skolene inngrep, men blir ikke behandlet her. For å ha mulighet til en utfyllende behandling

---

skolen oppfatter som problematisk. Disse begrepene referer selv til en utenforliggende vurderingsstandard, men grunnet mangel på bedre alternativ anvendes de. Dette også fordi de illustrerer skolens problem.

<sup>7</sup> For de privateide skolene vil grensdragningen mellom offentlig og privat rett være en viktig problemstilling. I hvilken grad får forvaltningsrettens regler anvendelse på private aktørers virksomhet når de tilbyr en tjeneste som det vanligvis er det offentlige som tilbyr? Problemer påpekes, men vil ikke bli behandlet her.

<sup>8</sup> Pettersen (2006:9)

av problematikken har jeg følgelig valgt å gå i dybden på et skoleslag, nemlig de offentlige grunnskolene.

## 1.2 Rettskilder og metode

Jeg vil her trekke opp noen prinsipielle betraktninger i tilknytning til rettskildene. Sentrale rettskilder er i denne oppgaven er oppll. og lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10.februar 1967 (fvl.). Det første som må påpekes er at i og med at skolerett er en form for spesiell forvaltningsrett så vil forvaltningsretten hele tiden danne et viktig bakteppe for vurderingene som gjøres. Det er derfor viktig å trekke inn lovfestet og ulovfestet forvaltningsrett i vurderingen av problemstillingen. Dette kommer særlig til syne i kapittel 3.4 hvor de forvaltningsrettslige skrankene for skolens adgang til å regulere elevenes atferd drøftes. Vekselvirkningene mellom skoleretten og den generelle forvaltningsretten forvansker rettsanvendelsen, kanskje særlig for ikke-jurister, som kan ha vansker med å få overblikk over utdanningssektorens komplekse natur. Dette problemet trekkes også frem i Ot.prp.nr.46(1997-1998:146). Problemet er avhjulpet noe med at oppll. § 15-1 inneholder en henvisning til fvl. som egentlig er overflødig.

Vurderingen av skolens kompetanse tar utgangspunkt i oppll. og de rettslige grunnlagene for skolens tiltak som analyseres i denne oppgaven, finnes i oppll. Et viktig moment i relasjon til rettskildesituasjonen er at oppll. er relativt ny (1998) og det er lite rettspraksis i tilknytning til denne loven.<sup>9</sup> Det kan dessuten se ut som om skolerettslige forhold kun i liten grad ender i domstolene. Dette betyr at forarbeidene<sup>10</sup> til oppll. spiller en desto viktigere rolle. Særlig NOU-1995:18<sup>11</sup> er en sentral kilde i denne oppgaven, og tar for seg en rekke spørsmål knyttet til både forvaltningsrettslige perspektiv og mer spesiell skolerett. Det finnes også forarbeider som er kommet til i etterkant, fordi oppll. er gjenstand for stadige revideringer. Av særlig betydning for denne oppgaven kan nevnes det nye kapittel

---

<sup>9</sup> Se Helgeland (2006:18)

<sup>10</sup> Se særlig NOU-1995:18, Ot.prp.nr.46(1997-1998), Innst.O.nr.70(1997-1998)

<sup>11</sup> Kalles Smith-utvalget, etter utvalgets leder Professor dr.juris Eivind Smith.

9a om elevenes skolemiljø og forarbeidene til dette.<sup>12</sup> De stykkevise endringene av oppll. er med og gir en vanskelig situasjon når loven skal tolkes, dette er blant annet et problem i forhold til relasjonen mellom § 1-2 (6) og kapitel 9a. Dette drøfter jeg ytterligere i kapitel 4.5. En annen utfordring er at juridisk teori kun i liten grad behandler oppll. Fremstillingene som finnes er stort sett oversiktsverker, og går ikke i dybden på problemstillingene.<sup>13</sup> På grunnlag av dette er rundskriv og veiledere fra henholdsvis Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet viktige rettskildefaktorer. Her vises det til UDir-07-2005 som er et rundskriv fra Utdanningsdirektoratet som klargjør sentrale spørsmål omkring oppll. § 2-9. Dette rundskrivet vil for skolen være å forstå som en instruks slik at de må holde seg innenfor rammene som skisseres her.<sup>14</sup> Siden dette er en av få rettskilder som behandler § 2-9 forsterkes vekten ytterligere. Kunnskapsdepartementet har også utgitt en veileder til oppll. kapitel 9a, som gir retningslinjer for hvordan bestemmelsene skal forstås. Denne veilederen er ikke rettslig bindende<sup>15</sup>, men grunnet mangel på rettskilder og at underordnede organ føler seg bundet av overordnede organs fortolkninger, gis disse likevel vekt.<sup>16</sup> I praksis vil nok både rundskrivet og veilederen bli oppfattet som bindende av skolene, her er det nok mer snakk om nyanser enn klassifisering.

Videre spiller også formålsbetraktninger og reelle hensyn en sentral rolle i tolkningen av kompetansegrunnlangene. Dette skyldes at de øvrige rettskildene ikke gir tilstrekkelige svar i forhold til deres innhold.<sup>17</sup> Dette gjelder blant annet i forhold til ordensreglementet siden oppll. § 2-9 langt på vei er taus om ordensreglementets hensikt. Av reelle hensyn vil resultatets godhet være en del av betraktningen og bidra i interesseavveiningene som står sentralt i denne oppgaven<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> Se Ot.prp.nr.72(2001-2002), Innst.O.nr.7(2002-2003)

<sup>13</sup> Se Helgeland (2006), Raugland (1999), Pettersen (2006) som alle er eksempler på dette.

<sup>14</sup> Boe (1993a:249)

<sup>15</sup> Veileder til oppll. kapitel 9a:1

<sup>16</sup>Se Boe (1993a:249). Boe problematiserer også hvorvidt det i praksis er noen forskjell på en veiledning og en instruks (rundskriv) for underordnede forvaltningsorgan (som skolene)

<sup>17</sup> Se Eckhoff/Smith (2006:44) for et liknende resonnement.

<sup>18</sup> Se Aamodt (2001:8) som også viser til dette.

Et siste poeng i forhold til rettskildene som vil ha betydning er at ordensreglementet eksplisitt er gitt forskriftsstatus i oppl. § 2-9.<sup>19</sup> Dette har betydning for ordensreglementets rettskildemessige status. Det vil videre være uklart hvor langt kompetansen etter dette grunnlaget rekker, men dette er poeng jeg kommer tilbake til i kapitel 5. For øvrig vil rettskildemessige problemstillinger bli behandlet der de dukker opp.

### **1.3 Struktur**

I kapitel 2 vil jeg foreta en presisering av problemområdet ved å se nærmere på begrepene elev, skole og problematferd. Det siste begrepet er sentralt siden det har sammenheng med skolens normer, regler og forventninger og uønsket elevatferd. Til slutt i kapitlet vil jeg se nærmere på interessekonflikten som tilsynelatende ligger latent, og vise hvilke hensyn som kan trekkes inn i vurderingen av skolens kompetanse.

Kapitel 3 behandler sentrale trekk ved den offentlige grunnopplæringen. Hensikten med dette er å få frem konsekvenser av at de offentlige grunnskolenes er forvaltningsorgan, og hvilken innvirkning dette vil ha på deres regulering av elevenes atferd. Kapitlet ser også nærmere på forvaltningsrettslige skranker av betydning for skolens kompetanse, herunder legalitetsprinsippet.

Kapitel 4 og 5 tar for seg aktuelle kompetansegrunnlag og vurderer deres innhold. Her vil hovedtyngden ligge på skolens kompetanse til å gi og bruke ordensreglementet jfr. oppl. § 2-9, dette er temaet i kapitel 5. Her trekkes også ulike ulovfestede forvaltningsprinsipp inn.

---

<sup>19</sup> Se Helgeland (2006:85-86)

## 2 Elevers atferd- presentasjon av problemområdet.

Spørsmålet om hvor langt skolene kan gripe inn i elevenes rettsstilling er et sammensatt spørsmål hvor mange vurderinger aktualiseres. Tvisten står ofte mellom en skole som ønsker å regulere elevenes atferd, og en elev som mener at inngrepet er for stort. Sentralt i vurderingen av om skolen eller eleven sine interesser bør ha forrang, vil interesseavveiningen mellom partene stå. I dette kapitlet vil jeg se nærmere på elevbegrepet, skolebegrepet, hvilke typer atferd som kan være problematisk, samt oppsummere atferdsbegrepet. Avslutningsvis vil jeg se nærmere på den underliggende interessekonflikten i oppgaven og hvilke hensyn som ligger til grunn for denne.

### 2.1 Eleven

I denne oppgaven brukes begrepet elev mye, men elev er ikke et entydig begrep. Bak denne kategorien gjemmer det seg individer med ulik intelligens, bakgrunn, psykisk og fysisk funksjonsevne, sosial fungeringsevne og alder for å nevne noe. Eksempelvis vil elevene i grunnsopplæringen i hovedsak være fra 6- 16<sup>20</sup> år jfr. oppl. § 2-1(3,4)<sup>21</sup>, og det er store skilnader på en 6-åring og en 16-åring i relasjon til fysisk, psykisk og sosial modenhet. Spørsmålet er hvilke konsekvenser dette vil få for skolens inngreps kompetanse.<sup>22</sup> Et annet sentralt poeng er at ingen av elevene i grunnskolen er myndige jfr vml. § 1 siden de er opp til 16 år. I vml. § 1 bestemmes det at myndighetsgrensen er 18 år. 18 år er også definert som grensen for hvem som er å regne som barn i barnekonvensjonens<sup>23</sup> art. 1. Dette betyr at elevene i grunnskolen vil være å regne som barn, med de konsekvenser det har for elevens råderett. Barn har en begrenset selvråderett.

---

<sup>20</sup> 16 år utledes av oppl. § 2-1(4) og at opplæringsplikten varer til eleven har fullført det tiende skoleåret.

<sup>21</sup> Unntak for voksen eller andre som av særlig grunner mottar grunnsopplæring, oppl. kapitel 4a.

<sup>22</sup> Elevene i den videregående opplæringen vil være fra 16 år og oppover. Det vil være her reises særskilte problemstillinger i relasjon til elever som har fylt 18 år. Disse problemstillingene vil ikke bli behandlet her.

<sup>23</sup> FNs konvensjon om barnets rettigheter. Vedtatt 20.11.1989

Et eksempel på at barn skal involveres er å finne i lov om barn og foreldre av 8.april 1981 nr.7 (bl.) § 31, hvor det fastsettes at barn har rett til å bli tatt med på avgjørelser og i økende grad bli hørt ettersom de blir eldre. Denne retten gjelder ikke bare i relasjonen mellom barnet og foreldrene, men også i forhold til andre som har med barnet å gjøre jfr. bl. § 31(1)i.f.<sup>24</sup> Denne tolkningen støttes også av Smith og Lødrup, som eksplisitt trekker skolene frem som et eksempel på andre som skal ta barnet med på avgjørelsen.<sup>25</sup> Dette vil trolig være et prinsipp som er relevant i forhold til skolenes regulering av elevenes atferd. Barnets alder og modenhet vil spille inn i vurderingen av i hvilken grad barnet tas med på avgjørelsen, jfr bl. § 31 (1)2.pkt. Hvordan eleven skal gis medbestemmelsesrett vil bli drøftet der det er relevant. Se også at barnet gis en rett til å bli hørt jfr. barnekonvensjonen art. 12, denne retten går lenger enn bl.<sup>26</sup> Elevens alder og modenhet vil kunne være momenter som trekkes inn i vurderingen av reaksjonen; forstår barnet for eksempel hvorfor atferden er uønsket?

## 2.2 Skolebegrepet

En utfordring når det skal drøftes hvilken kompetanse skolen har til å regulere elevatferd er at skole ikke er et entydig begrep, men at det finnes flere tolkningsalternativ. Det er derfor viktig å avklare hva som ligger i dette begrepet, samt være presis når begrepet anvendes, slik at det er klart om det er skolen ved skoleeier, en gitt skoletype, skolen ved rektor eller en lærer, eller noe annet som det siktes til. Så hvilke ulike tolkninger finnes det?

Skole kan for det første sikte til de ulike skoleeiere (se kapittel 3.1). En viktig avklaring er om det er en offentlig eller privateid skole (eventuelt hjemmeundervisning). Denne presiseringen har betydning i relasjon til om det er oppl. eller frskol. som kommer til anvendelse, og i relasjon til spørsmålet i kapittel 3.4 vedrørende forvaltningsrettens betydning. Dette betyr at samme handlingen og skolens kompetanse til å regulere handlingen for eksempel pokerspilling, vil måtte vurderes etter ulike bestemmelser

---

<sup>24</sup> Se Kittilsen (2004:56)

<sup>25</sup> Smith/Lødrup (2006:118)

<sup>26</sup> Smith/Lødrup (2006:118)

ettersom det er offentlig myndighetsutøvelse eller privat håndheving av regler som ligger til grunn for reguleringen. Jeg avgrenser meg som sagt til de offentlige skolene her.

Den neste man bør være obs på er knyttet til skoleslag, og hvorvidt det snakk om en grunnskole eller en videregående skole. For de offentlige skolene finnes det både fellesbestemmelser og særbestemmelser i oppl. for grunnskolene og de videregående skolene<sup>27</sup>, dette kan få konsekvenser for kompetansevurderingen. Et poeng som spiller inn vurderingen av inngreps kompetansen er dessuten elevenes alder, og spørsmålet om 7 åringen og 19 åringen skal behandles likt jfr. over. Når det skal vurderes hvilken kompetanse skolen har må altså skoleslag avgjøres.<sup>28</sup>

Et tredje poeng som er relevant i forhold til skolebegrepet er at dette kan sikte til ulike aktører, det kan være skolen som institusjon, rektor, læreren eller andre organ for skolen. Hvordan forholdet er mellom disse vil bli drøftet i kapitel 4.1, fordi det er en del avklaringer omkring de offentlige skolens natur som må avklares først. Disse avklaringene foretas i kapitel 3.

Essensen er at skolebegrepet er flertydig, og det er derfor viktig å være presis i forhold til hvilket meningsinnhold begrepet har i de ulike sammenhengene det brukes. Videre påpekes også forskjeller i forhold til begrepene skole og opplæring, mens skole er et institusjonalisert begrep viser opplæring i større grad til virksomheten og bør forstås i tilknytning til læring.

---

<sup>27</sup> Oppl. kapitel 2 behandler kun grunnskolene, kapitel 3 behandler de videregående skolene. Det er i disse særbestemmelsene at kompetanse til å gi ordensreglement er plassert, men her kan det påpekes at ordlyden i § 2-9 og i § 3-7 langt på vei er identiske. Av fellesbestemmelser som er relevante nevnes § 1-2(6) og kapitel 9a. Det siste betyr at kompetansebetraktningene her også vil kunne gjelde for videregående skoler.

<sup>28</sup> Dette har også sammenheng med at elevene i den videregående skolen har opplæringsrett, men ikke opplæringsplikt jfr oppl. § 3-1(1).

### 2.3 Problematferd i skolen

Når det skal avdekkes hvilke inngrep skolene kan gjøre overfor elevene er det sentralt å se nærmere på ulike problemer skolene, særlig representert ved den enkelte læreren står ovenfor. Fellestrekket ved atferden skolene ønsker å regulere er at den av en eller annen grunn oppfattes som uønsket, og mye av atferden vil falle inn i kategorien problematferd/atferdsproblemer. ”I denne sammenhengen blir atferdsproblemer brukt som samlebegrep for elevatferd som skaper vansker for eleven selv og for elevens omgivelser; Atferdsproblemer i skolen er atferd som bryter med skolens regler, normer og forventninger.”<sup>29</sup> En foreløpig essens i atferdsproblemer blir forholdet til skolens regler, normer og forventninger, og at atferden på en eller annen måte strider mot dette. Det er videre viktig å være klar over at problematferden kan variere, noe som kan ha konsekvenser for skolens respons på atferden. ”En kan skille mellom typer av problemer, grader av problemer og de ulike sosiale sammenhengene som problemene forekommer i.”<sup>30</sup> Problematferd brukes som et hjelpebegrep i denne oppgaven for å få oversikt på problemkomplekset og klargjøre hvilke utfordringer skolene står ovenfor.

I følge st.meld.nr.39(2001-2002:121)<sup>31</sup> kan problematferd struktureres i fire kategorier; lærings- og undervisningshemmende atferd, utagerende atferd, antisosial atferd og sosial isolasjon.<sup>32</sup> Jeg vil i det følgende se nærmere på de tre første kategoriene og hvilke problemer de reiser som skolene kan ha behov for å regulere. I tillegg vil jeg se nærmere på atferdsproblemer som ikke passer inn i disse kategoriene, så som symbolsk bekledning og trivselsødeleggende atferd som ikke er antisosial eller utagerende i utgangspunktet. En viktig presisering her er at all atferd skolene ønsker å regulere, er neppe problematferd. Det kan også tenkes å finnes andre former for atferd som skolene vil unngå. Denne kategoriseringen kan følgelig ikke være absolutt.

---

<sup>29</sup> Ogden (1998:4-5)

<sup>30</sup> Ogden (1998:5)

<sup>31</sup> St.meld.nr.39(2001-2002)

<sup>32</sup> Dette støttes også av Ogden (2002) som opererer med de tre første. Sosial isolasjon regnes som en form for indirekte mobbing, dette gjøres også i Ot.prp.nr.72(2001-2002:23). Jeg vil derfor ikke behandle sosial isolasjon som en egen kategori her.



### 2.3.1 Lærings- og undervisningshemmende atferd

Den første typen atferd som kan være problematisk er lærings- og undervisningshemmende atferd. Handlinger som dekkes av denne kategoriene er typisk elever som bråker, skaper uro, krangler med andre elever, eller som svarer tilbake når læreren irettesetter vedkommende elev eller medelever.<sup>33</sup> Lappeskriving, hvisking og elever som går rundt i klasserommet, elever som bevisst saboterer lærerens undervisning og nekter og gjøre oppgaver de får tildelt er andre eksempler. Det som vil avgjøre om det er problematisk atferd som læreren eller skolen ønsker å eliminere er trolig formen, graden av forstyrrelse og timingen. Ufin munnbruk og høylytthet kan være noe av det som gjør atferden uønsket. Mobiltelefoner, gameboy, fotballkort og andre gjenstander som har fjernet elevens oppmerksomhet fra undervisningen har i praksis blitt regulert på dette grunnlaget.

### 2.3.2 Utagerende atferd

Den neste typen problematisk atferd er utagerende atferd. Utagerende atferd omfatter elevatferd som å bli fort sint, krangle, mobbe, diskriminere eller trakassere. Dette kan være både verbalt og fysisk.<sup>34</sup> Mobbing og trakassering er problemer som har fått mye fokus i skolen, blant annet på grunn av statlig påtrykk.<sup>35</sup> Mobbing ble i elevundersøkelsen 2006 definert som følger "Mobbing er gjentatt negativ eller 'ondsinnnet' atferd fra en eller flere rettet mot en elev som har vanskelig for å forsvare seg. Gjentatt erting på en ubehagelig og sårende måte er også mobbing."<sup>36</sup> Mobbingen som barn og ungdom utsettes for kan være krenkende ord, handlinger eller det kan dreie seg om utestenging fra det sosiale fellesskapet<sup>37</sup>, og kan være direkte og indirekte. Et kjennetegn er at det er en viss ubalanse i styrke- og maktforholdet mellom mobberen og den som mobbes.<sup>38</sup> Mobbing er atferd som

---

<sup>33</sup> Gjerustad/Nordahl (2005)

<sup>34</sup> Gjerustad/Nordahl (2005)

<sup>35</sup> Se Manifest mot mobbing 2006-2008. Dette er en videreføring av manifest mot mobbing 2002-2004. Dette har ført til at skolene har iverksatt ulike antimobbeprogram, for en evaluering av disse se Forebyggende innsatser i skolen (2006)

<sup>36</sup> Analyse av den nasjonale "elevundersøkelsen" 2006 (2006:35) (Elevundersøkelsen 2006)

<sup>37</sup> Dette vil være et eksempel på sosial isolasjon.

<sup>38</sup> Ot.prp.nr.72(2001-2002:23)

den som blir utsatt for det oppfatter som krenkende og sjikanerende.<sup>39</sup> Mobbing og trakassering har etter hvert som det norske samfunnet har blitt mindre homogent endret seg slik at det har det vokst frem mer trakassering og diskriminering av mindretallsgrupperinger, herunder kjønn, seksuell legning, etnisk tilhørighet og religion.<sup>40</sup> Et eksempel er "Bin Laden- trakasseringen" som en del muslimske elever har rapportert etter 11. september 2001. Elevene måtte da stå til ansvar for Bin Ladens terrorhandlinger, og muslimer ble sidestilt med terrorister.<sup>41</sup> Irdwand-saken er et ekstremt eksempel.<sup>42</sup> Her ble pakistanske Irdwand (12) ved Kringlebotn skole i Bergen mobbet og banket opp på grunn av sin bakgrunn, og blant annet kalt Bin Laden, Saddam Hussein, homo, pakkis. Mobberne, som var medelever, spyttet, slo og sparket ham. Det hele endte med at Irdwand brakk armen.

Et annet eksempel på utagerende atferd er de nye formene for teknologibasert mobbing som har dukket opp i takt med nye kommunikasjonsformer.<sup>43</sup> De nye formene for mobbing og trakassering anvender seg av mobiltelefoner, internett, chatteprogrammer som MSN eller "communities", som nå sist "facebook"<sup>44</sup>. Eksempelvis har sms-mobbingen eksplodert og det rapporteres om en stadig økende bruk av sms til å sende trusler eller krenkende meldinger til klassekamerater. Disse meldingene sendes både i og utenfor skoletiden.<sup>45</sup> Mobiltelefoner brukes også til å ta bilder av medelever for å distribuere dem, for eksempel i dusjen etter kroppsøvingstimen.<sup>46</sup> Etter at [www.youtube.com](http://www.youtube.com)<sup>47</sup> har dukket opp har

---

<sup>39</sup> For mer om mobbing i skolen se elevundersøkelsen 2006 og Olweus (1992)

<sup>40</sup> Se Elevundersøkelsen (2006:37)

<sup>41</sup> Aftenposten (2001)

<sup>42</sup> Bergens Tidende (2004)

<sup>43</sup> Dette påpekes også i elevinspektørene 2006, men uten å si noe om mulige løsningsforslag.

<sup>44</sup> Facebook er et nettverk hvor folk lager profiler. Her er det blant annet mulig å lage temagrupper, disse temagruppene har den senere tid blitt brukt også til hets.

<sup>45</sup> Aftenposten (2006a) inneholder et eksempel hvor to 13-årige jenter mobbet en klassevenninne. Saken endte i konfliktrådet i Oslo og Akershus.

<sup>46</sup> It-avisen (2003) Ved ytrebygda skole i Bergen var problemet så stort at skolen måtte forby bruk av kameratelefoner i skoletiden.

<sup>47</sup> YouTube er et nettsted hvor hvem som helst kan laste opp bilder og filmsnutter

mulighetene for distribuering av videosnutter blitt enda større. På dette nettstedet har det den senere tid blitt lastet opp bilder av slåsskamper i skolegården, elever som blir mobbet etc.<sup>48</sup> I tillegg brukes også private nettsider til å henge ut medelever og lærere. I Bryne-saken hengte en elev ut 5 lærere, og kåret ukens hore blant skolens lærere på en nettside.<sup>49</sup> De finnes også liknende tilfeller finnes hvor det er elever som er hengt ut. Disse nye teknologiformene bringer inn nye dimensjon i mobbingen, en utfordring er at de ofte er enda mindre synlige for læreren enn den tradisjonelle mobbingen, og kan være vanskelige å oppdage. Videre kan de være vanskelig å sanksjonere, særlig når internett er involvert er et av problemene at det kan være vanskelig å avdekke hvem som står bak, og om skolen har kompetanse til å sanksjonere handlingen. Et problem som må diskuteres er om skolen kan gripe inn ovenfor nettsider som elevene har utformet på fritiden. Dette vil jeg komme tilbake til.

### 2.3.3 Antisosial atferd/ Norm- eller regelbrytende atferd

”Antisosial atferd er den klart minst forekommende formen for problematferd, men den mest alvorlige formen for problematferd. Dette dreier seg om alvorlig mobbing, hærverk, nasking, medbringelse av våpen, påvirkning av alkohol og narkotika m.v.”<sup>50</sup> Disse atferdsproblemene representerer den mest synlig kategorien siden mye av atferden er av en slik karakter at selve handlingen faktisk setter igjen spor enten på en gjenstand eller en person. Atferden kjennetegnes av at den strider mot normer og regler enten fastsatt av skolefelleskapet eller norsk lovgivning. De grovste tilfellene vil være straffbare i følge almindelig borgerlig straffelov av 22.mai 1902 nr.10 (strl.). Vold, tagging, hærverk og bruk av alkohol og andre rusmidler er typiske eksempler på dette.

---

<sup>48</sup>Dagbladet (2006)

<sup>49</sup>VG (2006)

<sup>50</sup> St.meld.nr.39(2001-2002:121)

### 2.3.4 Annen problematisk atferd

Den siste kategoriene er en samlekategori som er ment å skulle dekke atferden som ikke dekkes av noen av de andre kategoriene. Dette vil være ”annen atferd” som er ikke-ønskelig, men som faller utenfor de tradisjonelle kategoriene. Den første formen som skal vurderes er symbolsk bekledning, dernest ulike former for trivselsødeleggende atferd, til slutt vil jeg ta opp nettpoker. Denne oversikten er ikke uttømmende, men supplerer de ovennevnte kategoriene.

#### 2.3.4.1 Symbolsk bekledning

Den første formen er symbolsk bekledning. I følge Gereluk (2006:1) kan symbolsk bekledning kategoriseres i tre typer; religiøse, politiske og sosiale symboler. Symbolsk bekledning er en form for bekledning som representerer noe mer, den kan være et uttrykk for eksempelvis religion, politikk eller andre sosiale standpunkter. Det som gjør disse er problematiske, er i hovedsak at de kan oppfattes som krenkende av mennesker med andre standpunkt eller kan oppfattes som å krenke individet selv. Utfordringen er hvordan bør og kan skolen/ læreren forholde seg til denne typen atferd; fins det tilfeller hvor symbolsk bekledning bør reguleres?

En type symbolsk bekledning som har voldt mye diskusjon i Norge, så vel som ellers i Europa, er den religiøse bekledningen.<sup>51</sup> Spørsmålet omkring bruken av hijab, niqab og burqa har versert særlig i Oslo-skolen.<sup>52</sup> Bakgrunnen for at religiøse symboler i flere tilfeller har blitt forsøkt forbudt, er at i et multikulturelt samfunn kan denne typen ytringer provoserer mennesker med et motstridende syn. Andre symboler som det kan stilles

---

<sup>51</sup> Denne problematikken ble behandlet av EMD i *Leyla Sahin v. Turkey* i 2005. Tyrkia fikk her medhold i at de kunne forby hijaben på et universitet. Denne saken er sterkt kritisert, og det er også tvilsomt i hvilken grad resultatet er overførbart til andre stater. EMD begrunner forbudet blant annet ut fra særegne forhold til Tyrkia. For mer om problematikken se *Høstmælingen* (2004)

<sup>52</sup> Se Utdanningsdirektoratet (2005) burqa og niqab ble forbudt i Oslo- skolen fra 2005, men begrunnelsen som eksplisitt ble gitt var ikke religiøst fundert. Det ble argumentert med pedagogiske hensyn.

spørsmål ved vil være det kristne korset, hedenske symboler eller jødiske symboler som ”kirpan”.<sup>53</sup>

Den neste formen for symboler er de politiske eller ideologiske symbolene. Dette er symboler som uttrykker noe om et politisk eller ideologisk standpunkt. I hovedsak kan det synes som om denne typen ytringer ikke volder nevneverdig mange reaksjoner i Norge. Et eksempel på dette kan være knyttet til hvit valgallianse, og hvorvidt deres politiske standpunkter bør tillates. Problemstillingen kom på spissen ved Oddemarka skole i Kristiansand hvor elever gikk med nazi- inspirerte bombejakker og boots. Rektor ved skolen vurderte dette som noe som kunne forbyes, og nedla forbud mot det som i skolens ordensreglement ble kalt ”gjengrelaterte effekter”.<sup>54</sup> Et spørsmål er om rektor faktisk kan forby dette. Videre hvis skolene har kompetanse til å forby denne typen symboler, siden det er gjengrelatert, hvilke andre effekter kan få samme behandling?

Den siste kategorien er de sosiale symboler, noe som er en meget vag og vid kategori. Dette vil være symboler eller ytringer i tilknytning til sosiale dimensjoner, og som eksempelvis sier noe om eleven og dennes standpunkt i andre saker, eksempelvis i tilknytning til elevens sosiale identitet. Eller kanskje viktigst av alt, disse symbolene brukes ofte av elevene for å fremstå eksempelvis som kule eller trendy. Dette er også et området det har mange saker i norske skoler de seneste årene. I 2003-2004 var ”sexarmbåndene” mote blant norske barn og ungdommer. Armbåndene symboliserte brukerens seksuelle preferanser, og ble brukt av barn helt ned i 1.klasse. Røyse skole vurderte dette som uakseptable symboler og nedla forbud mot denne typen ytringer.<sup>55</sup> Andre beslektede problemer er små buttons som symboliserer at eleven har prøvd Ecstasy, eller t-skjorter med hasjlogo. Enda et problem er t-skjorter med budskap av seksualisert karakter på barn. Klær har også skapt utfordringer

---

<sup>53</sup> Kirpan er en jødisk kniv som brukes som en del av bekleddingen av Sikh- barn. Kanadisk høyesterett sa i Multani v. Commission Scolaire Marguerite-Bourgeoys (2006) i februar 2006 ja til at Sikh-barn skulle få gå med disse knivene også på skolen, selv om kniven kan brukes som et våpen. De religiøse hensynene veide tyngst.

<sup>54</sup> Nettavisen (2001)

<sup>55</sup> Ringerikes blad (2004)

ved at elevene kler seg mer og mer utfordrende. Dette har ført til diskusjon på en del skoler i relasjon til om det skal være tillat med korte topper som fører til bare mager, eller hoftebukser som medfører at g-stringen stikker opp av buksene. Ved Grimstad ungdomsskole ble det i 2002 gitt pålegg til elevene om å ha ”anstendig klesstil”, og det var særlig bare mager som var forbudt. Jenter som gikk med bare mager fikk en stor oransje t-skjorte trødd over hodet. Problemet med en del av disse kodene er trolig at det tar lang tid før lærerne oppfatter at de er et symbol på noe mer, og når koden knekkes må det avgjøres om dette symbolet er akseptabelt eller ikke. Dernest må det avgjøres om det er mulig å regulere dette eller ikke, her vil for eksempel ytringsfriheten<sup>56</sup> kunne være en skranke.

#### 2.3.4.2 Trivselsødeleggende atferd

Den neste kategorien av atferd som er uønsket er knyttet til atferd som reduserer trivselen på skolen. Dette er også en sammensatt gruppe, og en utfordring er at vurderingen av hva som er trivselsødeleggende vil være subjektiv. Problemene kan være knyttet til elevenes personlige hygiene, eksempelvis elever som lukter vondt, går med skitne klær, har lus eller ikke dusjer etter kroppsøvingstimer, for eksempel av religiøse grunner. Det har vært problematisert omkring innvandrerjenter som ikke dusjer etter kroppsøvingstimer fordi dette er problematisk med hensyn til islam. Den andre gruppen tilfeller som kan trekkes frem er knyttet til skolens sanitære forhold og tilgrising av dette. Et eksempel på denne typen problematikk kom på spissen i tissesaken, hvor Dvergsnes skole i Kristiansand påla guttene i 2.klasse å tisse sittende, fordi noen av guttene tisset på gulvet når de stod. Dette gjorde forholdene på unisextoalettet uhygieniske.<sup>57</sup>

#### 2.3.4.3 Poker

Høsten 2006 har nettpoker fått mye oppmerksomhet både i samfunnet generelt og i skolene. Flere skoler har valgt å nedlegge forbud mot nettpoker og vanlig poker på skolen for å

---

<sup>56</sup> se Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art.10, Kongeriket Norges Grundlov av 17.mai 1814 (Grl.) § 100, mrettl. Jeg går ikke inn på hvordan ytringsfriheten kan være en skranke.

<sup>57</sup> Fedrelandsvennen (2006b)

eliminere problemet, herunder forbud mot pokerhjørner i kantiner og lignende. Som en respons på problemet sendte Lotteri- og stiftelsestilsynet ut et brev til landets skoler hvor de anbefalte skolene å nedlegge denne typen forbud mot poker.<sup>58</sup> I relasjon til nettpoker i skoletiden er det to problemstillinger som kan reises; det ene er knyttet til bruk av skolens datamaskiner, både i undervisningen og i friminuttene. Det andre er knyttet til elevenes private bærbare datamaskiner, og om skolene kan forby at det spilles poker på disse når eleven bruker seg av skolens trådløse nettverk.

### 2.3.5 Begrepsavklaring atferd.

Atferden som er fremstilt i kategoriene over er preget av at den er lite homogen. Når det skal drøftes hvor langt skolen/ lærerens kompetanse rekker er det viktig å se nærmere på atferden. Problematferden spenner fra å bråke i timen, via bare mager til mobbing, trakassering og aggressive former for normbryting. Begrunnelsen for at atferden er uønsket kan være ulik. Inngrepet kan begrunnes i for eksempel at atferden er læringshemmende, krenkende, (moralsk) uakseptabel, skaper uro, straffbar, kan skade eleven eller andre og så videre. Atferd i denne oppgaven vil omfatte mer enn fysiske handlinger som vold eller hærverk. For det første er verbale ytringer inkludert. Verbale ytringer dekker her skrift, ord, digitale meldinger og liknende. I tillegg vil også symbolske budskap som armbånd eller buttons med for eksempel rasistiske budskap dekkes, det samme gjelder psykologiske krenkelser av andre som sosial isolasjon. Atferd er følgelig enhver kommunikativ handling en person foretar seg.

Et neste poeng i relasjon til atferdsbegrepet er knytte til konsekvensvurderinger. Atferden som har blitt fremstilt som utfordrende over er av en slik karakter at den kan ha konsekvenser for eleven selv som nettpoker hvor eleven blakker seg, men kan også ha konsekvenser for medelever og for lærere som mobbing, trakassering, bråk og dårlig hygiene. Det må følgelig ses på hvem som berøres av atferden. Dernest må det ses på hvordan dette berører eleven, direkte eller indirekte?

---

<sup>58</sup> Lotteri- og stiftelsestilsynet (2006)

Atferden trenger ikke være knyttet til selve undervisningskonteksten. Det er ikke bare bråk og uro i undervisningen som er uønsket, men også problematferd i friminuttene, på skoleveien og lignende som skolene kan ha behov for å regulere. Eksakt i hvilke andre sammenhenger skoler bør ha kompetanse til å regulere drøftes senere (se kapittel 5.5.1.4). Atferd må forstås som et samlebegrep som kan kobles til ”noe” som skaper uønskede konsekvenser i en eller annen kontekst med tilknytning til skolen. Problemområdet blir dermed alt annet enn ensartet og i stadig endring ettersom trendene endrer seg blant barn og ungdom. Nettopp barn og ungdoms evne til å plukke opp nye trender kan gjøre det vanskeligere for lærerne og skolene å identifisere hva som er uønsket atferd, og kan skape mange uforutsette problemer. Derfor er det nødvendig med en dynamisk oppfatning av problemlandskapet, noe som kan gjøre en kasuistisk lovgivningsteknikk uegnet. En sentral vurdering i relasjon til atferden vil bli hvilke konsekvenser har den, og om reelle hensyn tilsier at atferden bør kunne reguleres av skolen eller ikke. Fremstillingen over viser noen av problemene skolene kan ha behov for å regulere. utfordringen i fortsettelsen er å kartlegge adgangen de har til dette. Jeg vil komme tilbake til problematikken omkring en uttømmende angivelse av uakseptabel atferd i tilknytning til ordensreglementet, se kapittel 5.5.

#### **2.4 Problemet: er det en interessekonflikt mellom elev og skole?**

Denne oppgaven tar utgangspunkt i en situasjon hvor en eller flere elever opptrer på en måte som oppfattes som uønsket av skolen jfr. kapittel 2.3. utfordringen her er knyttet til hvilke tiltak eller reaksjoner skolene kan ta i bruk for eliminere det uønskede. Tiltakene skolene iverksetter vil innskrenke elevens rettsforhold på en eller annen måte. Dette innebærer at det ofte kan være en interessekonflikt mellom skolen og eleven. I tolkningen av kompetansegrunnlagene i kapittel 4 og 5, blir de underliggende interessekonfliktene synlig når det drøftes hvor dyptgripende tiltak skolen kan bruke. Her må hensynet til eleven og hensynet til skolen avveies. Er disse hensynene motstridende? Hvordan bør en slik konflikt løses? Hvilke interesser skal trekkes inn i vurderingen og hva er det beste resultatet<sup>59</sup>?

---

<sup>59</sup> Se Eckhoff/Helgesen (2001:371)



Skolens tiltak må også ses i et annet perspektiv, tiltakene vil ofte bli gjort for å verne interessene til andre elever, og sikre deres skolemiljø. Tiltaket er da et vern av fellesskapsinteresser, og noe fellesskapet kanskje har blitt enige om at er viktig å sikre, for eksempel ved at elevene har deltatt i utformingen av ordensreglementet. Her vil det være konsensus om tiltakene mellom skolen/ læreren og majoriteten av elevene, og det er ikke nødvendigvis en interessekonflikt som ligger til grunn for tiltaket.

Skolens behov for å iverksette tiltak kan altså være begrunnet ut fra hensynet til et godt læringsmiljø. Atferden kan være uønsket for eksempel fordi den ødelegger lærerens mulighet til å undervise. Her vil elevenes rett til opplæring jfr. oppl. § 2-1 kunne være noe som taler for at skolene bør kunne gå langt i sine inngrep. Videre vil også betraktninger om at skolen bør kunne drive med maktutøvelse understøttes av vernet en elev trenger mot andre elevers mobbing eller trakassering. En elev bør ikke kunne terrorisere klassen eller medelever. Eksempelvis i Irdwand-saken hvor flere elever mobbet og fysisk angrep Irdwand, skal disse elevenes rett til handlefrihet få forrang? I tilfeller hvor handlingene som utføres klart krenker en medelev vil hensyn kunne føres i motsatt retning. Her vil hensynet til Irdwand som mobbes stå i motsetning til mobbernes hensyn, og konsekvensen av å verne mobberne vil nok stride mot de flestes oppfatning av rett og galt. Å ikke gjøre inngrep overfor mobberne innebære en regel som neppe har ønskelige konsekvenser, her vil regelen godhet kunne trekkes inn som noe som veier i favør av at skolen må kunne gripe inn overfor elever som krenker medelever. Uten slike muligheter vil skolen som fellesskap vanskelig kunne fungere tilfredsstillende, og dette tiltaket vil være noe flertallet av elevene er enig i at er nødvendig. I slike tilfeller taler reelle hensyn for at skolen må kunne gjøre et inngrep i elevens atferd for å unngå at en elev mobbes eller lignende. Videre er det et poeng at skolens inngrep mot uønsket atferd vil sikre de øvrige elevene mot overgrep fra en medelev, dette betyr at skolens inngrep i en del tilfeller vil ta sikte på å forsvare andre elever. Elever skal være beskyttet mot mobbing, vold, rasistiske ytringer, seksuell trakassering og andre krenkelser, og det er skolen som må forsvare dette.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Se oppl. § 1-2(6) og kapittel 9a.

Imidlertid må også hensynet til eleven som skolen regulerer atferden til trekkes inn i vurderingen. Et av de viktigste momentene som må vurderes er knyttet til elevens rettssikkerhet, og behovet for rettsvern.<sup>61</sup> Skolens asymmetriske oppbygning taler også for at det må finnes klare rammer for skolens adgang til å regulere elevens atferd. Skolen er basert på at læreren/ skolen har en maktposisjon i forhold til eleven, og kan styre elevens atferd på grunnlag av dette. Dette maktforholdet, og elevens avhengighet av læreren/ skolen, for å komme seg videre i livet, gir skolen en maktposisjon som kan føre til at eleven tolerer større inngrep i sin rettsstilling enn skolen egentlig har kompetanse til å gjøre. Når en elev får beslaglagt sin mobiltelefon eller sine Pokemonkort, er dette et utslag av makt. I slike tilfeller kan det være vanskelig, om ikke umulig, for elevene å få en vurdering av om dette være et uforholdsmessig stort inngrep eller ikke. Eleven trenger følgelig et vern mot myndighetsmisbruket som denne asymmetriske relasjon kan åpne for i praksis. Dersom skolen/ læreren ikke trenger å forholde seg til noen grenser kan dette blant annet føre til at faren for overgrep blir større. Disse grensene kan finnes i kravet til regelbinding for forvaltningen, her skolene.<sup>62</sup> Her vil også elevens behov for forutberegnelighet og ikke vilkårlige avgjørelser komme inn.<sup>63</sup> I en skolekontekst vil det være utfordringer knyttet opp mot samspillet mellom elev og lærer, og i noen tilfeller vil personkjemien av ymse grunner kunne være mindre god. Likevel bør eleven sikres mot urettferdig forskjellsbehandling. Det bør ikke være slik at læreren kan ilegge mer eller mindre tilfeldige sanksjoner basert på ”trynefaktor”. Også elever som ikke er lærerens favoritt bør behandles i forhold til gitte regler, og elevene vil ha behov for å bli behandlet likt i like tilfeller.

Et hensyn til som taler for at elevene trenger vern om sine rettigheter er det multikulturelle samfunnet som Norge er i dag. Dersom elevene ikke har et visst minstevern kan det føre til at minoriteters rettigheter blir tilsidesatt fordi de ikke er i samsvar med det majoriteten oppfatter som riktig. Eksempelvis vil en rekke religiøse symboler kunne bli forbudt dersom eleven ikke har noe vern, en sak som diskuteres i denne relasjonen er forbudet mot

---

<sup>61</sup> For mer om rettssikkerhet se Eckhoff/Smith (2006:50-54)

<sup>62</sup> Se Eckhoff/Smith (2006:52)

<sup>63</sup> Dette hensynet trekkes også frem i NOU-1995:18:65 hvor det påpekes at elevene trenger noen rettigheter for å unngå vilkårlig myndighetsutøvelse.

eventuelt hijab i undervisningen. Hensynet til individets livsutfoldelse og frihet taler for at skolene må være tilbakeholdende med å gjøre inngrep/ reguleringer som begrenser elevens frihet eller som forskjellsbehandler elever. Det bør ut fra hensynet til eleven stilles krav til både prosedyren for inngrepet og for hvor langt inngrepet kan gå i elevens rettighetssfære. Også det at elevene er mindreårige og plikter å motta grunnopplæring taler for en begrenset inngrepsadgang.<sup>64</sup>

Den videre avhandlingen vil i hovedsak dreie seg om tolkning av de ulike kompetansegrunnlagene for å avklare hvor langt dette strekker til. Her må både hensynet til elevene og til skolen trekkes i vurderingen. Trolig vil interessen som skal forsvares måtte trekkes inn i vurderingen og vurderes opp mot inngrepet skolen vil gjøre. Men det er her viktig å være klar over at alle tiltak ikke innebærer en interessekonflikt, og i noen tilfeller vil hensynet til fellesskapet, og konsensus i fellesskapet om at et godt skolemiljø skal beskyttes være viktig. Før jeg skal vurdere hvilke tiltak skolene kan ta i bruk i kapittel 4 og 5, må en rekke prinsipielle avklaringer omkring skolens organisering og forholdet til forvaltningsretten klarlegges i kapittel 3. Dette vil ha betydning for elevens rettsvernsgarantier.

---

<sup>64</sup> Se kapittel 3.1

### **3 Prinsipielle betraktninger omkring offentlige skolers kompetanse**

Før de rettslige grunnlagene for skolenes tiltak skal undersøkes, vil jeg se nærmere på den offentlige grunnskolen, og særtrekk ved denne som har betydning for skolenes kompetanse til å regulere elevers atferd. Dette kapitlet vil klargjøre sentrale premisser for skolenes regulering av elevatferd. Det første som skal undersøkes er elevenes opplæringsrett og opplæringsplikt, samt konsekvenser av denne både for elevene og skolen. Her vil jeg også se på i hvilken grad forvaltningsretten har innvirkning på de offentlige skolenes virksomhet, og hvordan dette bakteppet (jfr. kapittel 1.2) er en rettssikkerhetsgaranti for eleven. Hva er konsekvensen av at en regulering av elevens atferd, for eksempel å pålegge en elev å vaske bort taggingen sin, er myndighetsutøvelse? Videre vil forvaltningsrettslige skranker som begrenser skolens kompetanse bli drøftet.

#### **3.1 Elevenes opplæringsrett og opplæringsplikt**

I Norge har barn og unge en plikt til grunnskoleopplæring, og en rett til offentlig grunnskoleopplæring jfr. oppl. § 2-1. Opplæringsretten gir barn og unge et individuelt krav på en offentlig grunnskoleopplæring, kommunen kan ikke avvise dette med begrunnelse om dårlig økonomi.<sup>65</sup> Opplæringsplikten innebærer at barn og unge ikke kan velge bort grunnskoleopplæring, ved for eksempel å jobbe isteden.<sup>66</sup> Denne plikten varer jfr. oppl. § 2-1(5) helt til barnet har fullført tiende skoleåret. Retten og plikten medfører at opplæring får en sentral plass i barn og unges liv, og at de på en eller annen måte må forholde seg til et opplæringsfellesskap, herunder at de må forholde seg til samværsreglene i dette fellesskapet.

---

<sup>65</sup> Raugland (1999:59)

<sup>66</sup> For mer om opplæringsplikt og opplæringsrett se NOU-1995:18:105-117, Ot.prp.nr.46(1997-1998:31-36), Raugland (1999:55-63)

Den vanligste formen for grunnopplæring i Norge er den offentlige. Høsten 2005 var det i følge utdanningsspeilet<sup>67</sup> registrert 605 190 elever i den offentlige grunnskolen. Men hvordan blir situasjonen når foreldrene<sup>68</sup> ikke ønsker at barnet skal motta grunnopplæringen i de offentlige grunnskolene, for eksempel fordi de ønsker en opplæring basert på en gitt religiøs overbevisning eller mener at de selv kan gi barnet den nødvendige grunnopplæringen? I disse tilfellene kommer unntaket i oppl. § 2-1(1)i.f. til anvendelse som åpner for at opplæringsplikten kan ivaretas på andre måter enn den offentlige. Plikten kan også ivaretas gjennom ”anna, tilsvarende opplæring” jfr oppl. § 2-1(1). Med ”anna, tilsvarende opplæring” siktes det i hovedsak til enten grunnskoleopplæring i privateide skoler<sup>69</sup> som har krav på statsstøtte, eller privat hjemmeundervisning<sup>70</sup>. Dette støttes i NOU-1995:18:113 som sier at ”opplæringsplikten også kan oppfylles gjennom opplæring i private skoler eller ved hjemmeopplæring.” Barnet i eksemplet over kan i prinsippet tilfredsstille opplæringsplikten ved enten gå på en godkjent privat skole<sup>71</sup> eller ved hjemmeundervisning. Barnet plikter ikke å motta offentlig grunnskoleopplæring, dette følger av ordlyden i oppl. §2-1(1). Så fremt opplæringen er tilsvarende den offentlige oppfylder barnet sin opplæringsplikt.

---

<sup>67</sup> Utdanningsspeilet 2005:17

<sup>68</sup> Foreldreretten er hjemlet blant annet i EMK-protokoll 1 artikkel 2, for mer se Ot.prp.nr.37(2006-2007:13)

<sup>69</sup> Grunnskoleopplæringen i private skoler kan også skje i private grunnskoler som ikke har rett til statstilskudd. Virksomheten i privateide skoler som ikke mottar statsstøtte vil være regulert av oppl. jfr oppl. §1-1(2) og § 2-12. Privateide skoler som har krav på statstilskudd reguleres jfr. oppl. § 1-1(2) av frskol. I disse tilfellene sier frskol. § 3-2 at opplæringsplikten ivaretas. For forskjellen på private skoler med og uten statstilskudd se Ot.prp.nr.37(2006-2007:17)

<sup>70</sup> For hjemmeundervisning se oppl. § 2-13, se også Aamodt (2001) for en utfyllende fremstilling av hjemmeundervisning i Norge.

<sup>71</sup>Jeg velger her å anvende begrepet privateide skoler om de skolene som ikke en del av den offentlige grunnopplæringen. Dette avviker noe fra lov om frittstående skoler av 2003, som bruker benevnelsen frittstående skole eller friskole. Årsaken til at jeg velger å bruke begrepet privat skole (som også forgjengeren til frskol., lov om privatskoler av 14. juni 1985 nr. 73 anvendte) er at i Kunnskapsdepartementet i Ot.prp.nr.37(2006-2007:20) eksplisitt uttaler at begrepet friskole ikke nødvendigvis gir et riktig bilde av de privateide skolene, og at de ønsker å gå tilbake til det eldre begrepet ”private skoler”.

### 3.1.1 Valgfrihetens begrensninger

Spørsmålet er om denne valgfriheten er reell, eller om barnet rent faktisk må delta i det offentlige skolefellesskapet, og må innrette seg etter samværsreglene der. Statistikk kan tyde på at valgmuligheten ikke er reell. I 2005 benyttet kun 2,3 % av barna i opplæringspliktig alder valgmuligheten<sup>72</sup>, i tall utgjorde dette 14 450 elever. Antallet som mottar hjemmeopplæring er uvisst, men er av Beck estimert til ca 400 på landsbasis.<sup>73</sup> Statistikk viser altså at kun en marginal andel av norske barn og ungdom mottar grunnskoleopplæring utenfor den offentlige fellesskolen.

Det finnes flere årsaker til at valgfriheten blir hypotetisk, blant annet antallet privateide skoler<sup>74</sup>, og spredningen av disse. Et eksempel er eleven som eleven bor i en mindre bygd hvor det kun er en offentlig skole og det ikke er noen privat skole som tilbyr grunnopplæring i rimelig nærhet, har eleven noe reelt valg da? Vil ikke eleven være nødt til å delta i den offentlige grunnopplæringen enten vedkommende vil det eller ikke? At antall private skoler og spredningen av disse er en begrensende faktor viser statistikk. Det var høsten 2005 3162 offentlige grunnskoler i Norge, og 150 privateide skoler som mottok statstilskudd.<sup>75</sup> Det viser for det første at det er overvekt av offentlige grunnskoler, dessuten kan det ut fra antallet private skoler (147) sammenholdt med at det er 431 kommuner i Norge<sup>76</sup> utledes at det er 3 ganger flere kommuner i Norge enn antall private skoler. Tallene viser følgelig at det i minst 2/3 av norske kommuner ikke er en privatskole. Elevene må i disse tilfellene ut av kommunen for å få tilbud om alternativ grunnopplæring, eller foreldrene må starte med hjemmeundervisning. På den andre siden plikter kommunene jfr. oppl. § 13-1 å tilby offentlig grunnskoleopplæring, så her er tilgjengeligheten en annen.

---

<sup>72</sup> Utdanningsspeilet 2005:17

<sup>73</sup> Beck (2003), se også Aamodt (2001:14-15)

<sup>74</sup> Muligheten for private skoler til å motta statstilskudd har i Norge vært snever. Regjeringen Bondevik 2, åpnet ved frskol. denne adgangen ved å endre vilkårene for å bli godkjent som privatskole som hadde krav på støtte. Adgangen ble innsnevret med godkjenningstopp i 2005 av regjeringen Stoltenberg, se frskol. § 1-1(1). Ot.prp.nr.37(2006-2007) foreslår å gå tilbake til samme adgang for godkjenning som fantes i den opphevede privatskoleloven av 1985

<sup>75</sup> Utdanningsspeilet 2005:26

<sup>76</sup> Kommunal- og regionaldepartementet (2006)

Valgmuligheten kan også være mindre fordi de privateide skolene er for dyre eller for eksempel av pedagogiske eller religiøse grunner uaktuelle.<sup>77</sup> På grunnlag av dette kan det spørres om valgfriheten i relasjon til opplæringsretten er reell, og om eleven indirekte er nødt til å følge atferdsregler som er laget av et fellesskap eleven kanskje ikke ønsker å tilhøre, men må?

Et annet moment som taler mot at barn og unge har en reell valgmulighet er økonomi og kapasitetsmessige hensyn ved de offentlige skolene. Dersom det i elevens hjemkommune ikke er mer enn én offentlig skole, vil det ikke være noen reelle valgmulighet i forhold til ulike offentlige skoler heller. Barnet må gå på denne skolen for å oppfylle plikten sin. Dersom barnet bor i en større kommune, er det teoretisk sett flere skoler å velge mellom, som for eksempel i Oslo, men kapasitetsmessige problemer kan da faktisk sett fjerne valgmulighetene.<sup>78</sup> Skoler i pressområder kan ikke ta imot alle elevene som ønsker å gå der, men må foreta en eller annen prioritering.<sup>79</sup> Konsekvensen er igjen at valgfriheten reduseres.

Et annet problem oppstår i tilfeller hvor kommunen overprøver foreldrenes oppfatning av hva som er godkjent hjemmeundervisning.<sup>80</sup> Et eksempel på dette kan hentes fra Oslo kommune. Høsten 2006 ble flere muslimske foreldre nektet godkjenning på sin hjemmeundervisning fordi det skjedde i gruppe og ikke innenfor familien<sup>81</sup>. Dette var etter kommunens fortolkning ikke hjemmeundervisning. I disse tilfellene vil kanskje følelsen av tvang og reguleringen av atferd som den offentlige skolen gjør i forhold til eleven føles

---

<sup>77</sup> Eksempelvis er både Montessori-skolene og Rudolph Steiner skolene basert på pedagogiske grunnsyn som ikke alle er enige i, og for religiøse privatskoler som katolske skoler, muslimske skoler vil livssyn avgjøre om det er aktuelt eller ikke. For mer om de pedagogiske alternativene se Myhre (1996)

<sup>78</sup> Imidlertid vil det i større kommuner som Oslo være en større mulighet til å velge i private skoler.

<sup>79</sup> Her vil nærhetsprinsippet i § 8-1 kunne komme inn og sikre barnets valgmuligheter. Hovedregelen er at barn og unge har jfr oppl. § 8-1 rett til å gå på den skolen som ligger nærmest, eller på den skolen i nærmiljøet som de sogner til. Overfylte skoler kan føre til at eleven blir plassert på en annen skole enn den de ønsker, dette kan også beskjære elevenes valgfrihet jfr oppl. § 2-1.

<sup>80</sup> For mer om godkjent hjemmeundervisning se oppl. § 2-13, Helgeland (2006:94-96)

<sup>81</sup> Beck (2006)

enda mer inngripende. Her ønsket foreldrene en alternativ opplæring, men fikk avslag. Bør dette ha betydning for inngrepene?

Resultatet er at den offentlige grunnskoleopplæringen i mange tilfeller har en monopolsituasjon. Eleven må oppfylle opplæringsplikten i den offentlige grunnskolen, selv om denne har andre verdier enn det foreldrene ønsker barnet skal møte, fordi det ikke finnes andre alternativer. Den mest ytterliggående konsekvensen er at barn og unge hypotetisk sett kan bli underlagt meget vidtgående inngrep i sin rettssfære. Spørsmålet er om pliktelementet i opplæringen innsnevrer tolkningen av hvor langt skolen kan gripe inn i elevens rettigheter. Den offentlige grunnopplæringens monopolsituasjon og opplæringsplikten jfr. oppl. § 2-1 vil kunne være et tolkningsmoment når det skal vurderes hvilke grenser som finnes for skolens adgang til inngrep.<sup>82</sup> Dette kan taler for en tolkning i elevens favør i relasjon til de ulike kompetansegrunnlagene, dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 4 og 5.

### **3.2 Offentlig grunnskoleopplæring og forvaltningsutøvelse**

De fleste barn oppfyller opplæringsplikten sin i den offentlige grunnskolen, det neste spørsmålet er hvilken betydning dette har for reguleringen av elevatferd at skolen er offentlig eid. Her skal forholdet mellom de offentlige skolene og forvaltningsretten avklares. Kan det tenkes at det finnes begrensninger for hvilke tiltak skolene kan ta i bruk når de ønsker å regulere elevenes atferd som følger av regler utenfor oppl. ? I relasjon til de private skolene vil forholdet til forvaltningsretten bli mer komplisert siden disse har private skoleeiere, og ikke er kommunale. Oppl. gir noen av fvl. sine bestemmelser anvendelse også på de private skolene, se § 15-2. Dette vil ikke bli behandlet her.

Spørsmålet om forvaltningsretten kommer til anvendelse i relasjon til å verne elevene mot skolens reaksjoner må brytes ned i to problemstillinger. For det første; er de offentlige skolene forvaltningsorgan og dernest er tiltakene de vil bruke overfor elevens atferd

---

<sup>82</sup> Se NOU-1995:18:307, opplæringsplikten trekkes blant annet inn som et moment som trekker i retningen av en snever bruk av bortvisning av eleven jfr. oppl. § 2-10.



myndighetsutøvelse? Er for eksempel forbud mot bare mager og ”saggebukser”, pålegg om å tisse sittende eller forbud mot bruk av MSN på skolens datamaskiner å regne som offentlig myndighetsutøvelse eller ikke? Og hvilke konsekvenser får dette for skolenes kompetanse?

### 3.2.1 Skolene som forvaltningsorgan

Når det skal avgjøres om de offentlige skolene er å regne som forvaltningsorgan er det deres tilknytning til stat og kommune som må vurderes. I følge fvl. § 1 er et forvaltningsorgan ”et hvert organ for stat eller kommune”. For de offentlige grunnskolenes del er det klart både i NOU-1995:18:85, Ot.prp.nr.46(1997-1998) og juridisk teori<sup>83</sup> at disse er å regne som organ for stat og kommune. En årsak til dette ligger i eierforholdet til de offentlige skolene. Det er kommunene som er skoleeier for de offentlige grunnskolenes. ”Nemninga *skoleeigaren* må forståast som den som er ansvarleg for verksemda. For offentlege grunnskolar vil dette normalt vere kommunen, for vidaregåande skolar fylkeskommunen, for private skolar den verksemda (det rettssubjektet) som driv skolen.”<sup>84</sup> Dette eierforholdet fremgår også av oppl. § 13-1 som pålegger kommunene å oppfylle elevenes retten til grunnskoleopplæring, sammenholdt med oppl. § 13-1(3), som sier at ”Offentlege grunnskular skal vere kommunale”. Det kommunale ansvaret og eierforholdet medfører at de offentlige grunnskolenes er organ for kommune, og at disse er forvaltningsorgan jfr fvl. § 1.<sup>85</sup> Dersom ikke dette er tilstrekkelig for at skolene er å regne som et organ for kommunen, ville vel all kommunal tjenesteyting falle utenfor.

Det neste spørsmålet blir hvilke konsekvenser for skolenes virksomhet det har at de er forvaltningsorgan. At skolene er forvaltningsorgan innebærer viktige rettvernsgarantier for elevene. Både de lovfestede saksbehandlingsreglene i fvl. og ulovfestede forvaltningsprinsipp vil kunne få konsekvenser for skolenes adgang til å regulere elevenes

---

<sup>83</sup> Se Raugland (1999)

<sup>84</sup> Ot.prp.nr.72(2001-2002:7)

<sup>85</sup> Dette støttes også av Hove (2002:679)

atferd. I oppl. §15-1 konstateres det at ”Forvaltningslova gjeld for verksemd som etter lova her blir driven av forvaltningsorgan ...”. Videre sies det om fvl. at:

”alle organer som deltar i gjennomføringen av offentlig opplæringsvirksomhet, vil være bundet av reglene i forvaltningsloven. Dette gjelder ikke bare ved utøving av offentlig myndighet til å treffe bindende vedtak og for organer og personer som utøver slik myndighet. Også organer og personer som er beskjeftiget med tjenesteyting og mer forretningsmessig preget virksomhet (kjøp og salg, personalforvaltning) er i utgangspunktet omfattet av forvaltningslovens bestemmelser.”<sup>86</sup>

At de prosessuelle reglene i fvl. kommer til anvendelse for skolenes virksomhet er altså utvilsomt. Lovgiver har valgt å påpeke dette eksplisitt, noe som egentlig er overflødig. ”Av forvaltningslovens egen ordlyd følger det at den som utgangspunkt kommer til anvendelse i de deler av opplæringssektoren som drives av staten eller av kommuner eller fylkeskommuner. Rettslig sett er det derfor unødvendig å foreslå særskilte bestemmelser i lovgivningen om opplæring som henviser til forvaltningsloven og klargjør hvilke deler av loven som kommer til anvendelse.”<sup>87</sup> Men av pedagogiske grunner vil dette tydeliggjøre fvl. sin betydning innenfor opplæringssektoren, å gjøre reglene tydeligere for elever, foreldre og lærere.

Den videre konsekvensen av dette er at skolens virksomhet må vurderes i forhold til om den tilfredsstillende kravene som forvaltningsrettens generelle regler oppstiller, også de ulovfestede prinsippene. Dette medfører at så vel den personelle som den materielle kompetanse til å regulere elevenes atferd må vurderes etter forvaltningsrettslige prinsipper og regler. Dermed vil det være slik at elever som får mobiltelefonen beslaglagt eller blir innesperret i 1 time ikke bare beskyttes av oppl., men også av forvaltningsrettens lovfestede og ulovfestede regler og prinsipper. Et sentralt spørsmål som må vurderes i relasjon til de ulike kompetansegrunnlagene er derfor hvilke forvaltningsrettslige skranker

---

<sup>86</sup> NOU-1995:18:85 Sitatet kommenter egentlig den opphevede lov om grunnskolen av 13.juni 1969 nr.24 (gsl.), men det er ingen grunn til å tro at rettstilstanden ble endret på dette punktet. Det fremgår også av NOU-1995:18

<sup>87</sup> NOU-1995:18:87

vil ha betydning for skolens inngrep. Før jeg vurderer dette vil jeg se nærmere på hvilke av skolens handlinger i relasjon til elevene som er å regne som myndighetsutøvelse, og følgelig vil representere et inngrep.

### **3.3 Regulering av atferd som myndighetsutøvelse**

Når det gjelder reguleringer av elevenes atferd vil disse som hovedregel være myndighetsutøvelse. Dette fordi de innebærer utøving av offentlig myndighet, som diskutert i forrige kapitel. Jeg vil her se nærmere på hva slags myndighetsutøvelse skolen driver med når de regulerer elevatferd. Fellestrekket er at myndighetsutøvelsen vil være et inngrep i elevens rettsforhold i de fleste tilfellene. Det er myndighetsutøvelse når en lærer beslaglegger en mobiltelefon, pålegger en elev å vaske bort taggingen sin eller nedlegger forbud mot nettpoker eller forbud mot bruk av burqa? Eksempler viser at myndighetsutøvelsen kan gjøre via ulike virkemidler som kan variere blant annet i art og omfang. Det er inngrepets<sup>88</sup> art som vil avgjøre hvilke av forvaltningsrettens bestemmelser som kommer til anvendelse, og hvor sterkt vern eleven har mot myndighetsmisbruk fra skolen.

Det er altså felles for mange av tiltakene skolen anvender at de er å regne som inngrep i elevens rettsforhold.<sup>89</sup> Men hva vil det si at en skolens handling er å regne som et inngrep og følgelig offentlig myndighetsutøvelse? Et inngrep kan karakteriseres av at det på en eller annen måte påvirker elevenes (borgernes) handlemåte, det er et utslag av skolens offentlige høyhetsrett. Tiltaket/ inngrepet vil innebære myndighetsutøvelse, med konsekvensene det vil ha for skolens adgang til å bruke det. ”Myndighetsutøvelse forbindes gjerne med situasjoner der det gripes inn i noens rettigheter eller interesser. Dette omfatter for det første avgjørelser som direkte innskrenker den enkeltes rettsstilling

---

<sup>88</sup> I fortsettelsen vil jeg anvende begrepet inngrep, i tillegg til tiltak i relasjon til skolens regulering av elevatferd, siden dette er et vanlig begrep i forvaltningsretten. Inngrep er et begrep som i stor grad er negativt ladet, og det skaper noen utfordringer i vurderingen.

<sup>89</sup> Se kapitel 2.3 for en mer utfyllende fremstilling av elevens problematferd som skolen kan ønske å gripe inn overfor.

gjennom forbud og påbud.”<sup>90</sup> ”De sentrale former for myndighetsutøvelse er generell og individuell normering, kontroll og sanksjonering.”<sup>91</sup> Disse ulike formerne for myndighetsutøvelse, forbud, påbud samt sanksjonering vil i stor grad være eksempler på skolenes tiltak for å regulere elevenes atferd. Dermed vil det også være klart at disse tiltakene er å regne som myndighetsutøvelse og konsekvensen er at normeringene er å regne som et inngrep etter forvaltingsretten. Dette vil ha flere konsekvenser for skolene. En er at de forvaltingsrettslige reglene om kompetansens grenser kommer til anvendelse. Disse reglene vil sette rammer for hvilke inngrep skolene kan gjøre og ikke, eksempelvis er legalitetsprinsippet som skal behandles i kapittel 3.4 en viktig skranke. Skolenes regulering av elevens atferd må vurderes konkret i forhold til hva slags normering av atferden reaksjonen innebærer, og hvordan det gripes inn i elevenes rettsforhold.

Inngrepet/ tiltaket kan berøre ulike rettigheter og interesser hos eleven. Dette vil ha betydning for hvor omfattende inngrepet kan være og ikke, siden det kan tenkes at noen interesser er mer beskyttelsesverdige enn andre. Boe trekker frem ulike typer friheter/ rettigheter som et inngrep i individets rettsforhold kan gjøres i. Dette neppe en uttømmende liste, men kan tjene som et hjelperedskap når inngrepet skal vurderes. Inngrep kan eksempelvis gjøres i bevegelsesfriheten, retten til alminnelig livsutfoldelse (herunder handlefriheten), den legemlige integriteten, den psykiske integriteten, det alminnelige personvernet og økonomiske rettigheter som eiendomsretten.<sup>92</sup> Hvilken interesse/ rettighet det er som rammes vil kunne ha innvirkning på hvor vidtrekkende kompetansen til inngrep er. Hvordan inngrepets art etc. vil kunne få innvirkning ved vurderingen av kompetansens ekstenjon vil bli belyst i tilknytning til det relative legalitetsprinsippet i kapittel 3.4.1.1. Foreløpig er det påvist at skolenes regulering av elevens atferd kan skje gjennom ulike typer inngrep, som kan berøre ulike av elevens rettigheter/ interesser. Konsekvensen av dette må vurderes nedenfor.

---

<sup>90</sup> Graver (2002:47)

<sup>91</sup> Graver (2002:47)

<sup>92</sup> Boe (1993b:664-671). Her utdyper Boe også kort hva som ligger i de ulike. Boe trekker også opp andre rettigheter som kan krenkes som for eksempel sosiale og kulturelle rettigheter, og retten til å være annerledes, men sier at vernet omkring disse rettighetene er noe usikrere.

### 3.4 Forvaltningsrettslige skranker for inngrep

Det neste som må vurderes er hvilket vern forvaltningsretten gir elevene for å sikre dem mot inngrep som går for langt inn i deres rettsforhold. Hvilke grenser for myndighetsutøvelse finnes det som beskytter elevene mot inngrep som skolene ikke kan foreta seg? I forhold til hvilke ulovfestede prinsipper som kan komme til anvendelse sier NOU-1995:18:83 ”De ulovfestede prinsippene for god saksbehandling kan også ha stor selvstendig betydning. Det samme gjelder andre grunnprinsipper i forvaltningsretten, slik som legalitetsprinsippet og forbudet mot å treffe avgjørelser på grunnlag av argumenter uten saklig sammenheng med de forbehold som står sentralt i etter vedkommende lov eller forskrift”. Det første som vil bli undersøkt nedenfor er legalitetsprinsippet og hvilke konsekvenser dette har for skolenes myndighetsutøvelse. Øvrige ulovfestede prinsipper som kan ha betydning vil bli behandlet i relasjon til kompetansevurderingen i kapittel 5. Aktuelle prinsipper kan være forsvarlighetsprinsippet, likhetsprinsippet, saklighetsprinsippet, proporsjonalitetsprinsippet og nøytralitetsprinsippet.<sup>93</sup> Disse prinsippene vil kunne være knyttet til både resultatet skolen kommer frem til (innholdet) og til fremgangsmåten som ble brukt.<sup>94</sup>

#### 3.4.1 Legalitetsprinsippet

Et av de grunnleggende prinsippene i forvaltningsretten er legalitetsprinsippet. Dette har betydning for skolens kompetanse til å regulere elevenes atferd når skolen mener at eleven har opptrådt på en måte som er i strid med skolens regler, normer og forventninger. Spørsmålet her er hvilket vern gir legalitetsprinsippet elevene. Legalitetsprinsippet sikrer elevene mot at skolene tar i bruk tiltak som er utenfor kompetansen deres. Essensen i prinsippet er ”Visse tiltak krever hjemmel i lov på grunn av sitt innhold. Denne delen av det generelle kravet om kompetanse for rettslige disposisjoner [...] kaller vi legalitetsprinsippet.”<sup>95</sup> Formålet med prinsippet er knyttet til borgerens (elevens) rettsvern, og å begrense myndighetenes (skolenes) adgang til å gripe inn i borgernes (elevens)

---

<sup>93</sup> Se Graver (2002:39) for en oppstilling av ulovfestede prinsipper.

<sup>94</sup> Eckhoff/Smith (2006:380)

<sup>95</sup> Eckhoff/Smith (2006:325)

rettsstilling. Ut fra denne tilnærmingen er det slik at dersom rektor for eksempel vil pålegge en elev å barbere bort alt hår, må han ha hjemmel i lov. Dersom rektor ikke kan påvise at han/ skolen har fått myndighet til å kreve dette, vil inngrepet ikke kunne gjøres. En viktig del av rektors virksomhet når han i slike tilfeller ønsker å gjøre et inngrep er å påvise at lovhjemmelen faktisk foreligger. Legalitetsprinsippet slik det er tolket her er basert på den tradisjonelle oppfatningen av prinsippet, slik det blant annet er å finne hos Andenæs, og er basert på en positiv angivelse av hva som faller inn under begrepet. I denne forståelsen av prinsippet vurderes rektors rettslige disposisjon etter sin karakter, og dersom inngrepet er av en slik karakter at det kan regnes som et ”inngrep i borgernes rettssfære”<sup>96</sup> er hjemmel i lov nødvendig, andre kompetansegrunnlag strekker ikke til. Et viktig poeng i forhold til fortolkningen av legalitetsprinsippet er at lovsbegrepet fortolkes vidt. ”Kravet om lovhjemmel innebærer ikke at alle reglene må være gitt i selve loven. Det er som utgangspunkt tilstrekkelig at loven *eller* bestemmelser gitt i medhold av den, gir kompetanse [...] Deler av lovgivningsmyndigheten kan altså være delegert til forvaltningen selv. Hjemmel i ”reglement” eller ”instruks” som ikke har hjemmel i lov, er derimot ikke nok til å tilfredsstille dette kravet.”<sup>97</sup> Lov er altså ikke bare formelle lover, men også forskrifter og annet gitt i medhold av lov. Konsekvensen av dette vil jeg komme tilbake til nedenfor i relasjon til skolenes ordensreglement og i hvilken grad ordensreglementet kan brukes som rettslig grunnlag for å gjøre inngrep (se kapitel 5).

Den tradisjonelle tilnærmingen til legalitetsprinsippet, har fått en del kritikk den senere tid. Kritikerne<sup>98</sup> argumenterer for en videre tolkning av hvilke kompetansegrunnlag som kan gi myndighetene, i vårt tilfelle skolen, adgang til å gjøre inngrep overfor borgeren (eleven). Poenget er at rektors kompetanse må ikke nødvendigvis finnes i oppl., men også andre grunnlag kan strekke til. ”Et sikrere grunnlag for å finne ut når hjemmel i lov er nødvendig, får man ved å se på forholdet mellom lovgiverkompetansen og kompetanse som bygger på et annet grunnlag. Utgangspunktet er at *kompetanse er nødvendig for å treffe rettslig*

---

<sup>96</sup> Eckhoff/Smith (2006:325)

<sup>97</sup> Eckhoff/Smith (2006:325)

<sup>98</sup> Se Boe (1993b), Eckhoff/Smith (2006:326)

*bindende beslutninger.*"<sup>99</sup> I denne negative tilnærming til legalitetsprinsippet er essensen at det må foreligge et kompetansegrunnlag (avtale, sedvanerett, organisasjons- og instruksjonsmyndighet eller lignende<sup>100</sup>) som gir skolen hjemmel til å foreta det aktuelle inngrepet. Dersom ikke noen av disse kompetansegrunnlagene strekker til, for eksempel fordi inngrepet er meget omfattende, må skolen ha hjemmel i lov for å kunne gjøre inngrepet. *"Når ingen av dem [andre kompetansegrunnlag] strekker til, er lovgivningskompetanse det eneste som kan gi grunnlag for rettslig bindende beslutninger."*<sup>101</sup> Konsekvensen av dette nye legalitetsprinsippet er at rektor/ skolen når de ønsker å regulere elevenes atferd på en eller annen måte, ikke er avhengig av hjemlene som finnes i oppl., men at også andre kompetansegrunnlag kan strekke til, eksempelvis avtale mellom skolen og foresatte. Dette innebærer en videre oppfatning av hva som kan tjene som kompetansegrunnlag, og en viktig vurdering for skolen vil være å tolke de ulike kompetansegrunnlagene nøye for å finne ut hvor langt de rekker. Dersom et kompetansegrunnlag ikke strekker til må et nytt finnes. Det er først når de øvrige ikke strekker til at lov er nødvendig.

En viktig presisering bør foretas; dersom forvaltningen/ skolen har hjemmel for inngrepet de ønsker å foreta seg i lov, trenger de ikke å vise til andre kompetansegrunnlag først. I slike tilfeller kan retten til å foreta inngrepet hjemles direkte i lov. Dette er en sentral presisering i relasjon til legalitetsprinsippet og skolens inngreps muligheter fordi oppl. inneholder flere kompetansegrunnlag som gir den offentlige skolen mulighet til å gjøre inngrep slik at problematikken omkring andre kompetansegrunnlag nok ikke er fullt så relevant her som på andre rettsområder.<sup>102</sup> Her vil skolen i praksis ofte anvende inngrepshjemler gitt i oppl. som rettslig grunnlag for sine inngrep, og da særlig muligheten til å regulere elevenes atferd via ordensreglementet jfr. oppl. § 2-9.

---

<sup>99</sup> Eckhoff/Smith (2006:326)

<sup>100</sup> For aktuelle kompetansegrunnlag se Eckhoff/Smith (2006:229)

<sup>101</sup> Eckhoff/Smith (2006:328)

<sup>102</sup> Her er det forskjeller mellom de offentlige og private skolene. I private skoler kan avtalen om opptak være et kompetansegrunnlag.

#### 3.4.1.1 Et relativt legalitetsprinsipp

Utgangspunktet så langt er greit: skolen/ rektor må ha et kompetansegrunnlag for å gjøre et inngrep ovenfor eleven, det følger av legalitetsprinsippet. Men kan det samme kompetansegrunnlaget brukes i relasjon til ethvert inngrep? Kan rektor med en litt uklar hjemmel i en avtale mellom foreldrene og skolen kreve at eleven tatoverer inn skolens emblem på overarmen eller vil denne typen inngrep i elevens legemlige integritet stiller et strengere krav til kompetansegrunnlaget enn for eksempel et forbud mot å høre på MP3-spilleren i timen? Dette er spørsmålet om det kan tenkes å eksistere et relativt legalitetsprinsipp. Ideen om et relativt legalitetsprinsipp trekkes frem både Rt.1995:530 og av Boe<sup>103</sup>.

I Rt.1995:530 behandler Høyesterett spørsmålet om hvor klar en lovhjemmel må være for at det skal kunne gjøres inngrep. Dette er egentlig en dom om hvilke vedtak Fiskeoppdretternes Salgslag AL kunne treffe, men uttalelsene i denne dommen omkring hjemmelskravet er så generelle at de også må kunne gis anvendelse for andre rettsområder.<sup>104</sup> 1.voterende sier her ”Jeg antar, med bakgrunn i teori og rettspraksis, at kravet til lovhjemmel må nyanseres ut fra hvilket område en befinner seg på, inngrepets art, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes.”<sup>105</sup> Dette betyr altså at når det skal vurderes hvor klar lovhjemmelen må være for at skolen skal kunne gjøre inngrep, må det for det første slås fast at dette er innenfor forvaltingsretten, så må inngrepets art vurderes; hva er det skolen vil gjøre? Videre er det relevant å se på hvordan det rammer samt hvor tyngende det er for eleven. Det er forskjell på et pålegg om å ta av capsen i timen og bortvisning for to dager.

Betraktningene om et relativt legalitetsprinsipp er også å finne hos Boe. ”Hjemmelssituasjonen vil variere fra tilfelle til tilfelle. Noen ganger må det stilles krav til klar lovtekst, andre ganger holder det med en svakere lovforankring. Akkurat hvor sterk lovforankringen må være beror på omstendighetene. Dreier det seg om betydelige inngrep,

---

<sup>103</sup> Se også Eckhoff/Smith (2006:352)

<sup>104</sup> Dette støttes av Eckhoff/Smith (2006:352)

<sup>105</sup> Rt.1995:530, side 537



må klar hjemmel til. Er handlingen mindre konsekvensrik, godtas mer utvannede lovforankringer. Dette er det relative legalitetsprinsippet.”<sup>106</sup> Boe sine momenter når det skal vurderes hvor klar hjemmelsgrunnlaget må være, er langt på vei de samme som momentene Høyesterett trakk frem i Rt.1995:530. Boe hevder at det er i hovedsak fire momenter som kommer inn når det skal avgjøres hvor klar hjemmelen må være. Disse er inngrepets art, inngrepets styrke, rettsgodet det gripes inn i og formålet med inngrepet.<sup>107</sup>

Det første momentet som er felles er en vurdering av inngrepets art. Er det slik at inngrepet er en form for tvang som for eksempel å pålegge elevene å vaske bort graffiti, ta på seg en oransje t-skjorte dersom de er uanstendig kledd eller tatovere skoleemblemet på armen? Dersom det er et element av tvang i tiltaket skolen ønsker å gjennomføre må hjemmelen være klar, siden dette vil være et stort inngrep i elevens for eksempel handlefrihet. Motsetningsvis vil det trolig være slik at det skal mindre til for å kunne nekte eleven en særfordel som for eksempel å høre på musikk mens eleven jobber med individuelle oppgaver eller trekke tilbake at 10.klasse får gå utenfor skolens område i storefri. Dette er ikke inngrep som innebærer et element av tvang. Den første vurderingen rektor/ skolen må gjøre når hun/ han skal vurdere hvor klar hjemmel inngrepet må ha, er altså å fastsette inngrepet art. Det neste vurderingsmomentet er inngrepets styrke/ hvor tyngende er. Store inngrep overfor eleven vil kreve klarere hjemmel enn mindre tyngende inngrep. Med dette siktes det til inngrepets omfang, og hvor stor belastning det vil oppfattes som av eleven. Det er forskjell i styrken på at skolen pålegger eleven å fylle ut et anonymt spørreskjema hvor undervisningen i et gitt fag evalueres, og et skjema med fullt navn hvor eleven må utdype personlige spørsmål som religiøs tilknytning, seksuelle erfaringer og andre intime detaljer. Den tredje vurdering av betydning for vurderingen av inngrepet er knyttet til rettsgodet som det gripes inn i.<sup>108</sup> I følge Boe er det forskjell på å gripe inn i vitale personlige goder og forholdsvis beskjedne økonomiske bånd. Dette betyr at det vil være forskjell i om reaksjonen skolen ønsker å bruke er et inngrep i elevens fundamentale menneskerettigheter som ytringsfriheten, trosfriheten eller den fysiske integriteten, og et

---

<sup>106</sup> Boe (1993b:607)

<sup>107</sup> Boe (1993b:654)

<sup>108</sup> Muligens kan dette sammenlignes med hvordan inngrepet rammer?

forbud mot å spille poker eller bytte fotballkort. Skolen må dermed se nærmere på rettsgodet det som gripes inn i, og hvor beskyttelsesverdig dette er. Den siste vurderingen som vil ha betydning er skolens formål med inngrepet. Her er Boe sparsomlig i sine eksempler og det kan spørres om de er appliserbare på skolen, Boes eksempel er knyttet til hvor samfunns viktig formålet med handlingen er. Muligens kan dette for skolens del vurderes i forhold til om formålet med reaksjonen er å straffe eleven for noe vedkommende har gjort eller om det er å skape ro og orden i klassen. Dersom formålet er straff må nok hjemmelen være klarere?

Dette betyr at dersom rektor ønsker at Per skal barbere bort håret sitt fordi han har tagget på skolebygningen, må det for det første vurderes hvorvidt barberingen vil innebære et inngrep i guttens rettsforhold. Dersom det ikke er å regne som et inngrep, kommer ikke legalitetsprinsippet til anvendelse, og skolen trenger ikke lete etter kompetansegrunnlag for å kunne utføre handlingen. I dette tilfellet er det imidlertid liten tvil om at en tvangsbarbering vil være et eksempel på myndighetsutøvelse, det vil være et pålegg som griper inn i Per sitt rettsforhold ved at det berører hans fysiske/ legemlige integritet (de vil fjerne håret). At denne reaksjonen på Pers handling er å regne som et inngrep fører til at rektor før han eventuelt gir pålegg om denne straffereaksjonen må undersøke om det finnes et kompetansegrunnlag som kan tolkes slik at det gir rektor rett til å gi et sådant pålegg. I utgangspunktet kan denne hjemmelen finnes i ulike kompetansegrunnlag som avtale, sedvanerett eller i lov/ forskrift, men når det skal vurderes om noen av grunnlagene rektor har funnet gir tilstrekkelig hjemmel, må inngrepet vurderes. Det er inngrepet som i stor grad vil avgjøre om det er tilstrekkelig hjemmel med et pålegg i en ukeplan, en avtale mellom de foresatte og skolen, en vag formulering i ordensreglementet eller en formulering i oppl. I denne vurderingen vil det være de fire momentene Boe trekker opp i forhold til det relative legalitetsprinsippet som har betydning for rektors muligheter. De fire momentene som skal trekkes inn er inngrepets art, inngrepets styrke, rettsgodet som det gripes inn i og formålet med inngrepet. Disse momentene vil være relevante i vurderingene i kapittel 4 og 5.

### 3.4.1.2 Rettslige disposisjoner og faktiske handlinger

Foreløpig har inngrep/ tiltak blitt brukt rimelig løselig om enhver regulering av elevens atferd som har konsekvenser for dennes rettsforhold ved at det begrenser dette på en eller annen måte. Fellestrekket er at inngrepene er eksempler på myndighetsutøvelse fra skolen, men inngrep er ikke et uproblematisk begrep. Hvilke av skolens reaksjoner/ handlinger er av en slik karakter at de er å regne som inngrep? Gjelder det for enhver regulering som skolene ønsker å foreta, eller kan det tenkes at inngrep må forstås snevrere enn det? I følge Eckhoff og Smith er det tradisjonelle begrepet "inngrep" et skjønnsmessig begrep, hvor det kan være vanskelig å avgjøre hvor grensene går for hva som er innenfor og ikke. De mener det er hensiktsmessig å knytte legalitetsprinsippet til et av jussens vanligste koblingsord, nemlig ugyldighet, og at en disposisjon som rammes av legalitetsprinsippet må være av en slik art at det er mulig å kjenne ugyldig. Eksempelvis gir det liten mening å kjenne en faktisk handling som ugyldig, "gjort er gjort". Dersom eleven har fått pryl/ fysisk avstraffing for å ha opponert mot læreren så er reaksjonen utført, og det har ingen reelle konsekvenser å kjenne dette ugyldig.<sup>109</sup> Konsekvensen av handlingen må nødvendigvis bli en annen reaksjon enn ugyldighet. På dette grunnlag hevder Eckhoff og Smith at inngrep må reserveres til rettslige disposisjoner, her forstått som enkeltvedtak, forskrifter, avtaler m.v. Det er kun disse det vil gi mening å kjenne ugyldige.<sup>110</sup>

At rettslige disposisjoner (som enkeltvedtak, forskrifter) er innenfor begrepet er det liten tvil om, men hva menes egentlig med faktiske disposisjoner og hvilken betydning vil dette ha for skolen? Er det slik at rektor ved å bruke faktiske handlinger, det vil si gå rett på for eksempel straffereaksjonen kan slippe unna kravet om hjemmel? Nei, her er det viktig å skille mellom rene faktiske handlinger og faktiske handlinger som i realiteten er av en slik karakter at det ligger en rettslig avgjørelse til grunn for den (selv om det ikke gjør det).<sup>111</sup> Eksempler på faktiske handlinger som forutsetter en rettslig avgjørelse vil være bortvising av elever, beslagleggelse av mobiltelefon, å sende eleven til rektors kontor, tre en oransje t-skjorte over hodet på eleven etc. Årsaken er at det må antas å ligge rettslige avgjørelser til

---

<sup>109</sup> Om denne handlingen er noe læreren har kompetanse til er et annet spørsmål.

<sup>110</sup> Eckhoff/Smith (2006:326)

<sup>111</sup> Eckhoff/Smith (2006:339)

grunn for disse handlingene. Disse handlingene er basert på et forbud eller et påbud, og er følgelig reelt sett rettslige disposisjoner. Når dette er tilfellet kommer de samme kompetansereglene til anvendelse for disse handlingene som for andre rettslige disposisjoner, og det er ikke mulig å omgå kravet om at det må foreligge et kompetansegrunnlag som gir adgang til handlingen. Dette betyr for skolene at de ikke kan unngå kravet til kompetansegrunnlag ved å gå direkte på den faktiske handlingen. En faktisk handling som i realiteten er basert på en rettslig disposisjon må også ha hjemmel. Dersom noe annet hadde vært tilfellet kunne rektor for eksempel skamklippet eleven og sagt at siden dette var en faktisk handling er det ikke rammet av legalitetskravet, men dette er ikke tilfellet. Her vil det ligge et påbud til grunn for klippen. Hadde dette vært tillat vil det åpnet for en omgåelse av legalitetsprinsippet som i praksis kunne ført til at prinsippet egentlig ikke satt noen begrensinger i statens adgang til å gjøre inngrep. Det blir som en følge av dette viktig å se nærmere på om skolens atferd er å regne som en rettslig disposisjon eller en faktisk handling. Dersom det er en faktisk handling må det undersøkes om den reelt sett er basert på en rettslig disposisjon som et pålegg, forbud etc. Dersom den faktiske handlingen er en myndighetsutøvelse som innebærer en rettslig disposisjon er også denne å regne som et inngrep og kravet om kompetanse vil stå sentralt i vurderingen.<sup>112</sup> En konsekvens av problematikken omkring faktiske handlinger er at man må passe på at skolen ikke tar seg til rette overfor eleven ved å skjule vidtgående inngrep som egentlig er rettslige disposisjoner, som for eksempel beslagleggelse av mobiltelefoner, ved å påstå at det er faktiske handlinger som ikke rammes av legalitetsprinsippet, og som ikke kan kjennes ugyldige. Det er realiteten som er det avgjørende.

### **3.5 Materielle, personelle og prosessuelle kompetansevurderinger**

En viktig del av vurdering av hvilke inngrep skolens kan gjøre overfor elevene, er tolkningen av de(t) aktuelle kompetansegrunnlaget. Denne vurderingen handler ikke bare om hva for eksempel oppl. gir mulighet til å gjøre, men vil også reise andre spørsmål.

---

<sup>112</sup> Hvilke konsekvenser det får at skolen har gått lengre enn kompetansegrunnlaget tilsier er et spørsmål ikke vil bli behandlet her. For noen kommentarer omkring dette se 5.9

”I det øyeblikket vedkommende handler ikke som privatperson, men på vegne av det offentlige, vil kompetansespørsmålet kunne reises både med hensyn til om handlingen ligger innenfor det forvaltningen har lov til å foreta seg overfor borgerne, om det ligger innenfor det dette forvaltningsorganet eller forvaltningstjenestemannen har som oppgave, og om beslutningen som ligger til grunn for å utføre denne handlingen er truffet på grunnlag av en forsvarlig vurdering av saken.”<sup>113</sup>

Skolene må i forhold til tolkningen av kompetansegrunnlaget vurdere den materielle, personelle og prosessuelle kompetansen som det anførte kompetansegrunnlaget gir. Det må for det første vurderes skolenes materielle kompetanse, hva har de adgang til å forby eller påby. Hvor langt strekker kompetansegrunnlaget til? Deretter må den personelle kompetansen vurderes, hvilke organ eller personer er det som kan gjøre inngrep i elevenes rettsstilling? Er det kun kommunestyret, rektor eller enkelt lærerne? Til slutt må det avgjøres hvilke prosessuelle kompetanseregler som må følges. Er det slik at gitte formkrav må være fulgt, eller kan inngrepet gjøres uten dette. Et eksempel her er oppl. § 2-9 (4) som krever at eleven skal ha hatt mulighet til å forklare seg muntlig for den som skal ta avgjørelsen før avgjørelse om refsing i medhold av ordensreglementet gjøres.

Jeg vil i fortsettelsen vurdere ulike kompetansegrunnlag som kan gi skolene adgang til å regulere elevs adgang. Spørsmålet er hvor langt de ulike grunnlagene strekker til. I denne vurderingen er det viktig å se nærmere på hva slags tiltak skolene ønsker å ta i bruk, hvor inngripende det er, rettsgodet og formålet med inngrepet. Dette vil ha betydning for hvor klar hjemmelen må være, og det skal trolig mer til jfr. det relative legalitetsprinsippet for å tolke kompetansegrunnlaget i favør av en omfattende kompetanse dersom tiltaket gjør et stort innhugg i elevens rettsforhold. Dette er et sentralt tolkningsmoment i kapitel 4 og 5.

---

<sup>113</sup> Bernt/Rasmussen (2003:66)

#### **4 Offentlige grunnskolors kompetansegrunnlag**

Et av de viktigste spørsmålene når det skal avgjøres hvilke inngrep skolene har kompetanse til å gjøre i elevenes rettssfære, er hvilke kompetansegrunnlag som gir skolene adgang til å gjøre inngrep. Dette er en viktig vurdering siden offentlige skoler ikke kan gjøre inngrep uten hjemmel jfr. legalitetsprinsippet (se kapittel 3.4.1). Spørsmålene som skal undersøkes i kapittel 4 og 5 er hvilke kompetansegrunnlag eksisterer, og hvilke inngrep disse muliggjør. Kompetansegrunnlagene som vil bli behandlet her er; opplæringsplikten i oppl. § 2-1, elevens plikt til å delta aktivt jfr. oppl. § 2-3(4), skolens omsorgsplikt etter oppl. § 1-2(6), elevens rett til et godt skolemiljø jfr. oppl. kapittel 9a og skolens rett til å regulere elevatferd via ordensreglement i oppl. § 2-9.

Disse grunnlagene vil kunne gi skolene adgang til ulike tiltak, noe som samlet sett kan føre til at skolene har adgang til å regulere flere typer elevatferd. Disse kompetansegrunnlagene vil bli behandlet hver for seg, dog slik at omsorgsplikten i § 1-2(6), retten til godt skolemiljø i oppl. kapittel 9a og ordensreglementet i oppl. § 2-9, vil bli behandlet grundigst. Det grunnlaget som trolig har størst betydning i praksis for skolene er kompetansen til å vedta ordensreglement og i kraft av dette fastsett hvilke(n) atferd som er uakseptabel jfr oppl. § 2-9. Oppl. § 2-9 sin viktighet understrekes også av at det i NOU-1995:18 og Ot.prp.nr.72(2001-2002) sies eksplisitt at ordensreglementet er et redskap for at skolen skal kunne håndheve pliktene sine etter henholdsvis oppl. § 1-2(6) og kapittel 9a.

Før disse kompetansegrunnlagene behandles er det nødvendig å se nærmere på den personelle kompetansen til å gjøre inngrep overfor eleven. Med dette sikter jeg til at det ofte vil være læreren som er tilstede i situasjonen hvor eleven for eksempel bryter en av skolens normer, men kan læreren nødvendigvis sanksjonere eleven?

#### 4.1 Personell kompetanse til å regulere elevatferd

I alminnelig språkbruk anvendes begrepet skole på alt fra en enkelt lærers handling til rektor og en eventuell skoleadministrasjons beslutninger. Det er derfor viktig å være presis i forhold til hvem som i det aktuelle tilfellet handler på vegne av skolen og hvem som har kompetanse til å handle.<sup>114</sup> Er det slik at dersom en gruppe elever har truet en elev og tapet vedkommende fast på toalettet, samtidig som seansen filmes med mobilkamera<sup>115</sup>, så kan enhver lærer gripe inn og pålegge akkurat den sanksjonene denne læreren vil? Spørsmålet har blant annet sammenheng med organiseringen av skolesektoren.

Utgangspunktet er at det er kommunen som er skoleeier jfr. oppl. § 13-1, og har det overordnede ansvaret for skolene i kommunen. Dette har betydning for den personelle kompetansen og ansvars plasseringen i skolen. Ansvars plasseringen har sammenheng med kommunalforvaltningens (skoleforvaltningens) hierarkiske karakter. Hovedregelen i kommunalforvaltningen er at det er kommunestyret som er det overordnede organet som treffer vedtak på vegne av kommunen jfr. lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr.107 (kompl.) § 6. Imidlertid kan ansvar delegeres ved lov eller delegasjonsvedtak jfr. kompl. § 6, og det er dette som i stor grad er gjort innenfor skolesektoren, se kapitel 3.2. Kommunen kan selv om ansvar delegeres til den enkelte skolen, fortsatt opprettholde kontrollen over skolen, blant annet ved at ”Kommunen har instruksjonsmyndighet overfor rektor.”<sup>116</sup> Instruksjonsmyndigheten understrekes også i NOU-1995:18:93 da i forhold til kommunestyrets rett. Dette vil blant annet komme til syne i forhold til ordensreglementet som kompetansegrunnlag jfr. oppl. § 2-9 (se kapitel 5.2).

Selv om skole avgrenses til enkelt skolen som driver opplæringsvirksomheten er det fortsatt et vidt begrep. Spørsmålet blir hvem innenfor skolen har personell kompetanse til å regulere elevenes atferd. Innenfor skolene er det også en hierarkisk oppbygning hvor rektor

---

<sup>114</sup> For mer om dette se kapitel 2.2

<sup>115</sup> Jfr. Lakselvsaken se VG (2007) Elever i 10. klasse tapet en medelev opp på veggen inne på toalettet med buksene på knærne og filmet seansen antakelig med det formålet å laste filmsnutten opp på YouTube.

<sup>116</sup> Raugland (1999:42)

er overordnet lærerne og andre tilsatte jfr. oppl. § 9-1<sup>117</sup>, dette har konsekvenser for kompetansespørsmålet. Selv om det i de mange tilfeller er lærerne som har mest kontakt med elevene, er deres kompetanse begrenset. Her må kompetansegrunnlagene fortolkes. Kompetansen til å gripe inn kan være gitt til skolen som i oppl. § 9a-3, til rektor som i oppl. § 2-10, eller til kommunen jfr. oppl. § 2-9. Hvilke inngrep læreren kan gjøre i den aktuelle situasjonen vil derfor bli et spørsmål om dette er en kompetanse som kan delegeres til andre enn den som har fått kompetanse. Lærernes kompetanse til å regulere elevers atferd vil stort sett være en avledet kompetanse, og det må følgelig vurderes om noen har gitt læreren kompetansen til det aktuelle tiltaket. Dessuten må det vurderes om denne kompetanse kan delegeres til læreren, her vil det igjen være kompetansegrunnlaget som avgjør. Dette er spørsmål som blir aktualisert i kapittel 5.2 særlig.

Et eksempel på dette problemet finnes i tissesaken fra Dvergsnes skole. Her hadde en lærer i ukeplanen gitt guttene i 2.klasse pålegg om å tisse sittende fordi det ble så mye griseri ellers. Denne saken reiser flere spørsmål, men et er om læreren kan komme med denne typen pålegg. Eller er det kun rektor/ eller andre organ for skolen som samarbeidsutvalget jfr. oppl. § 11-1 eller skolemiljøutvalget jfr oppl. § 11-1a som kan vedta denne typen bestemmelser? Har læreren kompetanse til å gjøre dette inngrepet på vegne av skolen, eller er det slik at ingen av de aktuelle kompetansegrunnlagene gjør en slik delegering? Dette er et spørsmål jeg vil komme tilbake til i kapittel 5.2. Problemet med den personelle kompetansen, og lærernes avledede kompetanse vil være en gjennomgående utfordring i denne oppgaven. Utfordringen er at det ofte er lærerne som møter problemene i praksis, men at de grunnet hierarkiske forhold ofte ikke har kompetanse til å anvende tiltak som er særskilt inngripende.<sup>118</sup> Læreren vil basere sine inngrep på myndighet som er gitt til skolen generelt, men er i noen tilfeller gitt et særskilt ansvar til å gripe inn dersom elever for eksempel krenkes.<sup>119</sup> Når jeg bruker læreren som et begrep vil jeg være klar over at kompetansen vedkommende har i hovedsak vil være en avledet kompetanse.

---

<sup>117</sup> Se Raugland (1999:41-42)

<sup>118</sup> Se oppl. § 2-10, det er kun rektor som har kompetanse til å bortvise.

<sup>119</sup> Se omsorgsplikten i § 1-2(6)i.f. og handlingsplikten i § 9a-3(2), behandlet i kapittel 5



Den personelle kompetansen må på grunnlag av dette fortolkes, og det må avklares hvem lovgiver har gitt mulighet til å gripe inn, herunder i hvilken grad læreren har en avledet kompetanse. Denne avklaringen har betydning blant annet i forhold til hvem som kan gjøre hvilke inngrep overfor elevene, og dersom en person som er for lavt plassert i skolens organisasjonshierarki gjør et inngrep, vil dette kunne ha konsekvenser for vedtakets gyldighet, se kapittel 5.2 hvor det drøftes hvem som kan gi ordensreglement.

## 4.2 Opplæringsplikten

Det første kompetansegrunnlaget skolene kan anføre for å regulere elevenes atferd er opplæringsplikten jfr. oppl. § 2-1. Når elevene har plikt til å motta opplæring, må dette også kunne gi skolene kompetanse til å regulere deres atferd på en slik måte at formålet med opplæringen kan realiseres. Dersom skolene ikke har noen slik rett kan opplæringsplikten bli illusorisk. For at eleven faktisk skal kunne tilegne seg kunnskap må det kunne stilles krav til så vel opplæringen/ undervisningens innhold og gjennomføring. Dersom forholdene i klasserommet er så bråkete at læreren ikke får gjennomført opplæringen vil dette føre til at eleven i realiteten ikke får den opplæringen vedkommende har krav på. Læreren må på grunnlag av dette ha kompetanse til å iverksette disiplinære tiltak for å få et godt læringsmiljø i klasserommet. Smith-utvalget uttalte<sup>120</sup> ”Det hevdes at det i opplæringsplikten ligger en plikt til å følge de anvisninger som skolen finner nødvendig for å gi en forsvarlig gjennomføring av opplæringen og andre aktiviteter på skolen og, at det i seg selv gir tilstrekkelig hjemmel til å fastsette ordensreglement med bindende virkning for eleven.”<sup>121</sup> Dette taler for at opplæringsplikten er et selvstendig kompetansegrunnlag.

Men det kan spørres hvor langt skolens kompetanse til å regulere elevenes atferd med hjemmel i dette rekker. Smith-utvalget sier om dette ”[...] det [er] imidlertid tvilsomt hvor langt en kan strekke en slik forpliktelse. Klart er det i alle fall at skolens kompetanse ikke

---

<sup>120</sup> I relasjon til gsl. (opphevet), men betraktningene må kunne anvendes også i forhold til bestemmelsene i oppl. siden innholdet i opplæringsplikten ser ut til å være videreført

<sup>121</sup> NOU-1995:18:297

rekker lenger enn til å pålegge plikter som har sammenheng med skolens virksomhet.”<sup>122</sup> Det kan altså utledes av dette at opplæringsplikten må innebære en rett for skolen til inngrep. Problemet er at ordlyden i § 2-1 ikke sier noe om atferdsregulering, og det blir usikkert hvor langt kompetanse kan strekkes. Når har skolens inngrep ikke lenger sammenheng med skolens virksomhet? Her finnes det ikke særlige holdepunkter verken i juridisk teori eller i forarbeider. I forhold til fortolkningen av kompetansen vil det relative legalitetsprinsippet jfr kapitel 4.2, kunne trekkes inn som en veiledende norm. Dess større inngrepet er, dess mindre er sannsynligheten for at grunnlaget strekker til. Når kompetansegrunnlaget i tillegg er usikkert kan det tale for å vise forsiktighet i relasjon til å regulere elevenes atferd med tiltak som oppfattes som å gripe sterkt inn i elevens rettsforhold.<sup>123</sup> Videre krever også legalitetsprinsippet klar hjemmel når det er et inngrep som har en straffehensikt, dette begrenser også skolens tiltak med hjemmel i opplæringsplikten i oppl. § 2-1.

Det kan dessuten spørres om det er nødvendig å ty til dette kompetansegrunnlaget, når skolene har fått en eksplisitt hjemmel i § 2-9 til å utferdige ordensreglement. Jeg vil i dette ikke utdype hvor langt opplæringsplikten kan strekkes som kompetansegrunnlag, men kun påpeke at det er et alternativ.

### **4.3 Elevenes plikt til aktiv deltakelse § 2-3(4) 1.punktum**

Det neste kompetansegrunnlaget skolene kan anvende kan utledes av elevenes aktivitetsplikt. Oppl. § 2-3(4) pålegger elevene at de ”skal vere aktivt med i opplæringa”. Et viktig poeng er at denne plikten går lenger enn opplæringsplikten og pålegger elevene å delta i undervisningen. Det er altså ikke tilstrekkelig å bare være tilstede på skolen. Dersom dette skal bli en reell plikt for elevene må det utløse en rett for skolene til å regulere elevatferd som strider mot dette. Men hvor langt rekker denne kompetansen? Hva innebærer det at elevene skal være aktive, og dernest dersom elevene ikke er aktive i opplæringen; hva da? Kan passivitet være noe som gir lærerne kompetanse til å gripe inn

---

<sup>122</sup> NOU-1995:18:297

<sup>123</sup> Jfr. Boe (1993b:654)

og regulere elevenes atferd på en slik måte at de blir mer aktive? Dette er i seg selv et uklart spørsmål. Det klare eksemplet på elever som handler i strid med dette vil være elever som sitter og stirrer apatisk ut av vinduet, hører på mp3-spilleren sin, er mer opptatt av å spille bondesjekk eller sende lapper. Hvilke reaksjoner som er tillatte å bruke med hjemmel i oppl. §2-3(4) for at elevene skal delta er et åpent spørsmål, men kanskje vil særlig undervisnings- og opplæringsmessige tiltak kunne gjøre med hjemmel i dette grunnlaget.<sup>124</sup> Dette siden disse tiltakene ikke vil være refsingstiltak, og ikke innebære straff. Dette vil være tiltak av typen skrive på tavlen, lese høyt når læreren ber om det, ikke forstyrre undervisningen og lignende. For straffereaksjoner vil også her legalitetsprinsippet komme inn som en skranke. Jeg går ikke nærmere inn på grunnlaget, blant annet fordi denne kompetansen også vil kunne utledes av § 2-9, og dette er nok et enklere kompetansegrunnlag å bruke.

Et pedagogisk problematisk spørsmål i relasjon aktivitetsplikten er hvilke reaksjoner skolen/ læreren kan og bør anvende for å sikre at elevene er aktive. Elever som er urolige og ikke følger med i timen er noe de fleste lærere sliter med, men hjelper det å sende eleven til rektors kontor, eller å pålegge eleven å svare minst fem ganger i løpet av en time?<sup>125</sup> Å få en skolelei elev til å bidra vil være vanskelig, om ikke umulig, og bruk av sanksjoner kan muligens forsterke den dårlige sirkelen eleven er inne i mer enn å sikre at eleven får en positiv skoleopplevelse? Det kan dermed synes som at i valg av tiltak/ reaksjoner ved passivitet bør det pedagogiske skjønnets spille en sentral rolle. Skolen må i disse tilfellene vurdere om refsing/ påføring av et onde vil være formålstjenelig.

---

<sup>124</sup> For mer om denne typen tiltak se 5.5.2.2

<sup>125</sup> Dette er kun ment som eksempler. Jeg tar ikke stilling til om disse tiltakene er innenfor grensene til hva skolen har kompetanse til å gjøre, dette er en annen betraktning.

#### 4.4 Omsorgsplikten i § 1-2(6)<sup>126</sup>

Det tredje kompetansegrunnlag skolene kan anføre for å regulere elevenes atferd er omsorgsplikten i § 1-2(6). Her er skolene pålagt en særskilt plikt til å sørge for at elevene ikke krenkes eller kommer til skade på skolen, denne plikten vil kunne brukes for å gripe inn i handlinger som gjøre nettopp dette.<sup>127</sup>

Formålsparagrafen ble revidert ved overgangen fra grunnskoleloven til opplæringsloven, og inneholder nå ikke bare skolens formål, men også to sentrale prinsipper for opplæring. Det første prinsippet er prinsippet om tilpasset opplæring jfr. oppl. § 1-2(5), det andre er knyttet til elevenes arbeidsmiljø og sikkerhet. Konsekvensen av dette er at elevenes psykososiale miljø har et vern i § 1-2(6). Om denne endringen sa departementet:

”I vurderingane sine har departementet merka seg at delar av framlegget frå utvalet ikkje passar inn i det som tradisjonelt kan karakteriserast som formål med opplæringa. Det gjeld regelen om at «alle som er knyttet til skolen, skal arbeide for å hindre at elevene kommer til skade eller at de blir utsatt for krenkende ord eller handlinger». Mål knytte til tryggleik og mobbing bør likevel stå sentralt i opplæringa og vere eitt av dei grunnleggjande elementa når forskriftene om den generelle delen av læreplanverket blir fastsette. Desse måla bør derfor gå fram av formålsparagrafane i lova.”<sup>128</sup>

Elevenes skolemiljø ble her vurdert som så viktig at det ble løftet frem i formålsparagrafen. Dette til tross for at prinsippet er av en slik karakter at det egentlig ikke passer inn i formålsparagrafen. Det som kan utledes av dette må være at lovgiver her har vurdert dette som noe som var særlig beskyttelsesverdig og som skolene har et særskilt ansvar for å sikre (på lik linje med tilpasset opplæring). Når dette prinsippet er inntatt i formålsparagrafen uten å egentlig være en del av formålsangivelsen bør det tolkes som et signal fra lovgiver

---

<sup>126</sup> Om relasjonen mellom § 1-2(6) og bestemmelser om elevenes arbeidsmiljø, se NOU-1995:18:225. Her hevder Smith-utvalget at spørsmålet om elevenes skolemiljø trenger en særskilt utredning. I ettertid har oppl. kapittel 9a kommet til.

<sup>127</sup> Det arbeides for tiden med ny formålsparagraf til oppl. I hvilken form og grad omsorgsplikten vil videreføres er usikkert, se Bostadutvalget (2007)

<sup>128</sup> Ot.prp.nr.46(1997-1998:29-30)

om viktigheten av dette, og en understreking av skolenes plikt til å gripe inn og ta ansvar når det er påkrevd. Dette kan synes som en rimelig tolkning av § 1-2(6) basert på lovstrukturen i oppl. Det fremgår også av utdraget ovenfor at departementet mente at mål knyttet til mobbing og trygghet skulle være et sentralt element når læreplanens generelle del skulle vedtas.

Det neste spørsmålet er hva slags inngrep overfor elevene skolene kan anvende på grunnlag av oppl. § 1-2(6)i.f. Oppl. § 1-2(6)i.f. sier at ”Alle som er knytte til skolen eller til lærebedriftene, skal arbeide for å hindre at elever, lærlingar og lære kandidatlar kjem til skade eller blir utsette for krenkjande ord eller handlingar”. Dette blir kalt ”skolenes omsorgsplikt”. Departementet har i Ot.prp.nr.72(2001-2002) fortolket bestemmelsen for å gi skolene en viss veiledning i hva som ligger i omsorgsplikten. ”lærarar og andre tilsette har alminneleg omsorgsplikt overfor elevane, jfr. opplæringsloven § 1-2. Under dette hører mellom anna plikt til å gripe inn for å hindre at elever skader andre elever, og plikt til å gripe inn for å hindre at elever skader andre elever, og plikt til å varsle leiinga om forhold som kan ha negativ verknad for skolemiljøet.”<sup>129</sup> På bakgrunn av § 1-2(6) har altså skolene en omsorgsplikt for elevene, og de skal sørge for at elevene ikke kommer til skade eller blir utsatt for ”krenkjande ord og handlingar”. I relasjon til denne bestemmelsen er det flere ting som bør påpekes som har betydning for skolens atferd. Det første som bør påpekes er at § 1-2(6)i.f. er en pliktregel, alle som er tilknyttet skolen skal sørge for at elever ikke kommer til skade. Det er ikke frivillig om skolen eller læreren vil gripe inn dersom de ser at en elev kommer til skade, men derimot noe som de plikter. Hvilke inngrep de kan ta i bruk er spørsmål nummer to, og vil avhenge av en tolkning av dette kompetansegrunnlaget. Vilåret for å gripe inn er at et av de to grunnlagene for at omsorgsplikten skal inntre er oppfylt. Det vil si at det enten er fare for at en elev kommer til skade eller utsettes for krenkende ord eller handlinger. Oppl. § 1-2(6) er et eksempel på at lovgiver har sagt eksplitt noe om atferd som vil innebære et brudd på skolens regler og normer. Før det avklares hvilke tiltak skolene kan bruke, er det viktig å se nærmere på hvilken atferd dette kan antas å dekke.

---

<sup>129</sup> Ot.prp.nr.72(2001-2002:7)

Videre er det slik at dette ansvaret ikke bare tilkommer rektor eller andre i en lederposisjon på skolen, men alle. Dette betyr at også annet personell som lærere, skoleassistenter, rådgivere har et ansvar for å gripe inn. Dette følger av ordlyden i oppl. § 1-2(6).

#### 4.4.1 Til skade

Det første som kan gi skolen kompetanse til å regulere elevens atferd jfr. § 1-2(6) er at eleven(e) har opptrådt på en måte som gjør at en medelev kommer til skade. Spørsmålet blir hva som ligger i dette. I forhold til dette spørsmålet er NOU-1995:18 og Ot.prp.nr.46(1997-1998) tause, det samme gjelder Ot.prp.nr.72.(2001-2002)<sup>130</sup>, Raugland (1999) og Helgeland (2001). Dette kan tyde på at dette ikke ble oppfattet som et problem. Her overlates skolene til en skjønnsmessig vurdering. Det klare eksemplet på at skolens omsorgsplikt inntre vil være slåsskamper mellom elever, og tilfeller hvor en elev får julling av en medelev. Men hva med mindre alvorlige tilfeller? Skjæringsgrensen vil være vanskelig å trekke, men det er faren for skade som er vurderingstemaet.

Et annet spørsmål er om det unntaksvis er tilfeller hvor plikten til å gripe inn ikke gjelder likevel? Kan det tenkes at skolens personell i noen tilfeller ikke kan ventes å gripe inn, for eksempel av fare for selv å bli skadet? Kan en kvinnelig lærer på 160 cm forventes å gripe inn når det er to 15-årige gutter som både er høyere og sterkere enn henne selv som slåss? I slike tilfeller vil læreren selv stå i fare for å bli skadet, noe som kan tale for å tilsidesette omsorgsplikten? Trolig må læreren vise skjønn i slike situasjoner, og reelle hensyn taler for at ingen kan forventes å gripe inn i situasjoner hvor de selv kan bli skadet, ei heller lærere. Situasjonens alvorlighet vil her være et viktig moment. Dessuten vil det i slike tilfeller kunne være aktuelt med etterfølgende sanksjoner, og da av refsingsmessig art etter oppl. § 2-9, slik at eleven som krenker den andre får en etterfølgende reaksjon.

---

<sup>130</sup> Her kommenteres rettstilstanden før vedtakelsen av oppl. kapitel 9a.

#### 4.4.2 Krenket<sup>131</sup>

Det neste grunnlaget for at skolens omsorgsplikt aktiviseres er at en elev utsettes for ”krenkjande ord eller handlinger”. Spørsmålet om hva som ligger i ”kjem til skade” er trolig enklere å avgjøre enn krenkende, selv om også dette vil kunne inneholde ulike aspekter. Krenkelsene skolen har ansvar for å motvirke vil ikke bare være av fysisk karakter, men vil også omfatte krenkende ord, som i større grad muligens vil ha psykiske virkninger. Problemet med omsorgsplikten er at den er knyttet til en rettslig standard, noe som gjør vurderingen skjønnsmessig. Hvor går skjæringsgrensen mellom det som er krenkende og det som ikke er det? Når har en elev opptrådt slik at handlingen er krenkende?<sup>132</sup> Eksempelvis er det krenkende når en elev river lua av en medelev eller er dette noe eleven må tåle og som er for lite til å være krenkende? Hva med t-skjorter med budskap som medelever oppfatter som støtende, for eksempel rasistiske budskap, plikter skolen da å gripe inn? Et annet problem er hvem avgjør når noe er alvorlig nok? Læreren? Den som krenker? Den som krenker? ”Elevfellesskapet”?

Det finnes noe hjelp i forarbeidene til oppl. i forhold til hvilke handlinger og ord som er å regne som krenkende. her. For det første fremgår det av NOU-1995:18:228-229, at bestemmelsen i formålsparagrafen tar sikte på å motvirke mobbing. Det vil si at elevatferd som er å regne som mobbing vil falle inn under omsorgsplikten.<sup>133</sup> Også Ot.prp.nr.46(1997-1998:31) trekker frem mobbing som et eksempel på atferd omsorgsplikten skal dekke.

---

<sup>131</sup> Det store spørsmålet i relasjon til § 1-2 kan se ut som om det var skolens formål, og hvordan få til å forene formålsangivelsene for grunnskole, videregående skole og lærlinger. Muligens førte plasseringen av omsorgsplikten i § 1-2(6) til at det ikke ble tilstrekkelig utdypet? Det ser heller ikke ut som om dette spørsmålet er problematisert i forhold til ny formålsparagraf, se Bostadutvalget (2006)

<sup>132</sup> Et annet spørsmål som også dukker opp er hvordan løse tilfeller som muligens kan føre til krenkelse? Kan det gjøres inngrep for å unngå krenkelse?

<sup>133</sup> For en begrepsavklaring av mobbing, samt eksempler se kapittel 2.3.2.

Spørsmålet om krenkende atferd i forhold til oppl. § 1-2(6) ble behandlet i LB-2004-15830<sup>134</sup>. Her uttalte Borgarting lagmannsrett at ”Det er utsagnene av sistnevnte karakter- ’neger’, ’pass deg neger, jeg senker deg’, ’gigolo’ knyttet opp mot at D er fra Den Dominikanske Republikk, og at eleven er ’dum og lat’ fordi folk fra Den dominikanske Republikk ’ikke går på skole. De klatrer i trærne og spiser bananer’, som er det alvorlige i saken. Både enkeltvis og samlet overskrider disse utsagnene grensen for hva en lærer bør kunne si til en elev.”<sup>135</sup> Disse utsagnene ble regnet som å være krenkende. Dette tyder i alle tilfelle for at rasistiske utsagn vil være å regne som krenkende ord og uttrykk, videre påpekes det også her at disse utsagnene er krenkende både vurdert enkeltvis og samlet. Dette taler for at krenkelser ikke behøver å være gjentakende.

Ut fra dette fremgår det at ”krenkende handlinger og ord” vil omfatte både enkeltstående og gjentakende tilfeller av rasistiske utsagn. Fra rasistiske utsagn bør det også kunne trekkes en parallell til andre former for mobbing og trakassering, herunder trakassering via mobiltelefoner. Det sentrale er at handlinger oppfattes som krenkende av en elev. For mer om denne typen krenkelser se kapittel 2.3.2, hvor denne typen problematferd fremstilles. Denne typen atferd vil etter dette representere et brudd på skolens regler og normer, og skolen er jfr. oppl. § 1-2(6) pålagt en særskilt plikt til å regulere elevenes atferd når dette inntreffer. Her har de ikke et valg i relasjon til om de vil gripe inn.

Tolkningen av hva som ligger i begrepet krenkende kan også hentes i andre rettskilder. Det første som det er aktuelt å trekke inn kan muligens være andre bestemmelser som inneholder samme rettslige standard for å se hvilke vurderinger disse åpner for. I den forbindelse er det mest relevant å trekke inn § 9a-3 som også inneholder denne vurderingsnormen. Spørsmålet er om forarbeidene til § 9a-3 sier mer enn NOU-1995:18 og Ot.prp.nr.46(1997-1998) gjør. Vurderingen av hva som ligger i krenkende vil derfor bli

---

<sup>134</sup> Saken gjaldt en lærer som var blitt i lagt ordensstraff for rasistiske utsagn mot en elev. Læreren påklagde vedtaket og mente blant annet at hans utsagn ikke var krenkende. Et prinsipielt spørsmål her er om det tolereres mindre fra en lærer før utsagn er krenkende enn fra elever. Dette er et problem jeg ikke går nærmere inn på.

<sup>135</sup> LB-2004-15830:6



behandlet nedenfor i forhold til oppl. § 9a-3. Det må også ses nærmere på relasjonen mellom oppl. §1-2(6)i.f. og § 9a-3.

#### 4.4.3 Reaksjoner

Dersom det er klart at en elev står i fare for å bli krenket eller skadet, plikter som nevnt skolen å gripe inn, de har her ikke noe valg. Spørsmålet er imidlertid hvilke tiltak som kan anvendes for å regulere atferden for eksempel til eleven som har krenket den andre ved rasistiske utsagn. Formålsparagrafen gir ingen ledetråder. Reaksjonene vil følgelig være noe mer usikre, og det er skolenes ansvar å legitimere at de har kompetanse til inngrepet de ønsker å gjøre for å sikre elevene jfr. oppl.§1-2(6)i.f. En måte å komme unna dette problemet vil være å se denne plikten i forhold til ordensreglementet i oppl. § 2-9. Muligens vil det gi skolene et sikrere rettslig grunnlag om reaksjonen kan hjemles i ordensreglementet? I behandlingen av oppl. § 2-9 må det derfor vurderes om et slikt forbud kan inntas i ordensreglementet og konsekvensen av det, dette kommer jeg tilbake til i kapittel 5.

#### 4.5 Elevenes fysiske og psykososiale læringsmiljø- oppl. kapittel 9a.

Det neste kompetansegrunnlaget skolene kan anføre for å gjøre inngrep overfor elevene er bestemmelsene i kapittel 9a om elevenes rett til et godt fysisk og psykisk skolemiljø. Disse bestemmelsene er en videreføring av omsorgsplikten i § 1-2(6)<sup>136</sup>, og pålegger skolene en handleplikt i gitte typetilfeller. Denne handleplikten kan samtidig gi skolene en rett til å regulere elevenes atferd, og er derfor sentral i diskusjonen i denne oppgaven. Spørsmålet blir hvilke inngrep kan og må skolene gjøre overfor elevene for å sikre et godt læringsmiljø?

Elevenes rett på et godt skolemiljø må dessuten ses i forhold til opplæringsplikten i oppl. § 2-1. Opplæringsplikten pålegger elevene å ta del i grunnopplæring, bestemmelsene i kapittel 9a skal gi sikre dem et godt skolemiljø. Om dette sier veilederen til oppl. kapittel 9a

---

<sup>136</sup> Ot.prp.nr.72(2001-2002:16)

”Elevane har rett og plikt til opplæring, og kan ikkje i same grad som vaksne velje sitt miljø. Når det er i samfunnet si interesse at elevane oppheld seg i skolen, bør det også vere samfunnet sitt ansvar å gjere sitt yttarste for å hindre at dette opphaldet blir til skade for dei.”<sup>137</sup> Kapittel 9a skal altså sikre at opplæringen ikke skader elevene. Dette er spesielt viktig siden elevene selv ikke kan velge om de vil motta grunnopplæring, og det er et elementet av plikt og tvang forbundet med grunnopplæringen (uansett hvordan eleven velger å oppfylle denne). Særlig når det tas i betraktning at den offentlige grunnskolen for mange barn er det eneste reelle alternativet er det viktig at skolemiljøet ikke er skadelig., og det er dette kapittel 9a blant annet tar sikte på å sikre.

Formålet med bestemmelsene i kapittel 9a er å sikre elevene et godt skolemiljø på lik linje med arbeidstakeres arbeidsmiljø. Bestemmelsene i oppl. kapittel 9a er på mange måter er en parallell til arbeidstakernes rett til et godt arbeidsmiljø jfr. lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17.juni 2005 nr. 62 (aml.) kapittel 4.<sup>138</sup> Kirke-, undervisnings- og forskningskomiteen presiserte ved behandlingen av kapittel 9a at ”skoleelever må ha minst like klare rettigheter til et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø som voksne arbeidstakere”.<sup>139</sup> Kapittel 9a blir derfor kalt elevenes ”arbeidsmiljølov”.<sup>140</sup>

Spørsmålet i det følgende blir hvilke rettigheter kapittel 9a gir eleven, og som en konsekvens av dette; hvilke plikter har skolen til å sikre elevens skolemiljø. Et spørsmål i tilknytning til dette er om skolen plikter å regulere elevens atferd når en elevs skolemiljø ikke er tilfredsstillende. Er det slik at eleven har rett på et mobbefritt miljø, og skolen må gjøre inngrep dersom en medelev krenker denne retten? Hva med bråk i klasserommet?

---

<sup>137</sup> Ot.prp.nr.72(2001-2002:16)

<sup>138</sup> Selv om det er noen viktige forskjeller som må påpekes blant annet i forhold til partsforholdet. Elevene er brukere av en tjeneste, ikke en part i arbeidslivet, som en arbeidstaker vil være jfr Ot.prp.nr.72(2001-2002)

<sup>139</sup> Innst.O.nr.7(2002-2003:2), legg merke til at kommentarene var knyttet til lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. av 4.februar 1977 nr.7 § 7, dette er videreført og styrket i den nye aml. av 2005 i kapittel 4, følgelig er betraktningene fortsatt anvendbare.

<sup>140</sup> Utdanningsdirektoratet (2007:3)

Sosial isolering av en elev? Det kan også spørres om ikke et inngrep ovenfor en elev som skaper et dårligere skolemiljø, vil forringe kvaliteten på skolemiljøet for denne eleven? Hvordan skal skolen løse denne interessekonflikten? Et annet viktig spørsmål er hvilken rett (og plikt) skolene har til å gripe inn. Hvor inngripende tiltak kan skolene ta i bruk? Kan skolene bortvise en mobber?

Jeg vil nedenfor se nærmere på den overordnede normen i oppl. § 9a-1, for så å undersøke skolens handlingsplikt etter oppl. §9a-3(2). Det vil ofte være sammenheng mellom skolens ønske om å gripe inn/ normere elevenes atferd, og plikten til å sikre et godt skolemiljø.

#### 4.5.1 Innholdet i retten i § 9a-1- lovfestet rettighet

§ 9a-1 inneholder den overordnede normen for godt skolemiljø, og er det rettslige utgangspunktet når det skal vurderes hvilken kompetanse skolen har til å regulere elevenes atferd med hjemmel i kapittel 9a. Det fremgår av veileder til oppl. kapittel 9a at normen i oppl. § 9a-1 skal brukes i fortolkningen av alle de andre bestemmelsene i kapittel 9a. ”Elevenes rett etter opplæringsloven § 9a-1 ligger til grunn for tolkningene av de øvrige bestemmelsene i kapitlet.”<sup>141</sup> En avklaring av innholdet i oppl. § 9a-1 er derfor nødvendig for å forstå hvilke inngrep skolen kan og må gjøre i elevers atferd for å sikre et godt skolemiljø.

§ 9a-1 gir elevene en rett til et godt fysisk og psykososialt miljø. Men hva innebærer det at elevene ”har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjer helse, trivsel og læring” jfr. oppl. § 9a-1? Er lovens ordlyd å forstå som at elevene har en rettighet, det vil si et krav på et godt skolemiljø? Ordlyden taler for en slik fortolkning, noe som også støttes av Innst.O.nr.7(2002-2003), Kirke- undervisnings- og forskningskomiteen endret kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementets opprinnelige forslag til § 9a-1, og la til rett.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Veileder til oppl. kapittel 9a:4

<sup>142</sup>At komiteen velger å endre lovforslaget de mottok fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i Ot.prp.nr.72(2001-2002) og Stortinget vedtar lovforslaget slik det kommer fra komiteen viser at synspunktene

Denne reformuleringen av § 9a-1 ble foretatt av komiteen med den intensjonen å gi eleven en individuell lovfestet rettighet til et godt skolemiljø, dette påpekes også av komiteen.<sup>143</sup> Elevenes rettighet er absolutt og kan ikke dispenseres fra.<sup>144</sup> Skolene kan for eksempel ikke av økonomiske grunner overse atferd fra en elev dersom det fører til et dårlig skolemiljø for andre. De må i slike tilfeller sikre elevens rettighet, og det er i tilknytning til elevens rettighet slik at skolene har fått en plikt til å sørge for at elevens skolemiljø er godt. Uten denne plikten ville ikke elevens rett blitt reell. En problemstilling som oppstår i forlengelsen av dette er når utløses plikten? Hvor stor innvirkning må noe ha på skolemiljøet før skolen/ rektor/ læreren plikter å gripe inn? Er det nok at en elev oppfatter læringsmiljøet som dårlig fordi det er for mye bråk i timene? Eller hva med at en gutt ved gjentatte anledninger kalles ”femi” eller ”homse” av medelever? Eller Irdwand som bankes opp og mobbes? For å avgjøre dette må det avklares hva som menes med skolemiljø, og hvilket vurderingstema som er knyttet opp mot dette.

Elevenes rett er i følge ordlyden i § 9a-1 koblet til ”eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjer helse, trivsel og læring”. Det er flere ting som må tolkes her, for det første hva er et fysisk miljø, så hva er et psykososialt miljø og dernest hva betyr det at miljøet skal fremme helse, trivsel og læring? Med fysisk miljø<sup>145</sup> siktes det til skolens inne- og utemiljø. Mens fysisk miljø er knyttet til for eksempelvis skolegården, inneklimate og liknende, er det psykososiale miljøet avhengig av de mellommenneskelige forholdene. I følge veileder

---

omkring at det var uheldig å lovfeste en individuell rettighet ikke kan legges vekt på. Det er også et klart signal i forhold til at rettighetsfestingen ikke kan ignoreres.

<sup>143</sup> Se Innst.O.nr.7(2002-2003) Både flertallet og mindretallet er enig om lovfestingen. Uenigheten mellom flertallet dreier seg om lovplasseringen av denne rettigheten.

<sup>144</sup> Innst.O.nr.7(2002-2003:1)

<sup>145</sup> Jeg avgrensner her mot skolens plikt til å sikre et godt fysisk skolemiljø jfr oppl. §9a-2. Avgrensningen skjer fordi denne plikten ikke vil utløse rett til å regulere elevenes atferd, i nevneverdig grad. For mer om dette se veileder for opplæringsloven kapittel 9a. På grunnlag av denne avgrensningen vil jeg når jeg bruker begrepet skolemiljø i hovedsak sikte til det psykososiale miljøet. Dersom det fysiske skolemiljøet har betydning for spørsmålet som behandles vil dette bli nevnt eksplisitt. Det må også sies at gitte typer atferd fra elevene kan forringe både det fysiske og psykososiale miljøet som eksempelvis tagging og andre former for hærverk på skolen og dens utstyr.

til oppl. kapitel 9a:10 er det slik at ”Med psykososialt miljø menes her de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet og hvordan elevene og personalet opplever dette. Det psykososiale miljøet handler også om elevenes opplevelse av læringssituasjonen”. Skolens inngrep ovenfor handlinger som har konsekvenser for det psykososiale miljøet vil altså være basert på de mellommenneskelige relasjonene. Disse mellommenneskelige relasjonene kan være interaksjonen mellom elevene, samt interaksjonen mellom elev og lærer. Når det skal vurderes om skolemiljøet er tilfredsstillende psykososialt sett, vil dette trolig handle både om en vurdering av totalinntrykket av de mellommenneskelige relasjonen på skolen og innad i ”klassen”. Oppl. oppstiller altså et krav til samspillet mellom menneskene i skolefelleskapet, og pålegger skolene å skape et godt sosialt miljø for elevene.

Vurderingen av det psykososiale skolemiljøet er i følge sitatet over individualisert, det vil si at det er den enkelte elevs opplevelse av skolemiljøet som skal vurderes. Dersom Per føler at det psykososiale skolemiljøet ikke er godt nok, vil det være nok til at skolene må vurdere dette. Det er ikke nødvendig at alle elevene synes det er dårlig miljø i klassen. Dette følger av at oppl. § 9a-1 inneholder en individuell rettighet for eleven. Eksempler på psykososiale problemer kan være mobbing, sosial isolasjon, eller gruppepress.

Men elevens rett til et godt psykososialt skolemiljø må knyttes opp mot et vurderingstema. Hvor mye skal til for at skolen må gripe inn? Gjelder det i forhold til enhver handling eller bare handlinger som klart forverrer skolemiljøet, som eksempelvis åpenlys mobbing fordi en elev er av annen etnisk opprinnelse eller har en annen seksuell legning? Ordlyden i § 9a-1 sier at miljøet skal være slik at det fremmer helse, trivsel og læring. Dette betyr for det første at det oppstilles et krav om et positivt påvirkningsforhold mellom miljøet og helse, trivsel og læring. En vurdering av årsakssammenheng vil derfor være viktig her. Miljøet skal vurderes i forhold til om det fremmer helse, trivsel og læring. Dette til tross for at alle de tre variablene helse, trivsel og læring i seg selv er vanskelige å måle. Dette er skjønnsmessige begrep som kan operasjonaliseres/ tolkes på ulike måter av den som måler, noe som kan gi ulike svar. Dette vil også være en utfordring når en lærer skal vurdere om en elevs bråking i klassen er tilstrekkelig til at det har en innvirkning på helsen, trivselen

eller læringen til andre elever, og om han/ hun må gripe inn med tiltak for å sikre elevenes skolemiljø. Lærerens begrepsforståelse vil her spille inn. For å unngå kollektive vurderinger som fratar den enkelte eleven sin individuelle rett er vurderingstemaet ikke koblet opp mot virkningen på total miljøet, eller mot en tenkt gjennomsnittlig elev, men mot virkningen skolemiljøet faktisk har på den enkelte eleven i forhold til helse, trivsel og læring. Dette poengteres i veilederen til kapitel 9a. ”Bestemmelsen understreker at det avgjørende i loven er hvilken virkning skolemiljøet har på elevene, og ikke hvorvidt de enkelte sidene ved miljøet tilfredsstiller målbare verdier.”<sup>146</sup> Om skolen skal gripe inn avhenger dermed av om Per oppfatter skolemiljøet som av en slik karakter at det fører til at han ikke trives. Imidlertid vil ikke målinger av miljøet være helt irrelevante, disse vil også være nyttige i vurderingen av miljøets påvirkning på elevene. ”Målinger og observasjoner av miljøet er likevel viktige, fordi de kan si noe om hvilken virkning de forskjellige miljøfaktorene kan ventes å ha på elevenes helse, trivsel og læring.”<sup>147</sup> Dette kan være nyttige redskaper for lærer og skole for å forbedre skolemiljøet.

Ett annet viktig poeng som fremgår av ordlyden i oppl. § 9a-1 er at miljøet ”skal fremme”. En fortolkning i samsvar med alminnelig språkbruk tyder på at det ikke bare er atferd som av en eller annen grunn forringer skolemiljøet som omfattes, men at skolen også har en plikt til å forbedre skolemiljøet. Dette understrekes også av departementet. ”Skolemiljøet skal fremme helse, trivsel og læring. Dette innebærer at bestemmelsen ikke bare handler om å hindre plager og dårlig læring, men også om at skolemiljøet skal bidra positivt til elevenes helse, trivsel og læring.”<sup>148</sup> Det påpekes videre i veilederen at forhold som skaper mistriivsel eller av en eller annen grunn forringer læringen, ikke er i samsvar med lovens krav. Et sentralt vurderingstema, når det skal avgjøres om skolen plikter å gripe inn overfor en elev som for eksempel tar bilder av medelever i dusjen for å publisere dem på internett, er om dette krenker elevene og reduserer trivselen til de andre elever. Dersom det påvises et påvirkningsforhold her til elevens helse, trivsel eller læring, vil det psykososiale miljøet

---

<sup>146</sup> Veileder til opplæringsloven kapittel 9a:4

<sup>147</sup> Veileder til opplæringsloven kapittel 9a:4

<sup>148</sup> Veileder til opplæringsloven kapittel 9a:4

være forringet, og skolene har plikt til å sikre elevenes rett jfr § 9a-1. I forhold til dusjeksemplet er det neppe særlig tvil om at dette forringer det psykososiale skolemiljøet. Spørsmålet er hvordan denne retten kan sikres? Hvordan kan skolen sørge for at enkelt elever får et skolemiljø som fremmer dennes helse, trivsel og læring? For det første sier bestemmelsen noe om problematferd i skolen. Det fremgår videre at denne bestemmelsen ikke bare vil kunne regulere handlinger som skaper mistriivsel som mobbing og sosial isolasjon, men trolig vil også rent ordensmessige problemer kunne reguleres ved hjelp av denne bestemmelsen siden den også skal sikre læring. Det betyr at virkeområdet til bestemmelsen blir svært vidt, noe som nok også har vært hensikten. Hvilke tiltak som kan tas i bruk når en elev oppfører seg på en måte som forringer en annens trivsel er et annet spørsmål. Men at skolen må kunne gripe inn, må være klart ellers ville den individuelle retten til et godt skolemiljø ikke være reell. Ot.prp.nr.72(2001-2002:16) påpeker i relasjon til skolens inngreps muligheter etter kapittel 9a til ordensreglement. Departementet mener det bør være en vekselvirkning mellom retten til et godt skolemiljø etter § 9a-1 og bruken av ordensreglement til å fastsette hva som er reglementsbrudd og sanksjonere disse etter oppl. § 2-9. Ved å koble sammen elevens rett til et skolemiljø og skolens mulighet til å iverksette tiltak etter oppl. § 2-9, vil også skolene få et sikrere kompetansegrunnlag. Hvilke konsekvenser dette har vil bli behandlet i kapittel 5.

#### 4.5.2 Utdyping av skolenes ansvar § 9a-3<sup>149</sup>

Skolens plikt til å sikre elevenes et godt psykososialt miljø er utdypet i §§ 9a-3 og 9a-4. Her fremgår det blant annet at skolen ikke kan velge om den vil gripe inn når elevene krenkes eller lignende, men at skolen i gitte tilfeller har en handlingsplikt, jfr § 9a-3(2). Før det er mulig å se nærmere på denne handlingsplikten må de øvrige kravene til det psykososiale skolemiljøet undersøkes.

Bestemmelsen i § 9a-3(1) er en utdyping av § 9a-1. Essensen her er at skolen pålegges ansvar for å jobbe aktivt og systematisk for å fremme et godt psykososialt miljø. ”Skolen

---

<sup>149</sup> Skoleledelsen vil jfr § 9a-4 ha et særskilt ansvar for det systematiske arbeidet med skolemiljøet. Disse er pålagt det daglige ansvaret jfr oppl. § 9a-4. Det skal drives internkontroll.

skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.”<sup>150</sup> Om dette gir skolen ytterligere kompetanse i forhold til inngrep enn den oppl. § 9a-1 gir er vel usikkert. Formålet med § 9a-3(1) er å sørge for at skolene følger opp plikten de har til å sikre den individuelle retten elevene har til et godt skolemiljø. Arbeidet med skolemiljø skal ikke være tilfeldig, men noe skolene jobber planmessig med. Når det i tillegg til å jobbes systematisk også skal jobbes aktivt, tyder det på at det ikke er tilstrekkelig å ha planer, eller for den saks skyld ha vedtatt manifest for mobbing 2006-2008, men det må gjøres noe mer for å forbedre et godt psykososialt skolemiljø. Dersom skolene ikke oppfyller denne plikten til å aktivt og systematisk jobbe for å bedre skolemiljøet for elevene, kan skolene måtte stå ansvarlig for dette. Dette må også bety at dersom skolene ikke gjør de nødvendige reguleringene av elevenes atferd vil de ikke ha opprettholdt dette ansvaret.

Det må også påpekes at det i § 9a-3 (1) som i § 9a-1 ikke er tilstrekkelig å hindre en forverring av skolemiljøet; skolens plikt er knyttet til å forbedre det psykososiale miljøet, de skal ”fremje”. Det interessante er at vurderingstemaet i § 9a-3 er knyttet til at elevene skal oppleve trygghet og sosiale tilhørighet i skolen, dette er andre krav enn i § 9a-1 og det må derfor kunne vurderes som ytterligere noe skolen skal verne. Dette betyr at skolene har plikt i relasjon til det psykososiale skolemiljøet for å sørge for at dette er på en slik måte at det fremmer trivsel, helse og læring (jfr § 9a-1) og trygghet og sosial tilhørighet (jfr § 9a-3) hos elevene. Dersom miljøet er på en slik måte at eleven ikke opplever dette vil skolen måtte gripe inn. Og hva er det skolene må gripe inn i relasjon til? Dersom skolen for eksempel er preget av dårlige holdinger, mye skulking, mobbing, gjengdannelser eller annet som fører til at en eller flere elever oppfatter skolemiljøet som ikke godt, skal skolene gripe inn. Akkurat hvordan de kan og bør gripe inn vil være avhengig av krenkelsen. Inngrepet til skolen må vurderes i forhold til sin art og styrke, her vil Boe sine momenter for å vurdere inngrepet være relevante (se3.4.1.1). Spørsmålet om hvilke inngrep som er mulige vil også måtte avveies mot hva som er hensikten med inngrepet; er det en sanksjonering/ refsing eller er det mer ordensrelaterte eller pedagogiske tiltak? Jeg vil komme tilbake til dette i

---

<sup>150</sup> Oppl. § 9a-3(1)



kapitel 5.5.2, men det skal trolig mer til for å kunne anvende straffetiltak enn undervisningsrettede tiltak. Her vil også relasjonen mellom kapitel 9a og bestemmelsene om ordensreglement jfr § 2-9 spille inn.

#### 4.5.2.1 Handlingsplikten i (2) som kompetansegrunnlag

Skolene har et særskilt ansvar for å gripe inn overfor krenkende ord og handlinger jfr. oppl. § 9a-3. I disse typetilfellene pålegger oppl. § 9a-3(2) skolene en handlingsplikt. I relasjon til handlingsplikten er det flere ting som må belyses; hvem som har den personelle kompetansen til og gripe inn, samt hvilke typer handlinger som dette særskilte ansvaret dekker. Dette ansvaret gir skolen ikke bare rett til å regulere elevens atferd når det kan påvises at elever har krenket medelever, men vil også gi dem en plikt til å gjøre inngrep. Denne plikten er en viktig del av den individuelle retten elever har til et godt skolemiljø jfr. oppl. § 9a-1.

En fortolkning av ordlyden i oppl. § 9a-3(2) er viktig i denne relasjonen. ”Dersom nokon som er tilsett ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.”<sup>151</sup> Det er her flere spørsmål som må drøftes. Hvem er underlagt handlingsplikten, hva betyr det at noe er ”krenkjende ord og handlingar”, og i hvilke tilfeller plikter den ansatte å gripe inn (”nødvendig og mogleg”).

Det første som bør påpekes i relasjon til denne kompetansen er at dette er en plikt som tilkommer ”nokon som er tilsett ved skolen”.<sup>152</sup> Dette er en rimelig vid angivelse av personer og ordlyden taler for at alle som har et eller annet ansettelsesforhold til skolen omfattes av plikten og må gripe inn dersom en elev krenkes. ”Alle” vil i denne sammenheng ikke bare være lærere, rektor eller lærervikarer, men også annet personell som bibliotekarer, rengjøringspersonell, vaktmester har et ansvar. Det spesielle er at det er ikke

---

<sup>151</sup> Oppl. § 9a-3(2)

<sup>152</sup> Dette er som i oppl. § 1-2(6)

bare pedagogiske personalet som har ansvar for å gripe inn, men ansatte uansett kategori og arbeidsoppgaver. Dette fremkommer også av Ot.prp.nr.72(2001-2002:23). Dette betyr at det ikke er den personelle kompetansen som virker begrensende for disse inngrepene.

Det neste spørsmålet blir da hvilken materiell kompetanse gir § 9a-3(2). Handlingsplikten er som nevnt knyttet opp mot krenkende ord og handlinger.<sup>153</sup> Krenkende ord og handling er en rettslig standard som åpner for flere tolkningsalternativer, dette kan skape vansker for en lærer. Er det en krenkende handling når en elev har bar mage? Eller tar bilder av en medelev i dusjen? Kaller en elev for dust en enkeltstående gang? Gjentatte ganger kaller en elev ”hore”, eller ”pakkis? Diskusjonen er den samme som i kapitel 4.4.2. Men i motsetning til oppl. § 1-2(6) gir oppl. § 9a.3(2) eksempler på hva som er krenkende ord og handlinger som vil utløse handlingsplikten. Dette gjør det lettere for skolen å vite når de må gripe inn. Oppl. § 9a-3 sier: ”krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme”<sup>154</sup> Dette innebærer at dersom en elevs atferd kan plasseres inn i en av disse kategoriene vil skolens plikt utløses for å verne den krenkede. Handlingsplikten som fremgår her innbefatter følgelig mobbing, vold, diskriminering og rasisme. Disse krenkelsene er trolig trukket frem fordi de er særlig klanderverdige. Bestemmelsene sier ikke noe om hva som skal til for at noe er mobbing eller diskriminering, dette er en avklaring som må gjøres separat.<sup>155</sup> Særlig mobbing har de siste årene blitt trukket frem som et problem i norsk skole som man ønsker å få bukt med, og denne bestemmelsen gir de ansatte på skolen en plikt til å gripe inn. Her har følgelig ikke læreren eller andre ansatte et valg i forhold til om de vil gripe inn, de skal. Videre er det er dessuten antatt at både direkte og indirekte diskriminering vil være omfattet av bestemmelsen. Dette er også i tråd med lov om likestilling mellom kjønnene av 9.juni 1978 nr.45 (likestl.) § 3. Trolig vil det også være slik at handlingsplikten vil bli utløst av

---

<sup>153</sup> Også her er det fellestrekk med § 1-2(6) som gir skolen en omsorgsplikt ved krenkende ord og handlinger, se kapitel 4.4.2

<sup>154</sup> §9a-3(2)

<sup>155</sup> Både Ot.prp.nr.72(2001-2002:23) og veileder til oppl. kapitel 9a inneholder definisjoner av disse begrepene.

enkeltstående handlinger så vel som gjentatte handlinger, så lenge det er å anse som krenkende.

En viktig presisering er at oppramsingen i § 9a-3(2) ikke er ment å være uttømmende. Bestemmelsen gjelder også krenkende ord og handlinger som ikke er mobbing, vold, diskriminering eller rasisme, som for eksempel enkeltstående ytringer om utseende eller funksjonshemming.<sup>156</sup> Den enkelte handlingen må derfor vurderes konkret i forhold til vurderingsnormen, nemlig om eleven oppfatter dette som krenkende. Dette vil blant annet være en vurdering som er relevant i forhold til symbolsk bekledning<sup>157</sup>, er det slik at eksempelvis kors eller politiske t-skjorter kan forbys fordi det oppfattes som krenkende av medelever som for eksempel tilhører en annen religion? Palestinske elever ved Kristiansand voksenopplæringscenter krevde at en lærer sluttet og bruke et halskjede med Davidstjernen fordi de oppfattet dette som krenkende<sup>158</sup>, er dette krenkende? Videre, kan det tenkes at hijab kan forbys fordi det oppfattes som krenkende for den som går med det? Eller oppfattes av den vestlige verden som krenkende for jenters frihet? Det vil her også være en vurdering av om gitte handlinger som for eksempel Davidstjernen eller den bare magen, krenker en elev, og om dette har innvirkning på dennes psykososiale skolemiljø. I disse tilfellene vil en interesseavveining mellom hensynet til eleven som krenkes og den som for eksempel går med Davidstjernen måtte trekkes inn. Rettslige standarder som krenkende ord og handlinger vil være vanskelige å forhold seg til i praksis siden de er skjønnsmessige og det er umulig å fiksure skjæringsgrensen for når noe er krenkende. Dette vil måtte vurderes i det konkrete tilfellet. Elevene vil også kunne oppfatte situasjonen ulikt i forhold til om noe er krenkende eller ikke.

Det fremgår av ordlyden i oppl. § 9a-3(2) at plikten inntreffer når en ansatt har kunnskap om at en elev utsettes for krenkende atferd. Dette betyr at dersom en lærer ser at en elev mobbes i friminuttet skal vedkommende gripe inn. Men plikten aktiveres også ved mistanke. Det er tilstrekkelig at den ansatte har ”mistanke om” at en elev krenkes for at

---

<sup>156</sup> Se veileder til oppl. kapitel 9a:12

<sup>157</sup> Jfr. kapitel 2.3.4.1

<sup>158</sup> Aftenposten (2004)

vedkommende må gripe inn. Hvor mye som skal til for at mistanken er sterk nok, er vanskelig å si, men vil være opp til den enkelte ansatte. I noen tilfeller, som når en elev kommer gråtende inn til timen etter friminuttet, vil plikten antakelig aktiveres. I andre tilfeller vil det være mer usikkert.

Når den ansatte har ”kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar” jfr. oppl. § 9a-3(2), hvordan må den ansatte gripe inn? Ansvar til den som oppdager krenkelsen/ mistenker krenkelsen er varierende. Plikten omfatter i følge oppl. § 9a-3(2) å snarest mulig undersøke saken, varsle skoleledelsen og om nødvendig og mulig selv gripe inn. Det er altså tre typer handlinger som kan utløses. Dersom læreren har mistanke om at Per mobbes skal hun/ han undersøke om dette er tilfelle, hvis det er tilfelle skal skoleledelsen varsles. Videre skal også læreren i disse tilfellene vurdere om det er nødvendig og mulig å gripe direkte inn. I forhold til direkte inngrep må læreren spørre seg, for det første er det nødvendig å gripe inn her eller ikke, og for det andre er det mulig? I forhold til begge disse vilkårene vil krenkelsens art og omfang være sentrale moment i vurderingen. For eksempel i forhold til tilfeller hvor en elev gir en annen julling; er det da nødvendig å gripe inn for å stoppe krenkelsen? Her vil svaret ofte være at det er nødvendig for at den ene eleven ikke skal komme til skade. Da er det neste spørsmålet er om det er mulig. Er læreren i stand til å stoppe dette eller må vedkommende for eksempel hente flere lærere før det gripes inn?

Hvordan reguleringen av for eksempel mobberens atferd skal skje sier § 9a-3 ikke noe om selv, bare at det skal gjøres. I denne forbindelse vil trolig kompetansebestemmelsen i oppl. § 2-9 om ordensreglement komme inn jfr. kapittel 4.5.1. Ordensreglementet er redskapet som er tiltenkt brukt når skolene skal gripe inn, dette fremgår som nevnt av Ot.prp.nr.72(2001-2002:16). Det påpekes videre at skolene når de jobber forebyggende for å fremme et godt skolemiljø, som de er pålagt etter § 9a-3 og § 9a-4, bør involvere elevene i arbeidet. En involvering av elevene kan bidra til at de i større grad får kjennskap til reglene og får forståelse for dem. I dette henseende trekkes også ordensreglementet frem som et redskap for å trekke elevene inn i prosessen. ”Forebyggjande tiltak kan setjast i verk både på skole- og på klasse- eller gruppenivå, og det er viktig at elevane sjølve får delta i

utforminga av dette arbeidet. Departementet vil oppmode om at ein nyttar høvet til å gi ordensreglar som er ein del av det organiserte skolemiljøarbeidet.”<sup>159</sup> Ut fra dette fremgår det at ordensreglementet kan ha flere funksjoner for å bidra til et godt skolemiljø. Dette stemmer for øvrige også med ordensreglementets sosialiserende funksjon, som drøftes nærmere i kapittel 5.4.1.

#### 4.5.3 Saksbehandlingsregler (3)- prosessulle krav

For å sikre at skolene faktisk tar tak i denne problematikken inneholder § 9a-3(3) saksbehandlingsregler for disse typetilfellene. Her gis foreldrene og eleven mulighet til å få skolen til å gripe inn. Det spesielle er at skolen ved vurderingen av saker vedrørende det psykososiale miljøet skal behandle disse etter reglene om enkeltvedtak etter fvl. ”Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande åtfærd som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova.” Ved at saksbehandlingen er å regne som et enkeltvedtak vil eleven få de rettigheter som fvl. gir, herunder begrunnelse for vedtaket, jfr. fvl. § 25. Eleven vil kunne klage på vedtaket etter oppl. § 15-2. Dersom skolen ikke reagerer på en elevs oppmodning om tiltak i relasjon til det psykososiale miljøet vil eleven og foreldrene ha mulighet til å klage, selv om det ikke er truffet noe enkeltvedtak på grunn av skolens passivitet. Dette følger av oppl. § 9a-3(3)i.f. ”Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak.” Dette vil sikre eleven mot at skolen trener et slikt vedtak for eksempel av økonomiske grunner, og vil gi eleven et bedre vern.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> Ot.prp.nr.72(2001-2002:24)

<sup>160</sup> For mer om klageretten se Helgeland (2006:277)

#### 4.5.4 Straff for å ikke oppfylle plikten

At skolene plikter å regulere elevatferd når den forringer skolemiljøet, understrekes ved at oppl. § 9a-7 inneholder bestemmelser om straff for den som forsettelig eller uaktsomt bryter bestemmelsene gitt i kapitel 9a. Jeg går her ikke nærmere inn på disse spørsmålene.

#### 4.6 Oppsummering av kompetansegrunnlagene

Jeg har i dette kapitlet vurdert ulike kompetansegrunnlag skolene kan bruke for å regulere elevenes atferd. Fellestrekket til disse grunnlagene er at ingen av dem uttrykker noe selv om hvilke tiltak skolene kan bruke. Det blir derfor en vanskelig vurdering, og det er trolig skolene som vil ha bevisbyrden for at dette kompetansegrunnlaget kan brukes til å gjøre inngrep. Denne bevisbyrden har sammenheng med usikkerheten omkring tolkingen av kompetansegrunnlagene. I denne relasjon vil det måtte trekkes inn hva slags inngrep det er, hvor omfattende det er, og hvilket formålet det har, for mer om dette se det relative legalitetsprinsippet i kapitel 3.4.1.1. Et sentralt poeng som må trekkes inn i relasjon til formålet med inngrepet, er om sanksjonen er å regne som straff eller har andre formål. Dersom det er straffehensyn som ligger til grunn for dette tiltaket, vil kravet til en klar hjemmel bli sterkere (For mer om dette se kapitel 5.5.1).

Et annet fellestrekk er at forarbeidene påpeker at § 1-2(6)<sup>161</sup> og kapitel 9a<sup>162</sup> bør forstås i tilknytning til oppl. § 2-9, og sier at ordensreglementet vil være et redskap for å iverksette tiltak etter disse bestemmelsene. Dette viser at det er et forhold mellom disse bestemmelsene og reglementet. Dette vil jeg komme tilbake til i kapitel 5, hvor ordensreglementet skal behandles. Spørsmålet er hvilken kompetanse skolene har til å gjøre inngrep med hjemmel i ordensreglementet.

---

<sup>161</sup> NOU-1995:18:296, her sies det at ordensreglementet skal bidra til godt arbeidsmiljø.

<sup>162</sup> Ot.prp.nr.72(2001-2002:16)

## 5 Skolens ordensreglement som kompetansegrunnlag

I dette kapitlet skal det drøftes hvilken adgang de offentlige grunnskolen har til å regulere elevenes atferd med hjemmel i ordensreglementet jfr. oppl. § 2-9.<sup>163</sup> Dette er et sentralt spørsmål siden ordensreglementet trolig er det kompetansegrunnlaget skolene bruker mest i praksis. Skolene bruker ordensreglementet til å straffe elevenes uønskede atferd eller normerer elevenes atferd ved å forby/ påby en del handlinger i skolefelleskapet. En sentral del av ordensreglementet er følgelig å regulere hva som er rettsstridig atferd i skolesamfunnet. Eksempelvis brukes ordensreglementet til å forby mobbing, voldsbruk, alkohol, bare mager, regulere internettbruk og annen atferd som antas å stride mot skolens normer og forventninger. Spørsmålet er hvor langt kan dette kompetansegrunnlaget strekkes? Hvilke inngrep kan skolene gjøre med hjemmel i ordensreglementet jfr. oppl. § 2-9 og hvilke tiltak vil representere et for stort inngrep overfor elevene? Her finnes det begrensninger for det første i forhold til hva skolen kan kategorisere som et reglementsbrudd og for det andre hvilke sanksjoner/ tiltak som skal brukes når eleven har overtrådt dette? Det vil også være spørsmål om særskilte prosedyrer må følges. Jeg vil i dette kapitlet se nærmere på ordensreglementet jfr. oppl. § 2-9.

### 5.1 Om oppl. § 2-9

Det rettslige utgangspunktet når det skal vurderes hvilken kompetanse skolene/ læreren har til å gjøre inngrep i elevenes faktiske og rettslige stilling, er at elevenes rettigheter og plikter kan reguleres med hjemmel i ordensreglementet jfr oppl § 2-9. § 2-9(1) lyder: ”Kommunen skal gi forskrifter om ordensreglement for den enkelte grunnskolen. Reglementet skal gi reglar om rettane og pliktene til elevane så langt dei ikkje er fastsette i lov eller på annan måte. Reglementet skal innehalde reglar om åtferd, reglar om kva tiltak som skal kunne brukast mot elevar som bryt reglementet og reglar om framgangsmåten når

---

<sup>163</sup>Det finnes tilsvarende hjemmel til å gi ordensreglement for de videregående skolene i oppl. § 3-7, og for friskolene i frskol. § 3-9. Disse vil ikke bli behandlet her.

slike saker skal behandlast.” I denne bestemmelsen er det flere elementer som trenger en videre utdyping. For det første inneholder oppl. § 2-9 et krav om at kommunen skal gi forskrifter om ordensreglement for den enkelte skolen. Det er ikke valgfritt for skolene om de vil ha et ordensreglement, men et lovpålagt krav. Denne plikten til å gi ordensreglement er ikke pålagt skolen, men kommunen. Dette har sammenheng med at det er kommunene som er skoleeier jfr. oppl. § 13-1. Videre er oppl. § 2-9 er ikke bare en pliktregel, men også en kompetanseregulering. Samtidig som kommunene pålegges en plikt, gis de også en rett til å fastsette ordensreglement. Kommunene gis på denne måten en adgang til å regulere elevenes atferd. Spørsmålet som må avklares i det følgende er hvor langt kommunen/skolens kompetanse til å regulere elevers atferd gjennom ordensreglementet rekker. Denne drøftingen vil bli gjort ved å se nærmere på kommunen/skolens materielle, prosessuelle og personelle kompetanse i relasjon til ordensreglement jfr. oppl. § 2-9, herunder vil forholdet mellom kommunen og skolen være et sentralt spørsmål. En annen viktig presisering er at oppl. § 2-9(1) fastsetter at ordensreglementet skal inneholde regler om atferd, tiltak/reaksjoner og saksbehandling. Samtlige offentlige grunnskoler har derfor et ordensreglement som regulerer tillatt atferd, sanksjoner ved reglementsbrudd og prosedyrer for å gjøre inngrep. Hvilket innhold reglementet faktisk har varierer fra skole til skole.

Vurderingen av skolens kompetanse til å regulere elevenes atferd består egentlig av to vurderinger, for det første er det spørsmål i tilknytning til selve fastsettelsen av reglementet. Hvem kan fastsette ordensreglementet, hva kan fastsettes og må dette skje på en spesiell måte? Dernest er det spørsmål om hvordan det fastsatte reglementet skal praktiseres. Det vil si; hvordan kan skolene reagere når det foreligger et reglementsbrudd? Hvem kan reagere? Er det aktuelle tilfellet rettsstridig etter reglementet og, hvilke tiltak kan skolen bruke? Er det krav til fremgangsmåten? I denne oppgaven vil jeg vurdere disse spørsmålene.

## **5.2 Personell kompetanse**

Det første som skal avklares er hvem har kompetanse til å vedta ordensreglement for skolene. Kan en lærer fastsette ordensregler som læreren gjorde i tissesaken ved Dvergsnes skole? Eller er det begrensninger i den personelle kompetansen? Spørsmålet er viktig fordi det handler om hvem som kan vedta grensene for elevenes handlingsrom. Kan skolene



vedta egne regler for skolen, eller må de utelukkende forholde seg til standardiserte regler utformet for alle skolene av kommunen?

Utgangspunktet er klart, i følge oppl. § 2-9 er det kommunen som har fått kompetanse til å gi ordensreglement, ikke skolene. Skolen har ikke fått noen særskilt kompetanse fra lovgiver i denne sammenheng. Dersom kommunen selv ønsker å fastsette et felles ordensreglement for samtlige skoler i kommunen, kan den det.<sup>164</sup> Dette understrekes også i NOU-1995:18:306.<sup>165</sup> Denne plasseringen av kompetanse har sammenheng med at det er kommunen som er tillagt ansvaret for skolen.<sup>166</sup>

Det neste spørsmålet er om kommunen kan delegerer dette ansvaret helt eller delvis til skolen? For å avgjøre dette spørsmålet må de forvaltningsrettslige reglene om delegasjon trekkes inn. Årsaken til dette er at det er kommunen som er skoleeier, jfr. oppl. § 13-1, og både kommunene og skolene er offentlige forvaltningsorgan jfr. fvl. § 1. Det vil dreie seg om kompetanseoverføring fra skoleeier til skole. Dette er egentlig flere spørsmål, for det første er oppl. § 2-9 slik å forstå at kompetansen ikke kan delegeres, må kommunen fastsette reglementet selv? Dernest, hvis kompetansen kan delegeres; hvor stor del av kompetansen kan delegeres?

Ordlyden i § 2-9 sier eksplisitt at ansvaret er plassert hos kommunen. Dette kan tale for at det er kommunen, og bare kommunen som har kompetanse til å gi ordensreglement. Fordelen med en slik tolkning er at dette vil sikre elevene mot at ulike skoler har ulike reglement. Hensynet til likhet vil kunne tale for dette. Kommunen kan ved å samordne reglementene unngå at atferd som på en skole er tillatt er forbudt på en annen, for eksempel at en skole har et forbud mot poker, mens en annen ikke har det. Men er det noen

---

<sup>164</sup> I Oslo har byrådsavdelingen for kultur og utdanning gitt et fellesreglement for de offentlige skolene. Se Oslo kommune (2002)

<sup>165</sup> Se også kapittel 4.1 hvor jeg drøfter kommunenes overordnede ansvar jfr. koml. § 6. Disse betraktningene vil også gjelde her.

<sup>166</sup> NOU-1995:18:306. Konsekvensen av dette er at dersom en skole mangler ordensreglement er det kommunen som ikke har oppfylt plikten sin.

holdepunkter for en slik tolkning? Kan ikke Oslo kommune dersom de ønsker det overføre til Marienlyst barneskole å fastsette sitt eget ordensreglement? Dette blir et spørsmål om delegasjonsadgang mellom kommunen og skolen. Delegasjon kan som hovedregel "bare kan skje til organer som er underordnet faglig eller administrativt. Det antas at sidelengs delegasjon er utelukket. Det samme er tilfelle med delegasjon til organer som ikke er underlagt det delegerende organets instruksjonsmyndighet".<sup>167</sup> I relasjon til forholdet mellom kommunen og skolen er det liten tvil om at kommunen er overordnet skolen, dette følger av forvaltningens hierarkiske oppbygning sammenholdt med kommunens ansvar for skolen, jfr. oppl. § 13-1. Det skal derfor mye til for kommunene ikke kan overføre kompetanse. Kommunens adgang til å delegere til skolene blir enda videre ved at dette regnes som en interndelegasjon.<sup>168</sup> "Delegasjon innenfor en kommune *kan* betraktes som intern delegasjon. Her er delegasjonsadgangen lovregulert. Koml. gir kommunestyre og fylkesting vid adgang til å delegere til andre deler av det kommunale og fylkeskommunale apparat [...]. Som utgangspunkt gjelder dette ved utøvelse av kompetanse både etter kommuneloven selv og etter særlov, jfr. koml. § 2."<sup>169</sup> Dette støttes også av NOU-1995:18:93. Dette taler for at kommunen kan delegere myndighet til skolen til å fastsette ordensreglement.

I dette tilfellet er det neppe noen holdepunkter for at lovgiver har ment at kommunen selv må gi ordensreglement.<sup>170</sup> At kommunen kan delegere ansvaret for å gi ordensreglement påpekes i NOU-1995:18:306. Dette utdypes også av utdanningsdirektoratet. "Det er heller ikke nødvendig at kommunestyret selv eller de sentrale organene i fylkeskommunen vedtar forskrift om ordensreglementet. Myndighet til å fastsette ordensreglement kan delegeres til på vanlig måte, for eksempel til rektor, samarbeidsutvalget i grunnskolen eller skoleutvalget i videregående skole eller annet styre for den enkelte skole."<sup>171</sup> Følgelig kan

---

<sup>167</sup> Graver (2002:192)

<sup>168</sup> Eckhoff/Smith (2006:159)

<sup>169</sup> Eckhoff/Smith (2006:159)

<sup>170</sup> NOU-1995:18:93

<sup>171</sup> UDir-07-2005:2

organet selv, det vil si kommunen overføre myndigheten til å fastsette ordensreglement til skolene.

En begrensning som trekkes frem er ifølge Graver at delegeringen må være innenfor rammene av forsvarlig saksbehandling. ”Utgangspunktet er at organet selv kan ordne og fordele avgjørelsesmyndighet innenfor rammene av forsvarlig saksbehandling.”<sup>172</sup> Vurderingsnormen når det skal avgjøres om kommunene kan delegere vil avhenge av om kompetanseoverføringen er forsvarlig eller ikke. Kravet til forsvarlig saksbehandling vil blant annet kunne komme inn i forhold til hvem av skolens personell som skal utarbeide ordensreglement. Eksempelvis vil en delegering til den enkelte læreren kunne være i strid med forsvarlighetsprinsippet. Årsaken er at dette vil gjøre det vanskelig å oppnå en ensartet praksis og vil flytte avgjørelsesmyndigheten til et for lavt nivå organisatorisk sett. Dette taler for at kommunen kan delegere kompetansen til å lage ordensreglement til de enkelte skolen, men at kompetanseoverføringen er til skolen ved ledelsen, og ikke den enkelte lærer. Altså kan Oslo kommune, dersom det er ønskelig overføre kompetansen til å fastsette ordensreglement til Marienlyst barneskole. Men det er mer tvilsomt om skolen kan videredelegere dette ansvaret til den enkelte lærer, siden dette vil overføre kompetansen til et for lavt beslutningsnivå nivå. Dette har blant annet konsekvenser i forhold til læreren i tissesaken som trolig ikke har kompetanse til å fastsette ordensbestemmelser selv.

Det neste spørsmålet er hvor stor del av kompetanse kan kommunen overføre? I praksis har det utviklet seg forskjellige metoder i forhold til utarbeidelsen av ordensreglement, og hvor stor del av ordensreglementet skolen kan fastsette. Disse løsningene skisseres i UDir-07-2005:2: ”Kommunen/ fylkeskommunen kan vedta en forskrift om ordensreglement som er felles for alle skolene. En annen mulighet er at kommunen/ fylkeskommunen fastsetter noen fellesregler for alle skolene, og at den enkelte skole deretter gir utfyllende forskrifter om de øvrige delene av ordensreglementet.” I tillegg kan selvsagt også den mest vidtgående kompetansetildelingsløsningen velges nemlig at kommunen overlater til de enkelte skolene å utferdige ordensreglement uten selv å gi retningslinjer for hvilket innhold dette bør ha.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Graver (2002:193)

<sup>173</sup> Se NOU-1995:18:306

Dette betyr at hvor stor kompetanse skolene har til å fastsette ordensreglement avhenger av delegasjonsvedtaket, og rammene dette angir. Det er opp til kommunene hvor mye av sin kompetanse de overfører, denne muligheten til ikke bare fullstendig delegasjon, men også til delvis kompetanseoverføring vil også følge av prinsippet fra det mer til det mindre. Dette betyr at skolenes kompetanse til å regulere elevenes atferd vil måtte drøftes blant annet i forhold til hvem som kan vedta ordensreglementet som tiltakene fastsettes i.

### 5.2.1 Kommunenes adgang til å overprøve skolenes reglement?

Det neste spørsmålet er knyttet til konsekvensene av at en skole vedtar bestemmelser i ordensreglementet som kommunen mener ikke burde vært gitt. Eksempelvis hva om Lørenskog kommune mener at Kjenn ungdomskole sitt forbud mot ”uanstendig bekledding” i ordensreglement<sup>174</sup> ikke er en ønskelig regel; kan kommunen da bestemme at ordensreglementet ikke skal inneholde en slik regel? Hovedregelen er klar, en kompetansetildeling betyr ikke at kommunen selv i ettertid er avskåret fra å gripe inn i forhold til et ordensreglement de finner ikke-ønskelige. En tildeling av kompetanse er ikke det samme som en fraskrivelse av egen kompetanse. ”Delegasjon av myndighet innebærer ikke at det delegerende organ mister sin myndighet eller sitt ansvar. Det kan når som helst treffer beslutninger i stedet for det organ som har fått myndigheten delegert. Det kan også instruere om hvordan myndigheten skal brukes, eller trekke delegasjonen tilbake.”<sup>175</sup> Dette betyr at kommunen kan dersom de ønsker det velger å endre regler i en skoles ordensreglement som de av en eller annen grunn mener skolen ikke bør ha. Dette støttes også av NOU-1995:18:306 ”... en ordning der den enkelte skole får sin myndighet delegert fra kommunestyret/ fylkestinget, fremfor å få myndigheten tillagt direkte gjennom loven, vil ivareta kommunen/ fylkeskommunens behov for å gripe inn overfor skolene og eventuelt fastsette felles regler eller endre regler ved den enkelte skole som fremstår urimelige eller mangelfulle.” Kommunens adgang til å korrigere skolenes reglement vil også følge av koml. § 76 ”Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg

---

<sup>174</sup> Kjenn ungdomsskole ordensreglement § 3(2)

<sup>175</sup> NOU-1995:18:90

til orientering eller avgjørelse. De kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv.”<sup>176</sup> Konsekvensen av dette er at dersom Lørenskog kommune mener Kjenn ungdomsskoles regulering av elevenes bekledning ikke er ønskelig, så kan de endre dette. Det er kommunen som har kompetanse til å fastsette ordensreglement jfr. oppl. § 2-9, og da kan de også gripe inn dersom de mener skolene har fastsatt forbud de mener skolene ikke bør ha.

Et spørsmål av mer normativ karakter er om kommunestyret bør overprøve skolen? I tissesaken i ved Dvergsnes skole<sup>177</sup> var bystyrerepresentant Vidar Kleppe uenig i påbudet om å tisse sittende, og ønsket at formannskapet i Kristiansand kommune skulle diskutere om skolen hadde kompetanse til å pålegge dette. Formannskapet avviste saken med den begrunnelse at dette var noe skolen selv burde bestemme, og ikke noe som var verdt å bruke tid på i kommunestyret. Det kan altså synes som om det bør være en viss prinsipiell karakter over beslutningene som tas opp i kommunestyret/ formannskapet i relasjon til ordensreglementet? Men hvor denne skjæringsgrensen går, vil altså være innenfor kommunens skjønn.

Oppsummeringsvis kan det på bakgrunn av den overnevnte diskusjonen sies at skolen har personell kompetanse til å vedta ordensreglement i den grad kommunen har delegert det til dem. Skolens kompetanse til å gi ordensreglement er en avledet form for kompetanse, og rekker kun så langt som kommunene har bestemt. Skole vil i denne sammenheng bety ledelsen. Den enkelte lærers mulighet til å fastsette ordensreglement/ atferdsregler vil være problematisk ut fra kravet til forsvarlig saksbehandling og elevenes rettssikkerhet. Læreren

---

<sup>176</sup> Koml. § 76

<sup>177</sup> Saken gjaldt et påbud om at guttene måtte sitte og tisse på unisex- toalettet. Fedrelandsvennen (2006a). En utfordring i denne saken som jeg kommer tilbake til var at dette påbudet ikke var inntatt i ordensreglementet, men i en ukeplan for 2.klasse. Jeg bruker likevel eksemplet fordi kommunen i sin vurdering ikke tok hensyn til dette, og begrunnelsen ville antakelig vært lik om dette hadde vært inntatt i ordensreglementet.

vil måtte forhold seg til de atferdsreglene skolens ordensreglement gir, og kan ikke fastsette sine egne regler.<sup>178</sup>

Et annet spørsmål er hvem som har kompetanse til å ilegge de ulike reaksjonene i medhold av ordensreglementet når det påpekes reglementsbrudd. I relasjon til denne vurderingen må det konkrete reglementet tolkes, inneholder dette noen begrensninger? Sier det noe om hvem som for eksempel kan pålegge en elev å vaske bort tagging? Et eksempel på begrensning av den personelle kompetansen finnes i oppl. § 2-10, her er det fastsatt at det kun er rektor som kan vedta bortvisning. Lærerne har ikke kompetanse til dette, også i forhold til andre alvorlige disiplinærtiltak kan det tenkes en liknende innskrenkning i den personelle kompetanse. Jeg vil komme tilbake til eventuelle begrensninger nedenfor. Først må den prosessuelle og materielle kompetansen vurderes.

### **5.3 Prosessuell kompetanse**

Det er ikke bare den personelle kompetansen som kan begrense skolens kompetanse, også den prosessuelle kompetanse kan ha konsekvenser. Er det krav til hvordan ordensreglementet skal utarbeides, og hvilken betydning har dette? Det første som skal påpekes er at ordensreglementet er en forskrift jfr. fvl. §2 i følge oppl. § 2-9(1), noe som medfører at fvl. kapittel 7 kommer til anvendelse, jfr. fvl. § 3(1). Dette betyr blant annet at forslag til nytt reglement skal sendes ut på høring til berørte organisasjoner eller institusjoner, jfr. fvl. § 37, for skolens del vil dette bety at det skal sendes til ulike utvalg ved skolen, eksempelvis samarbeidsutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet etc.<sup>179</sup> Disse skal så ha en rimelig høringsfrist. Videre skal også formkravene i fvl. § 38 være oppfylt, dog med unntak for kunngjøringskravet i Norsk Lovtiende. Dette fremgår også av oppl. § 2-9(2). Av praktiske hensyn ville det vært lite hensiktsmessig om alle landets 3162 grunnskoler<sup>180</sup> skulle fått ordensreglementet sitt inntatt i Norsk Lovtiende, det ville vel

---

<sup>178</sup> I fortsettelsen vil jeg i en del tilfeller skrive kommunen/ skolen, da vil denne drøftingen av den personelle kompetansen måtte vurderes. Har kommunen beholdt denne kompetansen, eller er den overført til skolen?

<sup>179</sup> Helgeland (2006:85)

<sup>180</sup> Jfr. utdanningspeilet 2005

heller ikke gjort det mer tilgjengelig for brukerne. Kravet er at reglementet er gjort kjent for elevene og foreldrene jfr. oppl. § 2-9 (2). I relasjon til dette sier Utdanningsdirektoratet at det er tilstrekkelig at ordensreglementet deles ut til samtlige elevene og brev til de foresatte.<sup>181</sup> Dersom dette ikke er gjort kan det stilles spørsmål ved i hvilken grad skolen kan bruke reglementet til å ilegge sanksjoner. Det vil måtte vurderes konkret om kunngjøringen er tilfresstillende.

Det er trolig ikke de prosessuelle kravene som begrenser skolens kompetanse. Jeg går derfor ikke mer inn på dette i relasjon til vedtakelsen av reglement. Trolig vil begrensningen her i større grad for eksempel være knyttet til den personelle kompetansen, og at ikke den enkelte lærer kan vedta sitt eget reglement som denne håndhever, jfr. kapittel 5.2.

Prosessuelle krav vil trolig få større betydning i relasjon til hvilke fremgangsmåter skolen må anvende dersom de ønsker å ilegge reaksjoner fordi en elev har brutt bestemmelser i reglementet. Denne problematikken kommer jeg tilbake til i kapittel 5.7. Her vil det ikke være fvl. sine bestemmelser om forskrifter som kommer inn, men i noen tilfeller bestemmelsene om enkeltvedtak. Dette skyldes at disse avgjørelsene vil gjelde rettighetene og pliktene til en enkelt elev, se fvl. § 2(1) litra b. Det er antatt at det er de mest alvorlige refsingstiltakene som vil være enkeltvedtak<sup>182</sup>, dette vil måtte vurderes konkret.

#### **5.4 Materieell kompetanse**

Det neste som skal avklares er skolens materielle kompetanse etter oppl. § 2-9. Hvilke tiltak kan skolene gjøre på grunnlag av ordensreglementet? Dette spørsmålet krever en vurdering av hvilken elevatferd som kan reguleres i ordensreglementet, og hvilke inngrep skolene kan ta i bruk overfor denne atferden. Kan ordensreglementet inneholde forbud mot hijab, bruk av MP3-spiller i friminuttene, eller forbud mot kameramobil? Hva med tiltakene

---

<sup>181</sup> UDir-07-2005:2

<sup>182</sup> Helgeland (2006:87)

som angis; kan ordensreglementet gi skolen rett til å narkoteste eleven? Tvangsklipping av elever med langt hår? Hva med å vaske bort tagging eller å reparere noe eleven har ødelagt?

Oppl. § 2-9 sier at ”Reglementet skal gi reglar om rettane og pliktane til elevane så langt dei ikkje er fastsette i lov eller på annan måte.”<sup>183</sup> Her fremgår det at ordensreglementet skal inneholde plikter om elevenes rettigheter og plikter, i tillegg bestemmes det i § 2-9 at ordensreglementet skal inneholde regler om elevenes atferd, samt reaksjoner på reglementsbrudd og fremgangsmåter ved reglementsbrudd. Skolene gis altså kompetanse til å regulere elevens atferd her, og fastsette sanksjoner. Men bestemmelsen sier ikke noe om hvilken atferd som ordensreglementet kan regulere, og skrankene for inngrepene. For å avklare hvilken atferd ordensreglementet kan og bør regulere er det sentralt å se på formålet med ordensreglementet. Muligens kan dette si noe om bestemmelsens virkeområde.

#### 5.4.1 Formålet med ordensreglementet

Formålet med ordensreglementet gir klarhet i hva lovgiver mente at ordensreglementet skulle brukes til å regulere. Dette kan bidra til å klargjøre skolens materielle kompetanse. Oppl. § 2-9 inneholder selv ingen eksplisitt angivelse av formålet. Men det finnes holdepunkter i bestemmelsen for hva som er hensikten med ordensreglementet. For det første kan det slutes noe om skolens kompetanse ved å se nærmere på begrepet ”ordensreglement”. Dette begrepet tyder på at reglementet kan brukes til å skape ro og orden i skolen. Videre viser ordlyden i oppl. § 2-9 ordensreglementet skal regulere elevenes rettigheter og plikter, samt inneholde bestemmelser om atferd, reaksjoner ved atferdsbrudd og fremgangsmåter, dette fremgår av oppl. § 2-9(1). Dette viser at ordensreglementet skal brukes til å fastsette elevenes rettigheter og plikter i skolefelleskapet, herunder atferdsregler for å skape ro og orden i skolen. Men hvilke atferdsregler vil kunne bidra til dette? For å avgjøre dette må formålet klargjøres ytterligere, og andre rettskilder må trekkes inn.

---

<sup>183</sup> Oppl. § 2-9(1) 2.punktum



Utdanningsdirektoratet påpeker at ordensreglementet er et viktig redskap for å sikre akseptable samværsformer i skolen, blant annet ved normering og disiplinering. ”Skolen skal sørge for et godt lærings- og arbeidsmiljø for elevene ved skolen. Det er derfor viktig at ordensreglementet gir *klare regler for orden og ønsket oppførsel* ved skolen. Ordensreglementet skal også ha *klare regler om prosedyre og konsekvenser hvis de fastsatte reglene brytes*.”<sup>184</sup> Dette betyr at ordensreglementet må utformes på en måte som gjøre det tydelig hva som aksepteres og ikke i relasjon til orden og oppførsel. Det skal fastsette hva som er rettsstridig atferd. Muligens er det denne fastsettingen og konsekvensene av overtramp som det ofte tenkes på når ordensreglementet diskuteres, men Utdanningsdirektoratet nyanserer denne disiplinerende funksjonen, og setter ordensreglementet inn i en større kontekst hvor det ikke bare handler om kontrollering og disiplinering av elevene. De understreker at ordensreglementet må ses i en større pedagogisk sammenheng, hvor det også skal bidra til å sosialisere elevene. ”Arbeidet med å utvikle, iverksette og håndheve regler har ikke primært til hensikt å disiplinere og kontrollere elevene, men bør inngå som et viktig element i utviklingen av sosiale ferdigheter og bygging av positive relasjoner mellom elevene og mellom elevene og lærerne. Reglene skal bidra til trygge rammer i læringsmiljøet.”<sup>185</sup> Ordensreglementet vil følgelig innholde de formelle normene som elevene sosialiseres inn i, og sikre et godt skolemiljø. Ordensreglementet har altså ikke bare en disiplinerende funksjon, men også en funksjon i elevenes oppøving av sosial kompetanse og byggingen av et godt skolemiljø.<sup>186</sup> Muligens kan det sies at som langsiktig målsetning er en hensikt med ordensreglementet å bidra til at elevenes sosiale ferdigheter oppøves, men på kort sikt skal ordensreglementet kontrollere og disiplinere elevene. Formålet med ordensreglementet må altså knyttes til normering\ kontrollering, men også sosialisering av elevene.

---

<sup>184</sup> UDir-07-2005:3

<sup>185</sup> UDir-07-2005

<sup>186</sup> Det kan muligens spørres om ikke Utdanningsdirektoratets positive vinkling er et utslag av en de pedagogiske strømningene etter 1970, hvor kontroll og disiplinaspaket har blitt tonet ned i pedagogisk teori. Dette i motsetning til atferdsmodifikasjonens/ behaviorismens store tro på straff som pedagogisk virkemiddel. For mer om behaviorismen se Woolfolk (2006:133-135)

At ordensreglementet har som formål å bidra til et godt skolemiljø understrekes også i NOU-1995:18<sup>187</sup> ”Ordensreglementet vil blant annet ta sikte på å medvirke til et godt arbeidsmiljø på skolen gjennom regler for akseptable samværsformer i både undervisningstimene og friminuttene.”<sup>188</sup> Utdanningsdirektoratet påpeker også i rundskriv UDir-07-2005 den nære relasjonen mellom ordensreglementet og kravene til godt skolemiljø i oppl. kapitel 9a. Her fremgår det også at en av hovedhensiktene med ordensreglementet er å sikre et velfungerende skolesamfunn med godt skolemiljø jfr. oppl. kapitel 9a.

”Alle elever i grunnskoler og videregående skoler har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring (opplæringsloven § 9a-1). Skolen må sette seg konkrete mål for det fysiske og psykososiale miljøet, og jobbe systematisk og planmessig for å nå dem (opplæringsloven § 9a-4). Skolen må også ha klare rutiner for hvordan problemer som for eksempel mobbing skal håndteres. For å følge opp dette er det viktig at skolene blant annet har et ordensreglement som er klart og tydelig med hensyn til hva som er akseptabel oppførsel i skolesamfunnet.”<sup>189</sup>

Ordensreglementet blir etter dette selve redskapet for å sikre elevenes krav på et godt skolemiljø jfr. kapitel 9a, dette gjøres ved at ordensreglementet regulerer hva som er akseptabel oppførsel og ikke i skolesamfunnet. Målestokken/ området som skal vernes i disse bestemmelsene må innfortolkes i § 2-9, og § 2-9 sitt materielle kompetanseområde må fortolkes slik at atferd fra elever som forringer en medelevs psykososiale miljø kan reguleres, og bør regnes som reglementsbrudd. Relasjonen mellom oppl. §2-9 og kapitel 9a er også trukket frem i forarbeidene til kapitel 9a.<sup>190</sup> Ved å bruke ordensreglementet vil det være enklere for elevene å forstå hva som regnes som uakseptabel atferd i skolefelleskapet. Signaleffekten er her viktig, og at skolen har kompetanse til å sanksjonere den som gjør noe som fellesskapet oppfatter som uønsket.

---

<sup>187</sup> Leg merke til at denne kom før kapitel 9a, men trolig kommenterer i forhold til § 1-2(6) som langt på vei også gir eleven rett til et godt skolemiljø.

<sup>188</sup> NOU-1995:18:296

<sup>189</sup> UDir-07-2005:1

<sup>190</sup> Ot.prp.nr.72(2001-2002:16)

Denne formålsangivelsen vil være viktig når det skal avgjøres hvilke regler skolene kan ha i ordensreglementet sitt. Den sier noe om saklig sammenheng. Det må trolig være en sammenheng mellom bestemmelsene som tas inn og hensikten med reglementet. I fortsettelsen må det vurderes hvor langt skolenes adgang til å regulere elevatferden med hjemmel i ordensreglementet rekker, når hensikten med ordensreglementet er både disiplinering og sosialisering. I oppl. § 2-9 fremgår det at reglementet skal regulere elevenes rettigheter og plikter, samt at ordensreglementet skal inneholde bestemmelser om atferd, reaksjoner og fremgangsmåter jfr. oppl. § 2-9(1)i.f. Jeg vil under avklare hva som ligger i dette, samt hvor langt kompetansegrunnlaget strekker til.

#### 5.4.2 "OR skal gi regler om elevenes rettigheter og plikter"

Når det skal avklares hvilke rettigheter og plikter ordensreglementet skal inneholde må dette vurderes i forhold til ordlyden i § 2-9. § 2-9(1) 3.punktum sier at ordensreglementet skal inneholde bestemmelser om atferd, reaksjoner og fremgangsmåter ved reglementsbrudd. En tolkning i forlengelsen av dette er at ordensreglementet må inneholde en regulering av elevenes rettigheter og plikter i denne forbindelse. Men det klareste holdepunktet for hvilke rettigheter og plikter som skal reguleres i ordensreglementet finnes ved å trekke inn formålet jfr. over. Her fremgikk det at ordensreglements formål er knyttet til å skape et velfungerende skolesamfunn. Ut fra dette kan det tolkes slik at reglementet må inneholde bestemmelser om elevenes rettigheter og plikter i tilknytning til orden, oppførsel, og godt arbeids- og læringsmiljø. Disse reglene skal bidra til en kortsiktig disiplin, men også en mer langsiktig sosialisering av elevene. Følgelig vil det være elevens rettigheter og plikter knyttet til dette som skal fremgå av reglementet. Når det siktes til rettigheter og plikter betyr det videre at ordensreglementet også må si noe om elevens rettigheter i skolefelleskapet. Det vil si hva kan eleven forvente. Samtidig skal elevens plikter reguleres, dette kan typisk være formulert som forbud eller pålegg. Poenget er at pliktene i stor grad vil normere elevenes atferd, mens rettighetene vil beskytte eleven.

Imidlertid begrenses omfanget av rettigheter og plikter noe. I følge ordlyden i § 2-9(1) 2.punktum er det kun rettigheter og plikter som ikke fremgår av lov eller på annen måte som må fremgå. Årsaken til dette er at de øvrige rettighetene og pliktene vil eleven uansett

ha, for eksempel gjelder dette for rettighetene elevene får i fvl. Det samme gjelder for elevens individuelle rett til et godt skolemiljø jfr oppll. §9a-1. Rettighetene og pliktene finnes uansett. Eksempler på andre rettigheter må kunne sies å være for eksempel ytringsfriheten jfr. EMK artikkel 10, religions- og trosfriheten jfr. EMK artikkel 9.<sup>191</sup> Selv om ikke eleven eksplisitt gis disse rettighetene vil vedkommende ha dem, det har ingen betydning om de er nevnt i ordensreglementet eller ikke. Skolen vil i alle tilfeller måtte sørge for at eleven har disse rettighetene, og verne dem. En annen løsning ville devaluert disse ukrenkelige rettighetene. Dessuten kan dette også sies å følge av alminnelige rettskildeprinsipper, en forskrift (som ordensreglementet) har lavere trinnhøyde enn lov. Dersom skolen velger og innta rettigheter eller plikter eleven har på grunnlag av en annen lov, vil dette bare bekrefte denne rettigheten eller plikten. Hvorvidt skolen kan pålegge eleven plikter som går lengre enn det de har i for eksempel har allerede, vil måtte vurderes konkret.

Konsekvensen av dette er at det kun er rettigheter og plikter som eleven ikke allerede har med hjemmel i andre kompetansegrunnlag, som må fremgå av ordensreglementet jfr. oppll. § 2-9(1). Dette følger også av alminnelige rettskildeprinsipper, men det kan spørres om det i en del tilfeller kan være hensiktsmessig å likevel innta rettigheter og plikter som elever har på grunnlag av andre rettskilder, selv om det ikke er nødvendig. Dette er på mange måter en analogi til problemstillingen om opplæringsloven burde ha en henvisning til forvaltningsloven eller ikke.<sup>192</sup> For jurister og andre som er trent i å bruke juridisk metode vil det være en selvfølge at det kan finnes rettigheter og plikter også i andre kompetansegrunnlag, men i praksis er det ikke jurister som er rettsanvendere her. Dette er ofte lærere, rektorer eller andre med en ikke-juridisk bakgrunn. Disse vil sjelden ha kjennskap til loven og rettskildeprinsipper og vil følgelig ikke ha samme forutsetningene for å finne rettigheter og plikter som er fastsatt i andre kilder enn i oppll. Det kan derfor argumenteres for at det ut fra pedagogiske hensyn bør tas inn også rettigheter og plikter som finnes andre steder, i ordensreglementet. Dette vil gjøre det enklere for rettsanvenderne å finne frem og regulere skolemiljøet. Det kan muligens også sikre elevenes rettsvern, og

---

<sup>191</sup> Se Grl. § 110c om statens plikt til å sikre menneskerettighetene og mrettl.

<sup>192</sup> Se NOU-1995:18:87

gjøre det lettere for elevene selv å få tilgang til hvilke regler som gjelder i skolefelleskapet. Reglene bør i disse typetilfellene utformes slik at de er anvendelige for målgruppen de regulerer og de som skal praktisere dem, det vil si elevene og lærerne/ skolen.<sup>193</sup> Det viktige er at reglementet er utformet på en måte som også er hensiktsmessig og tydelig for brukergruppen som er elever, lærere, foreldre og andre med tilknytning til skolen. Disse rettighetene og pliktene skal tydeliggjøre for det første hvilke rettigheter eleven har i skolefelleskapet, men også hvilke plikter eleven har. Dette vil være en viktig del av elevenes rettsvern. Det er altså ikke noe i veien for at skolen i ordensreglementet inntar rettigheter og plikter elevene har i kraft av andre rettsgrunnlag. I forlengelsen av at ordensreglementet skal tydeliggjøre elevens rettsstilling, er det også viktig at reglene for akseptabel atferd blir formidlet til eleven, og dette er en av ordensreglementets funksjoner.

I følge oppl. § 2-9(1) 3.pkt. skal reglementet inneholde bestemmelser om atferd, reaksjoner ved reglementsbrudd og fremgangsmåten for å ilegge reaksjoner. Det neste som skal undersøkes er innholdet i dette, samt hva det innebærer at noe er et reglementsbrudd. Når er atferden rettsstridig?

## **5.5 Reglementsbrudd**

Hensikten med ordensreglementet er å fastsette regler for samværet mellom elevene, og mellom lærer og elever. Dette skal sikre et velfungerende skolefelleskap. For å muliggjøre dette må ordensreglementet inneholde bestemmelser for det første om hvilken atferd som er akseptabel og ikke, dernest hvilke tiltak som skal brukes når elevene bryter reglementet og til slutt fremgangsmåtene som skal brukes når det foreligger reglementsbrudd jfr oppl. § 2-9(1)i.f. Jeg vil i det følgende se nærmere på alle disse tre kravene til reglementet og vurdere hvilken kompetanse det gir skolene.

Forutsetningen for at reaksjonene som skisseres i ordensreglementet kommer til anvendelse er at det foreligger et reglementsbrudd. Eleven må ha gjort noe som anses som ikke akseptabelt i forhold til skolens normer og regler, det vil si atferden må være rettsstridig.

---

<sup>193</sup> Dette er også argumentasjonen i NOU-1995:18:87 i forhold til fv1. og oppl. §15-1 som henviser til fv1

Rettsstrid er et kjent juridisk begrep i strafferetten. Begrepet sikter til at atferden fyller gjerningsinnholdet i et straffebud, og at det ikke foreligger noen straffrihetsgrunn.<sup>194</sup> En liknende vurdering må kunne gjøres i relasjon til ordensreglementet og reglementsbrudd.

Det første som skal undersøkes nedenfor er kodifiseringen av reglementsbrudd, hvilke krav stilles til atferdsreguleringen og finnes det noen begrensninger i forhold til hva som kan reguleres og ikke? Bruk av reaksjoner vil avhenge av reguleringen som er gjort av atferd.

### 5.5.1 Atferd som reguleres

Atferd er som jeg har drøftet i kapitel 2 et sammensatt begrep. Det er stor spennvidde i ord og handlinger som skolene kan ha behov for å regulere. En ting er forstyrrelser i timene og andre problemer av mer lærings- og undervisningshemmende karakter, men problematferden kan også være mobbing, bruk av rasistiske symboler, poker eller lignende (se kapitel 2.3). I relasjon til hva som kan bestemmes med hjemmel i ordensreglementet og hvilken atferd som skolene ikke kan regulere, vil en viktig vurdering være knyttet til rammene oppl. angir. Dette sies også av Smith-utvalget ”Reglene må imidlertid ligge innenfor rammene av opplæringslovgivningen og annen generell lovgivning. Typiske regler vil gjelde bruk av sykkel til og fra skolen, sykkelparkering, elevenes atferd i timene og friminuttene, forbud mot å ta med seg farlige gjenstander på skolen, forbud mot mobbing mv.”<sup>195</sup> Det sentrale er at atferden har en tilknytning til skolen, slik som eksempelvis bråk i timen og mobbing i et friminuttet har. I følge UDir-07-2005:3-4 bør ordensreglementet inneholde bestemmelser om uønsket og ulovlig atferd som hærverk, mobbing, rasistiske utsagn og handlinger, seksuelle trakassering, om besittelse av ulovlige gjenstander, bruk og oppbevaring av rusmidler, røyking, fusk, fravær, internettbruk og eksempelvis mobilbruk.

---

<sup>194</sup> Andenæs (2005:156). se også her at Andenæs er skeptisk til å bruke begrepet rettsstrid, fordi det er flertydig.

<sup>195</sup> NOU-1995:18:298 kommenterer bestemmelsene om ordensreglement som fantes i gsl. og forskriften til gsl.

Videre vil også betraktninger omkring formålet med ordensreglementet kunne bidra i forhold til avklaringen av hvilke typer atferd som ordensreglementet bør inneholde bestemmelser om. Elevens rett til opplæring jfr. oppl. § 2-1 må også spille inn, ordensreglementet må sikre at opplæringen faktisk muliggjør læring. Dersom den enkelte skolen tillater atferd som ødelegger arbeidsmiljøet på skolen, kan det føre til at elevene reelt sett ikke får den opplæringen de har krav på jfr § 2-1. ”Når det gjelder skolens myndighet til å treffe bindende beslutninger om opplæringens innhold og gjennomføring, vil det være en forbindelse til kapitelet om elevenes rett og plikt til opplæring [...]. Ordensreglementet vil blant annet ta sikte på å medvirke til et godt arbeidsmiljø på skolen gjennom regler for akseptable samværsformer i både undervisningstimene og friminuttene.”<sup>196</sup> Det blir ut fra dette viktig at ordensreglementet inneholder regler om akseptable samværsformer, og gjør det mulig for lærerne å gripe inn dersom elevene opptrer på måter som ødelegger dette. Dette kravet er også i samsvar med oppl. kapitel 9a og elevens rett til et godt psykososialt miljø. I tillegg til dette bør ordensreglementet inneholde bestemmelser om at ulike typer krenkende atferd (jfr. § 1-2(6)i.f. og § 9a-3) kan sanksjoneres, dette vil verne skolemiljøet. Dette synspunktet fremholdes også av Raugland. ”Sammenholdt med formålparagrafen, § 1-2, vil det være å forvente at ordensreglementet inneholder tiltak for å unngå å bli kvitt mobbing.”<sup>197</sup> Her vil for eksempel ordensreglementet kunne inneholde bestemmelser som forbyr mobbing, slåssing og lignende (og tiltak som kan brukes for å gripe inn når eleven bryter dette). Det viktige er at en del av formene for utagerende atferd og norm- og regelbrytende atferd (jfr. kapitel 2.3) blir regulert slik at dette vil være reglementsbrudd. Dette vil gi elevens interesser bedre vern ved at skolen har kompetanse til å iverksette reaksjoner mot dette.

#### 5.5.1.1 Klarhet

Et annet problem er knyttet til selve formuleringen av ordensreglementet. Spørsmålet er hvor klare må bestemmelsene være for at elevene skal kunne ilegges straff (reaksjoner) på

---

<sup>196</sup> NOU-1995:18:296

<sup>197</sup> Raugland (1999:91). Denne uttalelsen gjelder i relasjon til oppl. § 1-2(6), men det samme må kunne sies å gjelde for bestemmelsene i §§ 9a-1, 9a-3.

grunnlag av dem? Ordlyden i oppl § 2-9 sier ingenting om dette. Det eneste som fremgår er at ordensreglementet må ha regler om atferd. Spørsmålet er om ordensreglementet kan inneholde vage rettslige standarder som gir skolen/ læreren stort handlingsrom, eller om bestemmelsene må være så klart formulert som mulig, fortrinnsvis med uttømmende kasuistikk? Dersom bestemmelsene må være klare i ”gjerningsbeskrivelsen”, vil dette gjøre det vanskelig for skolene å regulere ny elevatferd som for eksempel ”YouTube”. Det vil dessuten gjøre reglementet svært omfattende dersom alle tenkelige atferdssituasjoner som skolen skulle kunne tenke seg å reagere mot, må fremgå klart og tydelig. På den andre siden kan vage rettslige standarder, som krenkende atferd redusere elevens rettssikkerhet. Elevene vet ikke hva som er tillatt og ikke, noe som reduserer forutsigbarheten for elevene.

Innenfor strafferetten er det et krav at bestemmelsene må være klare. Dette har sammenheng med det strafferettslige legalitetsprinsippet jfr. GrL. § 96. Strandbakke sier om dette: ”Hensynet til at borgerne skal kunne innrette sin atferd etter loven, tilsier som nevnt at det oppstilles materielle krav til utformingen av straffebed. Dette blir gjerne omtalt som et krav om at straffebed skal utformes på en tilstrekkelig klar og tydelig måte.”<sup>198</sup> Men betyr dette at det innenfor strafferetten ikke brukes rettslige standarder? Om dette sier Strandbakke:

”For øvrig kan skjønnsmessige uttrykk som ”utilbørlig”, ”rimelig” eller ”utuktig” m.v. reise problemer i forhold til det materielle kravet til lov. Bakgrunnen for at man i visse tilfeller har inntatt slike ord i lovteksten, er at språket ofte er for unøyaktig til å angi presist den handlingen man ønsker og ramme. Det trenger likevel ikke herske tvil om at handlingen er samfunnsskadelig og bør derfor bekjempes gjennom straffelovgivningen. Straffelovkommisjonen legger til grunn at det er praktisk umulig å unngå å bruke skjønnsmessige begreper, men at disse må brukes med varsomhet.”<sup>199</sup>

Når det på strafferettens område antas at rettslige standarder er problematiske, men at det er praktisk umulig å unngå, hvordan vil det da være innenfor skolerettens område? Vil kravet til klar lovhjemmel være strengere her enn innenfor strafferetten?

---

<sup>198</sup> Strandbakke(2004:195), se også EMK art.7

<sup>199</sup> Strandbakke (2004:197), for straffelovkommisjonens uttalelse se NOU-2002:4



Også innefor skoleretten vil legalitetsprinsippet ha betydning, og dermed vil betraktninger om borgernes, det vil si elevens rettsvern gjøre seg gjeldende. Dette betyr at reguleringene bør i utgangspunktet være så presise som mulig, og mange tilfeller er dette ikke særskilt problematisk. Eksempelvis kan skolens reglement ha forbud mot røyking, sykling i skolegården, mobbing, bruk av lue inne, mobilbruk, poker etc. Problemet oppstår når skolen ønsker og forby t-skjorter med hasjmotiv eller pålegg om bruk av skoleuniform, når reglementet ikke inneholder klare bestemmelser om dette. Ved hjelpe av vage formuleringer som for eksempel gir skolene rett til å gripe inn ovenfor krenkende atferd eller problematisk atferd etc., vil skolene i stor grad ha mulighet til å få et dynamisk ordensreglement. Dette vil også åpne for stor grad av diskresjonært skjønn, noe som kan være vanskelig å overprøve. Her vil på mange måter hensynet til eleven og dennes rettssikkerhet stå mot skolens behov for et tilpassingsdyktig reglement. Trolig må en viss grad av presisjon kunne påberegnes og reelle hensyn taler mot at skolen kan ha generelle formuleringer om at "uønsket atferd" kan vurderes som et reglementsbrudd. For å avklare hvor presis reguleringen må være vil legalitetsprinsippet komme inn som et moment, og inngrepet må vurderes blant annet i forhold til hvor omfattende det er, jfr kapitel 3.4.1. Dette taler for at skolens reglement i utgangspunktet bør ha så klare formuleringer som mulig av hva slags elevatferd som vil innebære et reglementsbrudd, men det er også innenfor skolen område nødvendig med skjønnsmessige formuleringer. Bestemmelsene må vurderes konkret i forhold til hvor omfattende inngrep de gjør i elevens rettsstilling, deretter vil det også måtte vurderes relasjonen mellom dette reglementsbruddet og aktuelle reaksjoner.

En viktig presisering i denne relasjon vil være at det er forskjell på reaksjonene som kan brukes når skolen ønsker å regulere elevenes atferd, og at skilnaden mellom refsingstiltak og ordens- og opplæringsmessige tiltak vil ha betydning i relasjon til hvor presist atferden må være angitt. Dette fordi den ene typen tiltak ikke regnes som straff og således ikke på samme måte forholder seg til de strafferettslige betraktningene, dette vil bli behandlet nedenfor i kapitel 5.5.2.

### 5.5.1.2 Bruk av tiltak når det ikke foreligger et reglementsbrudd

Et annet problem i tilknytning til ordensreglementet er hvilken kompetanse skolene har til å gripe inn når atferden ikke er regulert i ordensreglementet? Her er det atferdsreguleringen som mangler. Har skolene da mulighet til å bruke tiltak skissert i ordensreglementet som ”straff” som reaksjon på den uønskede atferden? På langsikt er dette ikke et problem siden ordensreglementet kan endres jfr prosedyren som skisseres i oppl § 2-9(2), men problemet oppstår på kortsikt når elevens handling/ ord er av en slik karakter at skolen anser den som ”straffverdig” etter sin karakter. En generell henvisning til straffverdig atferd vil nok være problematisk, og det er slik at atferden må være regulert i ordensreglementet for at tiltak skal kunne brukes. Imidlertid kan det være at denne typen problematikk kan unngås. I tilfeller hvor skolene tilsynelatende mangler kompetansegrunnlag fordi forholdet ikke er regulert i ordensreglementet, vil det være mulig å trekke inn andre kompetansegrunnlag som gir kompetanse til å iverksette tiltak. Videre er det viktig å huske at det i noen tilfeller kan være aktuelt å bruke tiltak som ikke har straff som sin hensikt og da kan adgangen igjen være videre, og hjemmelen en annen. Eksempelvis kan muligens elevens aktivitetsplikt jfr. § 2-3(4) eller opplæringsplikten i § 2-1 i noen tilfeller tjene som kompetansegrunnlag og muliggjøre tiltak. Hvilke dette er tar jeg ikke stilling til her, men velger å reise problemstillingen.

### 5.5.1.3 Særlig om enkelte forbud

Når kommunen/ skolen ønsker å regulere elevenes atferd i ordensreglementet må det vurderes om dette forbudet/ påbudet er innenfor rammene av hva ordensreglementet kan regulere. I noen tilfeller kan forbudene være problematiske fordi de innebærer ”for store” inngrep i elevens rettssfære. I denne vurderingen vil det måtte vurderes om det er andre regler som beskytter elevens interesser, og innskrenker skolens adgang til å regulere dette forholdet. Strider forbudet mot bestemmelser i andre lover, eller innebærer det et for stort inngrep overfor eleven? Dette må vurderes nøye. Eksempler på skranker kan være ytringsfriheten og religionsfriheten. Kan skolen for eksempel forby t-skjorter med politiske budskap eller at bruk av hijab? Eller vil eventuelle forbud mot dette være i strid med

rettsregler som skal ha forrang? Videre må det også ses på hva slags inngrep det er og hvor stort inngrepet er.

Oslo kommune innførte høsten 2005 forbud mot bruk av burqa og niqab i Oslo-skolen. Spørsmålet er om dette forbudet er innenfor rammene for hva som kan bestemmes i ordensreglementet eller om religionsfriheten setter en skranke for hva Oslo kommune kan fastsette? I utgangspunktet kan hensynet til religionsfriheten jfr. EMK art. 9 tale for at et slikt forbud strider mot religionsfriheten til de som bærer det<sup>200</sup> Spørsmålet er om Oslo kommune likevel kan ha et forbud mot bruk av niqab og burqa, dersom de ikke begrunner forbudet i religiøse forhold, men ut fra pedagogiske hensyn? Forbudet ble i dette tilfellet begrunnet med at hode- og ansiktsplaggene vanskeliggjorde kommunikasjonen mellom lærer og elev, og læreren kunne ikke se elevens reaksjoner. Utdanningsdirektoratet drøftet saken etter forespørsel fra Oslo kommune. Det understrekes at forholdet er vanskelig og uavklart blant annet på grunn av religionsfriheten jfr. GrL § 2, EMK art.9 og den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 18. Utdanningsdirektoratet uttaler om saken: ”direktoratet mener at opplæringsloven gir grunnlag for å regulere at hode- og ansiktsplagg som dekker hele eller deler av ansiktet. Direktoratet påpeker imidlertid at så lenge rettstilstanden i forhold til EMK og SP er uavklart, kan det reises spørsmål ved grunnlaget for et slikt forbud.”<sup>201</sup> Men utdanningsdirektoratet nektet ikke Oslo kommune et slikt forbud, og det var trolig den pedagogiske argumentasjonen som gav dette resultatet. Men det må nok likevel stilles spørsmål ved om dette er et forbud skolene kan gjøre Spørsmålet er forelagt Lovavdelingen i Justis- og politidepartementet for en tolkningsuttalelse. Jeg går her ikke lenger inn i diskusjonen, men viser til betenkelighetene omkring denne problematikken.

---

<sup>200</sup> For mer om dette se Leyla Sahin v. Turkey. Her fikk Tyrkia medhold i at de kunne forby hijab på universitetsnivå. Men det kan spørres hvor langt denne dommen kan gis anvendelse på norske skoler, siden den Europeiske menneskerettighetsdomstolen blant annet begrunner at forbudet var tillatt med særegne kulturelle forhold i Tyrkia.

<sup>201</sup> Utdanningsdirektoratet (2006:3)

Et annet forbud som har vært diskutert er om ordensreglementet kan brukes til å forby poker, eller om skolene trenger en særskilt hjemmel i lov? Et forbud vil for så vidt begrense elevenes handlefrihet, og kreve et kompetansegrunnlag, jfr. legalitetsprinsippet. Men her vil det også kunne spille inn i vurderingen at elevens rett til å få spille poker ikke er en særlig beskyttelsesverdige interesse. At det ikke er en beskyttelsesverdige interesse synes også å fremgå av Lotteri- og stiftelsestilsynets vurdering av om poker er tillatt i Norge. Lotteri- og stiftelsestilsynet er av den oppfatningen at poker er omfattet av definisjonen "lotteri" i lov om lotteri m.v av 24.februar 1995 nr.11 § 1(1) litra a og følgelig vil rammes av forbudet mot alle former for lotteri jfr. straffeloven § 298.<sup>202</sup> Dersom det antas at denne tolkningen er korrekt vil skolens forbud mot poker egentlig bare være å innta en atferdsregulering som allerede følger av annen lov. Det kan ikke antas at en handling som er forbudt etter straffeloven, skal være tillatt på skolen selv om ikke ordensreglementet ikke sier det eksplisitt. Ved å innta forbudet i ordensreglementet vil skolen kunne bruke tiltakene som ordensreglementet inneholder for å eliminere denne atferden. Dette vil også gi elevene et klart signal på at dette er rettstridig atferd på skolen. Det neste spørsmålet som må reises er hvilke tiltak kan skolene ta i bruk når elevens atferd innebærer et reglementsbrudd?

#### 5.5.1.4 Bestemmelsens virkeområde- i tid og sted

Begrensninger i skolens adgang til å regulere elevenes atferd må også vurderes i forhold til bestemmelsenes virkeområde. Hvilken atferd skolene kan regulere vil være knyttet opp mot skoletiden, og det som i NOU-1995:18:297 kalles "skolens virksomhetsområde". Er det slik at skolens kompetanse også gjelder elevenes fritid eller må den atferden som ønskes regulert og straffet være knyttet til skolen på en eller annen måte? Utgangspunktet er klart, bestemmelsene gjelder i alle tilfelle i skoletiden når eleven er på skolens område. "Klart er det i alle fall at skolens kompetanse ikke rekker lenger enn til å pålegge plikter som har en klar sammenheng med skolens virksomhet."<sup>203</sup> Både i timene og i friminuttene. Men hva med forflytninger til og fra skolen, ekskursjoner, fester i skoleregi eller når en elev mobber

---

<sup>202</sup> Se brev fra Lotteri- og stiftelsestilsynet (2007:2). Jeg går her ikke inn i diskusjonen omkring dette. Ei heller ser jeg på forskjeller mellom nettpoker og vanlig poker, eller i om det er penger involvert eller ikke.

<sup>203</sup> NOU-1995:18:297

en klassekamerat etter skoletid; kan skolen i noen eller alle tilfeller gripe inn? Atferd som elevene foretar seg utenom skoletiden vil som hovedregel ikke kunne reguleres av skolene. Dersom skolene hadde hatt kompetanse til å regulere elevenes atferd i enhver situasjon ville det gitt skolen en rolle som kunne gjort ansvarsfordelingen mellom hjem og skole svært vanskelig, men også en uforholdsmessig sterk myndighet i forhold til barn og unge.

Når grensen for skolens virksomhetsområde skal trekkes vil forholdet mellom elevens fritid og skoletiden være viktig å trekke. At skolene ikke har kompetanse til å bestemme hvilken atferd som er akseptabel og ikke i elevenes fritid trekkes frem i forarbeidene. ”Mer tvilsomt er det i hvilken utstrekning ordensreglementet vil kunne fastsette bindende regler for elevenes atferd i fritiden. Utgangspunktet må her være at skolen bare kan gi regler med virkning utenfor skolen så langt det kan begrunnes direkte i skolegangen. Ordensreglementet vil således kunne ha bestemmelser om elevenes atferd på vei til og fra skolen, men ikke elevenes atferd i fritiden for øvrig.”<sup>204</sup> Det sentrale vurderingskriteriet er om reglene kan sies å ha direkte sammenheng med skolegangen. Herunder vil trolig skoleveien også være noe skolen kan regulere. Et typetilfelle som må drøftes i relasjon til dette er mobbing av klassekamerater utenom skoletiden. Eller hva med elever som henger ut lærere på internett, kan skolen gjøre noe? Et eksempel på denne problematikken kom på spissen i Bryne- saken<sup>205</sup>. En elev hadde kåret månedens hore blant lærerne på en nettside, skolen mente dette var uakseptabel atferd og svarte med å bortvise eleven og sette ned ordenskarakteren. Spørsmålet var om skolen kunne dette? Utsagnene krenket klart lærerne, men handlingene var ikke utført i skoletiden, eleven hadde gjort det i sin fritid. Oppl. sier ikke noe om dette eksplisitt, men de allerede siterte utsagnene i NOU-1995:18 om at handlingene må ha sammenheng med skolens virkeområde har betydning. Elevens fritid er utenfor skolens virksomhetsområde. Dette til tross for at det er skolens personell som berøres av handlingene. I den aktuelle saken forela Elevorganisasjonen saken for advokat John Christian Elden (2006:2) som kom med en høringsuttalelse om skolens kompetanse. Elden mente skolen ved å ilegge sanksjoner hadde handlet utenfor sitt kompetanseområde. Fritid er ikke skoletid. Han legger i sitt brev opp til en bevisbyrderregel for vurderingen av

---

<sup>204</sup> NOU-1995:18:298

<sup>205</sup> VG (2006)

kompetansegrunnlagets ekstensjon. Det er ikke eleven som må begrunne hvorfor sanksjonen ikke er berettiget, men skolen som må begrunne hvorfor den er berettiget. Dette siden tilfellet vil være i randsonen av skolens kompetanse, og legalitetsprinsippet her vil komme inn som en skranke som beskytter eleven mot myndighetsmisbruk. Skolen omgjorde som et resultat av dette sitt enkeltvedtak.<sup>206</sup> Det virker som om både NOU-1995:18, reelle hensyn og en fortolkning av oppl. sitt virkeområde taler for at handlinger eleven foretar i fritiden sin ikke kan reguleres av skolen. Hovedregelen er at skolen kun kan regulere elevens atferd dersom den har direkte sammenheng med skolens virksomhet. Eksempelvis i løpet av skoletiden på skolen, på vei til og fra skolen, og trolig må også ekskursjoner i skolens regi dekkes. Hva elevene gjør på fritiden sin har skolen ikke kompetanse til å regulere som hovedregel. Dette vil begrense skolens kompetanse.

### 5.5.2 Reaksjoner/ tiltak som kan brukes

I dette kapitlet vil jeg undersøke hvilke tiltak/ inngrep skolene kan gjøre. Har de fritt spillerom eller er det noen grenser for kompetansen også her? I oppl. § 2-9(1)i.f. er det slått fast at ordensreglementet skal inneholde regler om ”kva tiltak som kan brukast mot elevar som bryt reglementet”. Reaksjoner som er vanlige i ordensreglement spenner fra eksempelvis muntlig advarsel fra lærer, skriftlig advarsel fra rektor, beslaglegging, erstatningskrav via gjensitting, bortvisning til anmeldelse av straffbare forhold.<sup>207</sup> Forutsetningen for å kunne bruke tiltakene som skisseres her er at det foreligger et reglementsbrudd. Et reglementsbrudd er tilfeller hvor eleven har opptrådt i strid med bestemmelsene om akseptable atferdsformer i skolefelleskapet (jfr. kapitel 5.5). Spørsmålet er hvilke tiltak skolen kan og bør anvende som reaksjon på elevens atferd? I relasjon til dette er det flere poeng som må vurderes. For det første må det vurderes om alle reaksjonene skolen ønsker og anvende må være eksplisitt nevnt i ordensreglementet, eller

---

<sup>206</sup> Det kan i dette tilfellet spørres om dette er en regel som er problematisk i forhold til vernet til den som krenkes. Burde ikke læreren være vernet mot elevens krenkelser selv om de skjer i privat regi? Er dette et moralsk forsvarlig resultat? Se kapitel 5.6.6 for skolens mulighet til å politianmelde forhold mot personer tilknyttet skolen.

<sup>207</sup> UDir-07-2005:4

om det kan tenkes tilfeller hvor dette ikke er nødvendig. Her vil forskjellen på refsingstiltak og andre tiltak være et poeng. Jeg vil i kapitel 5.5.3 se nærmere på begrensninger i forhold til tiltak skolene kan ta i bruk.

Det første spørsmålet som skal avklares er om skolen kun kan bruke reaksjoner/ straff som er eksplisitt nevnt i ordensreglementet eller om de kan bruke andre tiltak også dersom det foreligger et reglementsbrudd? Hovedregelen er klar. Tiltak som skal brukes når eleven har overtrådt reglementet og skal ”refses” for dette, må fremgå av ordensreglementet. Dette påpekes av Utdanningsdirektoratet ”det må knyttes klare sanksjoner til regelbrudd. Alle refsingstiltakene må også være hjemlet i ordensreglementet. Reglementet må derfor ha regler om hvilke tiltak som skal kunne benyttet når reglene brytes.”<sup>208</sup> Helgeland sier dette enda tydeligere når han påpeker at ”Skolen kan ikke benytte andre refsingstiltak enn de som er tatt med i ordensreglementet.”<sup>209</sup> Det som synes klart så langt, er at i dersom skolens reaksjon er et refsingstiltak, så må tiltaket være nevnt i ordensreglementet. Dette reiser to nye problemstillinger, for det første hva er et refsingstiltak. For det andre kan det tenkes at skolen i noen tilfeller ønsker å ta i bruk reaksjoner overfor eleven som ikke er refsingstiltak; og dersom dette er tilfellet, må disse tiltakene være eksplisitt nevnt i ordensreglementet? Jeg vil først se nærmere på refsingstiltakene.

### 5.5.2.1 Refsingstiltak

Et refsingstiltak har til hensikt å straffe eleven for atferden. Den klare parallellen til strafferetten fremheves i NOU-1995:18:299: ”Refsingstiltak i skolesamfunnet har paralleller til de strafferettslige reaksjoner en møter ellers i samfunnet. I strafferetten er straffen blitt karakterisert som ’et onde som påføres lovovertrедeren i den hensikt at det skal føles som et onde’. En lignende definisjon vil det være nærliggende å gi refsingstiltak i skolen.” Når det skal vurderes om det aktuelle tiltaket som skolen ønsker å anvende mot eleven er et refsingstiltak, er spørsmålet om hensikten med tiltaket er å straffe eleven. Skolen/ lærerens hensikt må derfor vurderes. Helgeland understreker også dette. ”For at en

---

<sup>208</sup> UDir-07-2005:4

<sup>209</sup> Helgeland (2006:86)

reaksjon skal kunne regnes som refsingstiltak i forhold til opplæringsloven, må hensikten med tiltaket være å straffe eleven.”<sup>210</sup> Dette betyr at når skolen ønsker å ta i bruk et gitt tiltak overfor en elev som har begått et reglementsbrudd, må hensikten med reaksjonen vurderes.

Vurderingstemaet blir om reaksjonen er intendert å skulle føles som et onde eller om det har andre hensikter. Et eksempel på refsingstiltak er når skolen pålegger eleven 1 times gjensitting som straff for snøballkasting. Her er hensikten med reaksjon å straffe eleven for reglementsbruddet, og siden refsing er målet med tiltaket må tiltaket være nevnt i skolens ordensreglement. Dette har også sammenheng med legalitetsprinsippet som får anvendelse for skolens virksomhet, straff kan ikke ilegges uten hjemmel i lov eller lovs form, se kapittel 3.4.1. Uten en eksplisitt angivelse av det aktuelle tiltaket i ordensreglementet, vil ikke ordensreglementet kunne være kompetansegrunnlaget som gir skolene adgang til å regulere elevens atferd på denne måten. Å gi eleven en straff som ikke fremgår av ordensreglementet og henvise til ordensreglementet som kompetansegrunnlag, vil i disse tilfellene innebære at skolen går utenfor kompetansegrunnlaget sitt. Dette betyr at tolkningen av ordensreglementet er viktig, også for å avdekke hva de ulike reaksjonene innebærer. Dersom skolen/ læreren kommer frem til at ordensreglementet ikke gir rom for den reaksjonen vedkommende ønsker å ta i bruk, kan det vurderes for det første om andre kompetansegrunnlag kan gi den nødvendige hjemmelen eller om andre tiltak som faktisk er skisserte i ordensreglementet kan brukes.

#### 5.5.2.2 Andre typer tiltak enn refsingstiltak:

Alle reaksjonene som skolene anvender er ikke refsingstiltak. Det kan i en del tilfeller være mer hensiktsmessig å anvende andre typer tiltak, hvor de strafferettslige hensynene er mindre fremtredende. Utdanningsdirektoratet påpeker også at andre tiltak enn refsingstiltak ofte vil være mer formålstjenelige i skolefelleskapet. ”ofte vil andre tiltak enn de typiske refsingstiltakene fremstå som mer hensiktsmessige overfor brudd på ordensreglement eller

---

<sup>210</sup> Helgeland (2006:86)



andre normer for elevens atferd.”<sup>211</sup> Spørsmålet er hvilke andre tiltak enn refsingstiltak kan være aktuelle enten i forhold til brudd på ordensreglementet eller i forhold til å normere elevenes atferd. Dernest må det drøftes hvor klar hjemmelen må være for disse tiltakene. Må også reaksjonen være nevnt i ordensreglementet i disse tilfellene eller kan reaksjon på atferd som ikke er begrunnet ut fra straffehensyn brukes selv om de ikke er eksplisitt nevnt i ordensreglementet? Er det med andre ord slik at tiltakene ikke trenger å være angitt for å kunne anvendes siden deres bakenforliggende hensyn ikke vil være å straffe elevene, men å regulere atferden av andre grunner?

NOU-1995:18:299 trekker opp et skille mellom refsingstiltak og tiltak som er begrunnet i opplæringsmessige og ordensmessige hensyn. ”En slik definisjon innebærer at det trekkes en grense mot opplæringsmessige og ordensmessige tiltak i skolen som elevene nok vil kunne oppleve som en straff eller et onde, men hvis primære mål er et annet. F.eks. vil nedsatt ordenskarakter ofte være et resultat av gjentatt brudd på ordensreglene, uten at ordenskarakteren av den grunn kan karakteriseres som refsingstiltak.”<sup>212</sup> Her vil reaksjonen være begrunnet ikke i refsing, men i ordensmessige eller av opplæringsmessige<sup>213</sup> hensyn. Spørsmålet er hvilke konsekvenser dette har? ”I denne sammenheng er det viktig å avgrense mot tiltak som sikkert kan føles som en straff for elevene, men som primært er begrunnet i undervisnings- og ordensforhold. Dette er tiltak som er nødvendige for å lede opplæringen, for eksempel at en elev blir bedt om å lese høyt for de andre elevene eller komme opp å skrive på tavlen.”<sup>214</sup> Eksempelvis kan ordensmessige tiltak være egnede i forbindelse med en bråkete klasse, for å sikre et godt samvær i skolemiljøet eller for å kontrollere elevene. Opplæringsmessige tiltak vil være begrunnet ut fra skolens formål, og skolens behov for å kunne ta i bruk tiltak slik at elevens læring kan sikres. Her vil

---

<sup>211</sup> NOU-1995:18:299

<sup>212</sup> NOU-1995:18:299

<sup>213</sup> Det varierer noe i de ulike rettskildene hva de kaller alternativet til refsingstiltak. At det for det første dreier seg om ordensmessig tiltak er klart, men hva mer? Det må kunne antas at intensjonen er den samme enten det kalles opplæringsmessige, undervisningsmessige eller pedagogisk begrunnede tiltak. Det er tiltak som vanskeliggjør aktiviteten i klasserommet som er essensen. Tiltaket vil bli brukt for å fremme elevenes læring.

<sup>214</sup> Helgeland (2006:86)

pedagogiske begrunnelser stå sentralt. Eksempelvis kan det være aktuelt med tiltak som kan sikre at elevene ikke er fokusert på noe annet enn undervisningen, tiltak som får eleven til å bidra i undervisningen som å lese høyt for klassen eller skaper ro og orden i klasserommet.

Et tiltak som er begrunnet i ordens- eller undervisningsmessige forhold er følgelig ikke et refsingstiltak, og vil ikke ha samme kravene til at tiltakene må være eksplisitt nevnt i ordensreglementet. Disse tiltakene vil ikke ha en straffedimensjon, men det må også i relasjon til disse vurderes om reaksjonen som skolen ønsker å ta i bruk er innenfor det kompetansegrunnlaget som anføres. Men kompetansegrunnlaget for å foreta ordens- og undervisningsmessige tiltak trenger ikke være ordensreglementet. ”Slike tiltak [undervisnings- og opplæringsmessige tiltak] har tilstrekkelig hjemmel i skolens rett til å organisere og lede undervisningen og trenger ikke være tatt med i ordensreglementet for å kunne brukes. Jeg henviser i denne sammenheng til opplæringslova § 2-3(4) som pålegger elevene å være aktivt med i den opplæringen skolen gir.”<sup>215</sup> Om tiltak som har til hensikt å regulere ordens- eller undervisningsmessige forhold vil det altså kunne være slik at tiltakene kan fremkomme enten av ordensreglementet, men kan også utledes av skolens rett til å organisere og lede undervisningen, trolig vil også elevenes opplæringsplikt jfr. oppl. §2-1 kunne komme inn. Hvorvidt ordensmessige og opplæringsmessige tiltak er tillatt og ikke, vil følgelig måtte vurderes på bakgrunn av flere ulike kompetansegrunnlag.

Men også i disse tilfellene må det vurderes om tiltaket representerer et for stort inngrep i elevens rettsstilling. Uavhengig av hva som er skolens formål med tiltaket vil det kunne innebære et inngrep i elevens rettsstilling, og det er denne realiteten som har betydning for om skolen kan foreta tiltaket dersom det ikke er et refsingstiltak. Også ordens- og opplæringsmessige tiltak vil kunne innebære store inngrep i elevens rettsstilling. Her vil vurderingene som er skissert i kapittel 3.4.1.1 være relevante.

En problemstilling som må reises i forlengelsen av skillet mellom refsingstiltak og ordens- og opplæringsmessige tiltak er; hva om skolen anfører pedagogiske hensyn som grunnlag

---

<sup>215</sup> Helgeland (2006:86)

for å ta i bruk et tiltak overfor eleven som ikke er nevnt i ordensreglementet, og det likevel er straffehensyn som ligger bak? Kan skolen omgå lovskravet ved å anføre andre hensyn? Dersom det er mulig å komme seg unna kravet til klar hjemmel ved å vise til at reaksjonen har en pedagogisk begrunnelse vil dette kunne være en måte å omgå lovskravet, og det kan svekke elevenes rettsvern. Om begrunnelsen for et tiltak er reell eller en omgåelse må vurderes konkret, her må blant annet konsekvensene av reaksjonen vurderes. Dette vil være en vanskelig og skjønnsmessig vurdering. Skolenes formål med inngrepet må vurderes, og også her må trolig legalitetsprinsippet komme inn som en skranke, og det må stilles krav til lovhjemmel dersom tiltaket i realiteten har store konsekvenser for eleven. Er dette i praksis en straffereaksjon?

Det er også et annet problem som oppstår i forhold til de ordens- og undervisningsmessige tiltak, nemlig at dette er i seg selv skjønnsmessige kategorier som åpner for stor grad av tolkning. Hva vil det egentlig si at noe er et undervisningsmessig tiltak? Et tiltak som er å regne som et ordensmessig tiltak og som følgelig vil bli behandlet som dette er nedsetting av ordenskarakteren, dette til tross for at det for elevene subjektivt sett nok kan føles som en straff. Dette er eksplisitt nevnt i NOU-1995:18:299. Et annet eksempel er om beslagleggelse av en mobiltelefon i en skoletime er et refsingstiltak, noe som krever eksplisitt hjemmel i ordensreglementet eller om det er ordens- eller opplæringstiltak? Dersom beslagleggelsen er en straff for at eleven har tatt bilder av en medelev naken og skolen vil refse eleven for dette, vil situasjonen være en annen en når mobiltelefonen beslaglegges fordi den forstyrrer i undervisningen. Men her vil overgangen mellom typetilfellene være flytende, og det kan nok spørres om ikke begge har en straffehensikt her? Denne grensen må vurderes i det enkelte tilfelle.

### 5.5.3 Skranker for skolens materielle kompetanse

Før det er mulig å se nærmere på de ulike reaksjonene skolene kan ta i bruk, er det en del prinsipielle avklaringer som må gjøres. Det finnes begrensninger for hvilke tiltak som skolene kan ta i bruk både i oppl. og i andre lover.<sup>216</sup> Jeg vil her se nærmere på skranker

---

<sup>216</sup> Eksempelvis strl., fvl. og Grl

for skolenes materielle kompetanse, herunder begrensninger som fremgår av oppl. § 2-9 og av NOU-1995:18 kapitel 30, eksempelvis forbudet mot kollektiv avstraffelse. Lovgiver begrenser her skolene/ kommunens handlingsrom ved at gitte sanksjoner eksplisitt kategoriseres som akseptable/ ønskelige. Utdanningsdirektoratet sier om tiltakene skolene kan innta i ordensreglementet at ”Tiltakene må imidlertid være innenfor rammene av det som kan fastsettes med hjemmel i opplæringsloven §§ 2-9 og 3-7.”<sup>217</sup> Det er disse rammene jeg skal se nærmere på her.

#### 5.5.3.1 Om særlig dyptgripende inngrep:

Mange av tiltakene skolene anvender er ikke kontroversielle og innenfor grensen for tillate inngrep, men hva med de tiltakene som skolen ønsker å ta i bruk som innebærer forholdsmessig store inngrep i individets sfære? Eksempler på slike tiltak kan være prylestraff, ransaking av eleven eller elevens ting, beslagleggelse av gjenstander, men også andre former for fysisk maktbruk. Kan en lærer legge en elev i bakken” dersom vedkommende plager en medelev, eller vil dette i ethvert tilfelle være forbudt? Kompetansens rekkevidde ble drøftet av Smith-utvalget, og det fremgår av NOU-1995:18 at utvalget ikke ønsker å gi bestemmelser som utvider skolenes kompetanse. Komiteen legger seg tvert imot på en tilbakeholdende linje, og antar at dette er et spørsmål som ville kreve en mer omfattende utredning enn hva dette utvalget har hatt kapasitet til. ”For øvrig vil utvalget ikke foreslå særlige bestemmelser om adgang til bruk av makt eller ransaking i skolen. Forslag til slike regler vil etter utvalgets oppfatning kreve en mer omfattende utredning enn hva utvalget har kunnet ta på seg. Dette vil være tale om regler av særlig inngripende karakter.”<sup>218</sup> Men hva er konsekvensene av dette? For det første viser det at Smith-utvalget hadde en restriktiv holdning til skolens maktmidler, og at de her ser betenkeligheter som må drøftes mer inngående enn det de hadde rom til.

En årsak til denne tilbakeholdenheten kan muligens finnes i legalitetsprinsippet, og det asymmetriske maktforholdet mellom lærer/ skole og elev. Her kan det også være verdt å se

---

<sup>217</sup> UDir-07-2005:4

<sup>218</sup> NOU-1995:18:309

på skolehistorien hvor lærerne i stor grad har brukt makt og andre mer dypt gripende reaksjoner ovenfor elevene.<sup>219</sup> En sentral debatt i skolehistorien har vært elevens vern, en mer utstrakt hjemmel til å ta dette i bruk maktmidler vil kunne reversere elevenes rettigheter og i enda større grad svekke elevens rettvern. Utvalget henviser videre til at skolene allerede i dag har noe kompetanse og at det finnes mer generelle bestemmelser i straffeloven som får anvendelse. ”Dessuten får en rekke mer generelle bestemmelser i blant annet straffeloven allerede i dag anvendelse på slike forhold, og utvalget vil understreke at et forslag om særregler på dette feltet vil kreve nøye gjennomgang av de negative sidene det har å innføre lovbestemmelser om adgang til bruk av fysisk makt og ransaking i skolen i større grad enn det som følger av alminnelige lovbestemmelser.”<sup>220</sup> Et spørsmål i forlengelsen av dette er hvilke grenser finnes det da for skolens maktbruk i den alminnelige lovgivningen og i oppl. spesielt?

#### 5.5.3.2 § 2-9(3) ”Fysisk refsing

Utgangspunktet er at fysisk refsing er forbudt jfr. oppl. § 2-9(3). Det sies videre om dette forbudet at: ”Forbudet mot korporlig og annen fysisk refselse vil således primært rette seg mot skolens personale og innebære en skranke for hvilke refsingstiltak som kan anvendes”<sup>221</sup>. Denne skranken følger også av strl. § 228 flg. og forbudet mot legemlig avstraffelse slik det fremgår der.<sup>222</sup> Forbudet mot fysisk refsing er inntatt i oppl. § 2-9(3) av pedagogiske grunner, noe som også understrekes i NOU-1995:18:308 ”En slik bestemmelse [forbud mot fysisk refsing] vil ha en pedagogisk funksjon og vil dessuten gjøre det klart at foreldrenes eventuelle adgang til bruk av korporlig refs ikke gjelder for personalet ved skolene.”<sup>223</sup> Hensikten med å ta forbudet inn i oppl. § 2-9(3) er altså symbolsk. Dette viser at det var viktig for lovgiver å få frem elevens vern på dette punktet. Dette har trolig historiske grunner, siden fysisk avstraffelse var vanlig i skolen tidligere.

---

<sup>219</sup> For en historisk gjennomgang av straffemetoder i skolen se Befring (2004:217-221)

<sup>220</sup> NOU-1995:18:309

<sup>221</sup> NOU-1995:18:309

<sup>222</sup> Dette er understreket i NOU-1995:18:304.

<sup>223</sup> NOU-1995:18:308

Spørsmålet blir da hvilke typer tiltak vil være forbudt for skolens personale å ta i bruk på det grunnlaget at de innebærer fysisk refsing? ”Det er nærliggende å tolke bestemmelsen slik at den primært tar sikte på å forby avstraffelsesmetoder som har til hensikt å påføre elevene fysisk smerte, som for eksempel prylestraff.”<sup>224</sup> Fysisk refsing tolkes her som avstraffelsesmetoder som har til hensikt å påføre elevene fysisk smerte. Eksempler på dette vil være å gi eleven pryl, sparke, slå eller utsette eleven for ekstreme fysiske belastninger. Ytterligere innhold i fysisk refsing kan finnes ved å trekke inn strl. Et forhold som ville vært rammet av strl. §§ 228 flg. vil være å regne som fysisk makt av typen som er forbudt og bestemmelsen kan følgelig trekkes inn for å angi området for hvilke typer fysiske avstraffelser som ikke er tillatte refsingstiltak for en lærer/ skole å ta i bruk i relasjon til reglementsbrudd. Det bør i denne relasjon påpekes at forhold som rammes av strl. § 228, også ville kunne straffes dersom de alminnelige vilkårene for straffbarhet er tilstede.<sup>225</sup> Strl. § 228<sup>226</sup> dekker legemsfornærmelser. ”Den, som øver vold mod en andens Person eller paa anden maade fornærmer ham paa Legeme, eller medvirker hertil, straffes for Legemsfornærmelse [...]”. For å avklare innholdet i forbudet mot fysisk makt kan det ut fra dette hevdes at vold mot en annen person eller andre former for legemsfornærmelse vil være utenfor skolens kompetanse i relasjon til aktuelle tiltak. Når det skal avklares hva som dekkes av strl. § 228 er det slik at: ”Grensen etter § 228 må trekkes skjønnsmessig, og en rekke momenter kan få betydning: graden av voldsomhet, handlingens krenkende karakter osv.”<sup>227</sup> Typiske eksempler som vil rammes av det første alternativet kan være slag og spark. Dette er ofte en mindre komplisert vurdering, men kan nok komme på spissen i situasjoner hvor en lærer har for eksempel grepet en elev hardt i armen eller lignende. ”Ved siden av vold får alternativet fornærmelse på annen måte bare selvstendig betydning for de mer subtile former for legemskrenkelse. [...] Motivene sier at handlinger hvorved

---

<sup>224</sup> NOU-1995:18:300

<sup>225</sup> For mer om disse se Andenæs/Bratholm (2004) og Eskeland (2006) I disse tilfellene kan det også drøftes om læreren kan bli strafferettslig ansvarlig for legemsfornærmelsen, dette er et spørsmål som ikke vil bli behandlet her.

<sup>226</sup> Også strl. § 229 inneholder reguleringer om legemsfornærmelser, men siden dette er grov legemsbeskadigelse, vil denne bestemmelsen ikke bli behandlet her. Det vil i hovedsak være den nedre skjæringsgrensen mellom legemsfornærmelse og ikke som er problemet her.

<sup>227</sup> Andenæs (2004:44)

vemmelse eller annet legemlig ubehag vekkes så som ved besudling, frembringelse av øresønderrivende lyd osv., vil kunne rammes av dette alternativet (S.K.M. 1896 s.213)”<sup>228</sup> Også i forhold til disse mer subtile formene fremhever Andenæs at det vil være en skjønnsak hvor mye som skal til. Dette vil også være tilfellet i skolesammenheng. Noe av det viktig i relasjon til disse formene vil være at selv om de også kan være av psykisk art, vil de måtte ha en legemlig/ kroppslig virkning. Dersom tiltaket bare har konsekvenser av psykisk art vil det ikke rammes av det objektive gjerningsinnholdet i strl. § 228. Hensikten med denne bestemmelsen er å regulere krenkelser som på en eller annen måte manifesterer seg kroppslig hos offeret. Det kan være mer klassiske former for vold som slag og spark, men også mer subtile legemsfornærmelser som særlig livaktige fortellinger som frembringer kvalme hos elevene.<sup>229</sup> Det kan være vanskelig i skolesammenheng å påpeke disse subtile formene for legemsbeskadigelse, men det kan spørres om å la elevene stå ut i 10 kuldegrader i 50 minutter som var tilfellet i Vålerengasaken<sup>230</sup> kan kategoriseres som dette? Essensen i forbudet er at skolen kan ikke ta i bruk tiltak som innebærer fysisk straff for eleven.

### 5.5.3.3 ”anna krenkjande behandling må ikkje nyttast.”

Den neste innskrenkingen av skolens materielle kompetanse er mot ”anna krenkjande behandling” jfr. Oppl. § 2-9(3). Med denne rettslige standarden siktes det i hovedsak til tiltak/ straff som av en eller annen grunn oppfattes som særlig nedverdiggende for eleven.<sup>231</sup> Dette er en standard som i praksis kan være vanskelig å forholde seg til siden den åpner for stor grad av skjønn. Om dette sier NOU-1995:18:300 ”loven viser her til en etisk og skjønnsmessig vurdering av den enkelte straffemetode. Dersom en lærer som straff skulle velge å henge ut eller latterliggjøre en elev, f. eks. på grunn av fysiske skavanker, ville dette

---

<sup>228</sup> Andenæs (2004:44)

<sup>229</sup> Andenæs (2004:44-45)

<sup>230</sup> Aftenposten (2007) Legg merke til at det også er andre betenkeligheter ved denne saken. Brukte rektor her kollektiv straff, noe som også er forbudt jfr NOU-1995:18:300

<sup>231</sup> Også i relasjon til ”anna krenkjande behandling” er ordlyden i oppl. § 2-9(3) en videreføring av gsl. § 16. Uttalelser i forhold til gsl.§16 i NOU-1995:18:271 vil følgelig kunne anvendes i tolkningen her.

være en form for straff som klart ville rammes av forbudet i gsl. § 16(4).” Hvorvidt noe er en krenkende behandling må vurderes i forhold til den enkelte straffemetode. Det åpnes her for to ulike vurderinger for det første en etisk vurdering (her kobles moralske vurderinger av rett og galt inn) og en skjønnsmessig vurdering. Men hva er egentlig en skjønnsmessig vurdering her; vil det være spørsmål om hvor nedverdiggende er dette for eleven? Problemet i denne vurderingsnormen er ikke å finne diagnostiske eksempler som de forarbeidene trekker frem; latterliggjøring eller uthenging av en elev på grunn av fysiske skavanker. Problemet oppstår i grensesonen, hvor straffen ikke fremstår som klart moralsk uakseptabel, men likevel har indikatorer på at det vil stride mot moralen. Her vil reelle hensyn og om eleven oppfatter reaksjonen som krenkende kunne være viktige vurderinger. Tidligere tiders bruk av skammekrok kan være et eksempel på tiltak som det bør vurderes om vil være forbudt fordi det er krenkende behandling.

#### 5.5.3.4 Fysiske maktbruk

Det neste spørsmålet er om skolen/ læreren kan ta i bruk fysisk maktbruk for å kunne gjennomføre en reaksjon eller lignende. Dette er en relevant problemstilling for eksempel når eleven har brutt for eksempel et forbud i ordensreglementet mot tagging, og læreren som straff pålegger eleven gjensitting, men eleven nekter. Spørsmålet er om læreren da kan holde eleven igjen. Her vil jeg drøfte hvilke muligheter til fysisk maktbruk en lærer faktisk har.

Oppl. er taus i forhold til skolens kompetanse til å bruke fysiske maktmidler, følgelig må andre rettskilder trekkes inn i vurderingen. I følge NOU-1995:18:304 er det klare utgangspunktet at kompetanse til å iverksette refsingstiltak ikke nødvendigvis gir skolen/ læreren adgang til å gjennomføre dette tiltaket ved hjelp av fysisk makt. ”Selv om ordensreglementet gir f.eks. læreren adgang til å beslutte at en elev skal sitte igjen eller få parade, kan en ikke automatisk innfortolke en adgang til å bruke de fysiske maktmidlene som måtte være nødvendige for å gjennomføre beslutningen overfor vedkommende elev.”<sup>232</sup> Dette betyr at det kan i noen tilfeller være vanskelig å faktisk gjennomføre

---

<sup>232</sup> NOU-1995:18:304



reaksjonene. Vernet av elevenes fysiske integritet vanskeliggjør håndhevelsen av straff for reglementsbrudd. Denne restriktive bruken av fysisk maktbruk kan også fortolkes ut fra uttalelsene i NOU-1995:18:309 jfr kapitel 5.5.3.1, og Smith-utvalgets tilbakeholdenhet med å tillatte særlig dyptgripende inngrep overfor elevene, herunder fysisk maktbruk. Men innebærer dette et total forbud mot maktbruk? Antakeligvis ikke, dette fremheves av Raugland. ”Skolen må ha, og har en begrenset rett til maktutøvelse for å verne eleven mot seg selv eller mot hverandre. Så lenge utøvelsen av den fysiske makten står i rimelig forhold til situasjonen man ønsker å løse opp, vil maktutøvelsen til vanlig være lov.”<sup>233</sup> Det fremgår her at en interesseavveining vil stå sentralt.

Utfordringen er hvor går skjæringsgrensen mellom fysisk maktbruk som ikke er tillatt og bruk av tillate fysiske midler (hvis det finnes noe slikt?). En bestemmelse som kan brukes for å trekke grensen mot fysisk maktbruk som ikke er tillatt er igjen strl. §228<sup>234</sup>.. Forhold som faller inn under denne bestemmelsen vil være forbudte. Et viktig spørsmål i denne relasjon er hvordan tolke denne bestemmelsen i skolesammenheng, er det grunn til å tolke bestemmelsen innskrenkende på grunn av skolens oppdragelsesansvar? I denne forbindelse sies det i NOU-1995:18:304 at selv om det for foreldrenes refsingsadgang må antas at strl. § 228 i en viss utstrekning bør tolkes innskrenkende, slik at for eksempel et spontant klaps uten fysiske ettervirkninger ikke rammes, gjelder dette neppe for undervisningspersonalets del. ”Forbudet i gsl. § 16 bidrar imidlertid til å gjøre det høyst tvilsomt om et tilsvarende synspunkt kan anvendes når det gjelder undervisningspersonalets adgang til fysisk refsing.”<sup>235</sup>. Men det må også for undervisningspersonalets del antas at ikke alle former for maktanvendelse vil bli rammet av strl. §228. ”Svært lempelige former for maktbruk vil ikke kunne anses som straffbar legemsfornærmelse. Men det er vanskelig å si nøyaktig hvor grensen går. Det vil bero på en skjønnsmessig vurdering hvor flere momenter i tilknytning til handlingen vil ha betydning. Dersom en lærer f.eks. tar tak i armen og fører bort en elev som etter muntlig instruks har nektet å flytte seg, må dette antas å ikke rammes av § 228

---

<sup>233</sup> Raugland (1999:92)

<sup>234</sup> For mer om denne se kapitel 5.5.3.3

<sup>235</sup> NOU-1995:18:304. Her uttales det også at bestemmelsen i gsl. §16 videreføres, dermed må også betraktningene omkring bestemmelsen kunne legges til grunn.

med mindre læreren har vært særskilt hardhendt.”<sup>236</sup> Hovedregelen for en lærer/ skolens maktbruk er altså at adgangen er meget begrenset, men at det må foretas en total vurdering av situasjonen. Momenter som kan ha betydning kan være om læreren/ skolen har prøvd muntlig oppfordring først, og eleven har ikke respondert eller nektet å etterkomme denne. Dernest vil handlingens grovhet kunne spille inn, og eventuelle fysiske konsekvenser, men hovedregelen er at adgangen er snever jfr. NOU-1995:18:309.

Det kan tenkes særlige tilfeller hvor læreren/ skolens adgang er videre enn normalt til å bruke fysisk makt, eksempelvis dersom det bryter ut slåsskamp. Er læreren da er forpliktet til å gripe inn i situasjonen? Dette vil særlig kanskje være et problem når det å skille elevene ved en eller annen form for fysisk maktbruk det eneste alternativet? Kan læreren gripe inn og ”legge en elev i bakken” for å avverge slåsskampen? I disse tilfellene vil forbudet mot fysisk maktbruk og lærerens handlingsplikt tilsynelatende stå i motstrid.<sup>237</sup> Undervisningspersonalet har som jeg var inne på i kapittel 4 en omsorgsplikt jfr. oppl. § 1-2(6)i.f. og en handlingsplikt jfr. oppl. § 9a-3(2) dersom en elev krenkes. Her blir det et spørsmål om lærerens eneste måte å oppfylle handlingsplikten jfr. oppl. § 9a-3(2) er ved fysisk maktbruk. Her vil formålsbetraktninger og reelle hensyn måtte trekkes inn i vurderingen, og det må gjøres en vurdering av den konkrete situasjonen. Jeg går her ikke nærmere inn på vurderingen, men viser problematikken som kan oppstå. I relasjon til for eksempel slåsskamper vil også betraktninger omkring undervisningspersonalets rett til nødverge eller nødrett jfr. strl. §§ 47 og 48 kunne være relevante.<sup>238</sup> Jeg går ikke nærmere inn i disse vurderingene her.

#### 5.5.3.5 Kollektiv avstraffelse?

Et annet sentralt prinsipp som begrenser skolenes kompetanse er forbudet mot kollektiv avstraffelse. Selv om oppl. ikke inneholder noen formuleringer om kollektiv avstraffelse betyr dette ikke at skolene har fritt frem. En bruk av kollektiv avstraffelse vil stride mot det

---

<sup>236</sup> NOU-1995:18:304-305

<sup>237</sup> NOU-1995:18:309, her trekkes også problemstillingen opp.

<sup>238</sup> Se NOU-1995:18:305

grunnleggende strafferettslige prinsippet om at straff skal individualiseres. Dette forbudet understrekes av NOU-1995:18. Smith-utvalget påpeker at prinsippet om individualisert straff, også får anvendelse for skolens refsingstiltak på grunn av den nære forbindelsen mellom skolens refsingstiltak og strafferetten. Dersom refsingstiltakene skal tjene som straff og ha dette som en hensikt, er det i følge Smith-utvalget en nærliggende konsekvens at også grunnleggende prinsipp fra strafferetten kommer til anvendelse. Om kollektiv avstraffelse sier NOU-1995:18:300 "Verken skolelovene eller andre lover inneholder noe eksplisitt forbud mot kollektiv avstraffelse, dvs. at flere elever eller f.eks. en hel klasse straffes for forseelser som bare noen har begått. Det er imidlertid et grunnleggende prinsipp at straff skal knyttes til den enkeltes handlinger og skyld. Det må også gjelde refsingstiltak i skolen. Det må på den bakgrunn antas at det ikke er tillatt å refse en gruppe av elever for hva enkelte medlemmer av gruppen har gjort." Dette forbudet mot kollektiv avstraffelse trekkes også frem i av utdanningsdirektoratet i UDir-07-2005:4, men det utdypes ikke mer enn til at forbudet påpekes "kollektiv avstraffelse er ikke tillatt".

Et sentralt spørsmål i etterkant av dette er hva vil da karakteriseres som kollektiv avstraffelse? Det må for det første sies at kollektiv avstraffelse vil måtte ha sammenheng med refsingstiltakene, og en vurdering av hvem som berøres av skolens reaksjon. Det er kun den/ de som har begått et reglementsbrudd som kan ilegges refsing. Det må videre påpekes at det i relasjon til opplæringsmessige og ordensmessige reaksjoner kan være aktuelt å ta i bruk tiltak eller relasjoner som er kollektive i sin karakter, men disse vil ikke rammes av forbudet mot kollektiv avstraffing fordi deres formål ikke er å straffe, men noe annet.<sup>239</sup> Følgelig er det sentralt også i vurderingen av om skolen har gått utenfor sin kompetanse og brukt et kollektivt avstraffingstiltak, å vurdere om tiltaket er å regne som et ordens- eller opplæringsmessig tiltak eller om det er et refsingstiltak. Dette poenget trekkes også frem i NOU-1995:18:300 "Imidlertid må det nevnes at det må trekkes en grense mot tiltak som primært er begrunnet i opplæringsmessige eller ordensmessige forhold. Slik sett kan enkeltstående episoder foranledige tiltak fra skolen, for eksempel i form av forbud mot visse typer virksomhet, selv om det av elevene oppleves som en form for kollektiv

---

<sup>239</sup> for mer om disse tiltakene se kapittel 5.5.2.2

avstraffelse.” Det vil i en del tilfeller være en skjønnsmessig vurdering om tiltaket som skolen anvender virkelig er kollektiv avstraffing.

For å se nærmere på kollektiv avstraffing vil jeg trekke frem to tilfeller fra praksis, for det første Hammartunsaken<sup>240</sup>, og dernest Vålerengasaken.<sup>241</sup> Er dette eksempler på kollektiv avstraffelse? I Hammartunsaken holdt rektor en klasse innsperret i 3 timer i klasserommet for å få en tilståelse fra elevene om hvem som hadde stjålet nøkkelen til prestens kontor.<sup>242</sup> Spørsmålet er om denne frihetsberøvelsen er å regne som refsing, og dernest om det rammer flere enn den skyldige. At det er et kollektiv aspekt her er det ingen tvil om, men er dette et refsingstiltak? Det som kan gjøre dette til en mer komplisert vurdering er at hensikten med handlingen er å få en eller flere til å tilstå, ikke nødvendigvis å straffe dem. Straffen vil de skyldige få i etterkant. Likevel er det nok et straffehensyn som ligger til grunn her, og metoden har sammenheng med en handling som rektor ønsker å refse noen for. Her er det også slik at omstendighetene med 3 timers innestenging vil gjøre straffeaspektet tydeligere. Muligens hadde vurderingen blitt en annen om det hadde vært ett friminutt elevene ble holdt igjen.

Liknende betraktninger vil gjøre seg gjeldende i Vålerengasaken. Her ble hele 2.klasse tvunget til å stille opp ute i skolegården i en hel skoletime, fordi en/ noen elever hadde utløst brannalarmen. Det var 10 kuldegrader ute, og mange av elevene hadde lite klær på seg. Ved å holde elevene ute ville rektor ved fortelle elevene hvor alvorlig reglementsbruddet var, og få de(n) ansvarlige til å tilstå. Det kan her trolig identifiseres avstrafning som en av hensiktene med rektors tiltak, og hele 2.klasse ble straffet for noe en elev hadde gjort. I tilfeller som dette er det trolig skolen som har bevisbyrden for at handlingen er innenfor deres kompetanse, og for at det ikke er kollektiv avstraffing. Her skal det nok mye til før rektor får medhold i at dette ikke var en kollektiv avstraffing.

---

<sup>240</sup> Gudbrandsdølen Dagingen (2006)

<sup>241</sup> Aftenposten (2007)

<sup>242</sup> Et spørsmål jeg ikke tar stilling til her, er om frihetsberøvelse av denne typen er tillat eller ikke. Dette er en annen vurdering og handler om grensene for skolens kompetanse, her antar jeg at denne typen frihetsberøvelse under gitte vilkår kan være tillat.

### 5.5.3.6 Forholdsmessighet

Et annet prinsipp som kan begrense skolenes reaksjoner er forholdsmessighetsprinsippet. Dette er et ulovfestet forvaltningsprinsipp som gjelder for skolene.<sup>243</sup> Prinsippet stiller et krav til forholdsmessighet mellom elevens reglementsbrudd og straffen skolen ilegger. Dette påpekes også i NOU-1995:18:300:

”Et annet generelt prinsipp som ikke er nedfelt i noen av de lovene som gjelder for opplæringssektoren, er prinsippet om at straffen skal stå i et rimelig forhold til forseelsen. En kan ikke ut fra dette prinsippet vil si nøyaktig hvilke straffer som kan brukes ovenfor ulike forseelser. Men hvis skolen skulle reagere med f. eks. bortvisning ovenfor mindre overtredelser som f. eks. småprat i enkelte timer, ville det åpenbart være i strid med prinsippet om forholdsmessighet mellom forseelse og reaksjon.”<sup>244</sup>

Det må antas at skolene når de skal ønsker å ta i bruk sanksjoner overfor elever må vurdere det proporsjonsmessige forholdet mellom elevens atferd og sanksjonens grad. I forhold til avklaringen av hva som er uforholdsmessig er det mulig å trekke en parallell til strafferetten hvor det også finnes et forholdsmessighetsprinsipp. I følge Eskeland er essensen at ”Forholdsmessighet går ut på at straffen skal stå i et rimelig forhold til handlingens straffverdighet.”<sup>245</sup> I vurderingen av straffens forholdsmessighet kan det også i skolesammenheng være hensiktsmessig å vurdere handlingens straffverdighet. Jo mer straffverdig eller alvorlig atferdsbruddet er, jo mer inngripende kan reaksjonen være. Her vil også antall ganger eleven har begått et reglementsbrudd kunne spille inn i vurderingen, se oppl. § 2-10. Når det skal vurderes om tiltaket er uforholdsmessig er det igjen det konkrete reglementsbruddet som må vurderes opp mot tiltaket. Det må videre påpekes at uforholdsmessige sanksjonene ofte også vil kunne fremstå som urimelige, og tiltakene kan innebære myndighetsoverskridelse også av på dette grunnlaget.<sup>246</sup>

---

<sup>243</sup> Se NOU-1995:18:300, UDir-07-2005:4, Raugland (1999:94)

<sup>244</sup> Merk at dette også er en tolkning av rettssituasjonen før opplæringsloven, men det kan ikke antas å være noen realitetsendring i relasjon til dette.

<sup>245</sup> Eskeland (2006:131) For mer om forholdsmessighetsprinsippet i strafferetten les videre her.

<sup>246</sup> Se kapittel 5.7.1 for ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipp

## 5.6 Særskilt om aktuelle reaksjoner:

Skolens rett til å regulere elevenes atferd er som det fremgår av kapittel 5.5.3 ikke ubegrenset. Skolens materielle kompetanse avskjæres i forhold til inngrep som lovgiver har oppfattet som å være for inngripende. Oppsummeringsvis kan det sies at skolens kompetanse for det første begrenses av at dersom ordensreglementet skal kunne brukes som hjemmelsgrunnlag, må elevens atferd være av en slik karakter at den innebærer et reglementsbrudd. Atferden må være ”rettsstridig” i forhold til bestemmelsene i reglementet. Videre vil det være begrensninger i forhold til hva slags reaksjon er det skolen ønsker å bruke, dersom reaksjonen er et refsingstiltak vil dette begrense skolens mulige reaksjoner. Ved refsingstiltak er det kun sanksjoner/ reaksjoner som er nevnt i ordensreglementet som kan brukes, ikke andre reaksjoner. Når det skal avgjøres hvilke reaksjoner skolene kan ta i bruk vil også en tolkning av ordensreglementet være viktig, for å kartlegge hvilke sanksjoner som faktisk finnes her. I forlengelsen av dette er det viktig å være klar over at gitte reaksjoner er av lovgiver oppfattet som så problematiske at de ikke skal inntas i ordensreglementet, dette gjelder for fysisk refsing og annen krenkende behandling jfr. oppl. § 2-9(3), samt kollektiv avstraffelse. I tillegg til dette vil skolens adgang til å bruke maktmidler og andre særlig dyptgripende tiltak være meget begrenset, dette gjelder blant annet skolens rett til ransaking. Også adgangen til fysisk maktbruk vil være snever jfr. NOU-1995:18:309.

Spørsmålet som ligger latent er hvilke reaksjoner kan skolene innenfor rammene av det alminnelige lovverket og oppl. spesielt, ta i bruk dersom elevene begår et reglementsbrudd, eller det er mistanke om dette. Oppl. inneholder selv ikke noe forslag til sanksjoner, men Utdanningsdirektoratet har gitt eksempler på dette.<sup>247</sup> Eksempler på reaksjoner skolen kan ta i bruk er muntlig/ skriftlig avtale fra lærer eller rektor, kontakt med hjemmet involvering av foresatte, tilstedeværelse på skolen før og etter skoletid, nedsatt karakter i orden/ oppførsel, beslag av ulovlige gjenstander, pålegg om oppgaver for å rette opp skader eleven har påført skolen eller eiendeler, erstatningsansvar, bortvisning, midlertidig eller permanent klassebytte, anmeldelse av straffbare forhold og så videre. Et spørsmål er om denne listen

---

<sup>247</sup> Se UDir-07-2005:4

fra Utdanningsdirektoratet er å anse som uttømmende, men det finnes ikke holdepunkter for en slik tolkning. Denne tolkningen støttes blant annet av at UDir-07-2005:4 påpeker at opplistingen av reaksjoner kun er eksempler. Spørsmålet blir i forlengelsen av dette hvilke andre reaksjoner kan være aktuelle. Kan det tenkes at skolene har et større handlingsrom i forhold til hvilke reaksjoner de kan innta i ordensreglementet enn det de faktisk tror? I relasjon til denne vurderingen vil momentene i tilknytning til det relative legalitetsprinsippet jfr. kapittel 3.4.1.1 være relevante tolkningsmoment å trekke inn. Inngrepets art, styrke, rettsgodet det gripes inn i og formålet. Her vil det dessuten ikke bare være oppl. som setter begrensninger, men også andre lover og menneskerettighetene. Dessuten vil skolenes kompetanse avhenge av samspillet mellom de personelle, materielle og prosessuelle kompetansereglene. En tilsynelatende vidtrekkende materielle kompetanse kan begrenses både ved personelle og prosessuelle kompetanseregler. For et eksempel på samspillet mellom disse kompetanseformene se nedenfor om bortvisning.

### 5.6.1 Ransaking

Den første reaksjonen som det skal drøftes om skolene kan anvende er ransaking av elever og elevenes ryggsekker, for eksempel dersom skolen har mistanke om at eleven for eksempel har våpen i ryggsekken? Utgangspunktet her er i følge NOU-1995:18:309 at Smith-utvalget ikke ønsket å gi skolen kompetanse til en særlig adgang til bruk av ransaking. Dette ble begrunnet med at ransaking har en særlig inngripende karakter. Dette påpekes av Raugland, som utdyper dette. ”I utgangspunktet har ikke skolen rett til å foreta regulære etterforskningskritt, herunder ransaking av elever eller deres vesker. For eks. kan ikke en lærer ved mistanke om tyveri ransake en eller flere elevers ransler.”<sup>248</sup> Hovedregelen er trolig at skolen ikke kan benytte ransaking. Men det kan tenkes unntak fra dette, men da må det trolig foreligge nødrett eller nødvergebetraktninger.<sup>249</sup> Eksempelvis dersom skolen har mistanke om at en elev har en kniv eller annet våpen med seg og det vurderes som en risiko for at eleven vil kunne skade andre.<sup>250</sup> Vår 2007 vil kanskje

---

<sup>248</sup> Raugland (1999:92)

<sup>249</sup> Raugland (1999:92)

<sup>250</sup> Raugland (1999:92)

Virginia Tech-massakren sitte frisk i minne hos de fleste, og frykten for uberegnelige elever vil kanskje utløse et større følt behov i skolen til å ransake eleven dersom det er mistanke om for eksempel våpen. Men er denne ransakingen innenfor rammen eller er det et for stort inngrep? Det skal trolig en del til for skolen har hjemmel til å ransake eleven eller elevens eiendeler, siden dette vil utgjøre et stort inngrep i elevens rettsstilling, og det vil være skolen som har bevisbyrden dersom de mener et slikt tiltak er nødvendig. Hovedregelen er at ransaking ikke kan gjøres med hjemmel i ordensreglementet.

### 5.6.2 Bortvisning

Det neste tiltaket som må ses nærmere på er bortvisning jfr. oppl. § 2-10. Adgangen til bortvisning er snever. Det er en gradering av varigheten på bortvisningen som skolen kan vedta, denne har sammenheng med elevens alder. Bortvisning for mer enn skoledagen, men bare inntil tre dager kan bare vedtas for elever på 8.-10.årstrinn, altså kun de eldste elevene i grunnskolen. For elever fra 1.-7.årstrinn kan bortvisning bare gjøres fra enkelttimer eller resten av dagen. Videre begrenses bruken av denne reaksjonen ved at § 2-10 krever at reglementsbruddet skal enten være alvorlig eller begått flere ganger. Dette betyr at det skal mye til før bortvisning er en passende reaksjon. Reglementsbruddet må vurderes nøye og bortvisning er en av de strengeste reaksjonene skolen kan ta i bruk. At dette er en av de strengeste reaksjonene underbygges også av at Oppl. § 2-10(2) krever at før det gjøres vedtak om bortvisning skal andre hjelpe- og refsingstiltak ha blitt vurdert. Dette påpekes også i Ot.prp.nr.46(1997-1998:116). ”Departementet framhevar at også for dei eldste årskulla i grunnskolen kan andre reaksjonar eller tiltak enn bortvising normalt vere meir formålstenlege. Bortvising bør såleis berre gjelde dei heilt spesielle unntakstilfella.” Det er når andre reaksjoner ikke er egnede at bortvisning skal brukes.<sup>251</sup> Skolenes adgang til bortvisning begrenses også ved at det kun er rektor som kan vedta bortvisning, og at det stilles krav til fremgangsmåten. Når eleven bortvises skjer dette på bakgrunn av et enkeltvedtak jfr fvl. § 2(1) litra b, og saksbehandlingsreglene fvl. kapitel 2-6 kommer følgelig til anvendelse (for mer om dette se kapitel 5.7). I tillegg oppstiller også oppl. særskilte krav til fremgangsmåten. For det første kan bortvisning først skje etter at rektor

---

<sup>251</sup> UDir-07-2005:4



har rådført seg med elevens lærere jfr. § 2-10, og etter at eleven har fått anledning til å forklare seg muntlig jfr § 2-9(4). For elever på 1.-7.årstrinn skal også foreldrene varsles før bortvisning for resten av dagen vedtas i følge oppl. § 2-10(4)i.f. Skolene har altså adgang til å bortvise elever, men deres kompetanse er begrenset både materielt, personelt og prosessuelt.

### 5.6.3 Beslagleggelse

UDir-07-2005 åpner for at skolene kan beslaglegge elevens gjenstander. Dette er særlig en reaksjon som er aktuell i forbindelse med at eleven har brutt et eventuelt forbud mot farlige eller ulovlige gjenstander. Her vil det måtte foretas en skjønnsmessig vurdering av hva som er en ulovlig/ farlig gjenstand, og det må vurderes for ulike gjenstander i hvilken grad skolen kan beslaglegge dem. Jeg går her ikke nærmere inn på denne vurderingen, men påpeker at hensynet til eleven vil kunne begrense skolens adgang. En beslagleggelse av en gjenstand vil kunne være et stort inngrep i noen tilfeller. I forhold til beslagleggelse vil det trolig spille inn i vurderingen hvorvidt beslagleggelsen er på permanent basis eller kun er for resten av skoletime. Her vil reelle hensyn tale for at en beslagleggelse på permanent basis må ha sammenheng med alvorligere forhold enn for en skoletime. For øvrig vil også inngrepets formål, styrke og rettsgodet det gripes inn i, ha betydning for om beslagleggelse kan gjøres, dette har sammenheng med det relative legalitetsprinsippet i kapitel 3.4.1.1.

### 5.6.4 Erstatning

Reglene i lov om skadeerstatning av 13.juni 1969 nr.26 (skl.) vil også gjelde i skolen.<sup>252</sup> Dette vil i stor grad være en aktuell reaksjon for eksempel i relasjon til hærverk, tagging og andre ødeleggelser på skolens fysiske miljø. Dette betyr at dersom de alminnelige vilkårene for erstatning er tilstedet vil eleven kunne pålegges å betale erstatning. Dette påpekes av UDir-07-2005:93. Her påpekes det også at foresatte kan også bli erstatningsansvarlige for barnas for eksempel ødeleggelser jfr. skl. § 1-2.<sup>253</sup> Jeg går ikke her nærmere inn på de

---

<sup>252</sup> Raugland (1999:93)

<sup>253</sup> For mer om erstatningsrettslige vurderinger se Lødrup (2005)

erstatningsrettslige vurderingene, siden dette er et stort tema som det ikke er rom for å belyse innenfor rammene av denne spesialoppgaven.

#### 5.6.5 Midlertidig eller permanent bytte av klasse

I de tilfellene hvor eleven har vansker med å tilpasse seg klassen eller skolen, kan det også være aktuelt med et midlertidig eller permanent klassebytte. Oppl. § 8-1(3) gir skolen rett til denne omplasseringen i særskilte tilfeller når hensynet til de andre elevene tilsier dette. Dette tiltaket skal være en siste utvei, og kan kun brukes etter at andre tiltak er prøvd og ikke har fungert. Dette er en reaksjon som er så inngripende at et vedtak om dette vil være å regne som et enkeltvedtak jfr. fvl. § 2(1) litra b, og eleven vil vernes av fvl. sine saksbehandlingsregler. Det skal trolig mye til for denne reaksjonen kan brukes.

#### 5.6.6 Anmeldelse av straffbart forhold

Dersom eleven på skolens område begår en straffbar handling er skolen ikke nødt til å behandle dette selv. Det vil i disse tilfellene være aktuelt å anmelde forholdet til politiet. ”Alle typer straffbare forhold som skjer på skolens område bør meldes til politiet ved skolens rektor. Politiet må deretter på selvstendig grunnlag finne ut om vilkårene for strafferettslig forfølgning, eventuelt ransaking og beslag er tilstede.”<sup>254</sup> Muligheten til å anmelde straffbare forhold kan også være en måte å reagere overfor elevatferd som egentlig ligger utenfor skolens ansvarsområde. Dette understrekes av Utdanningsdirektoratet også, og er i praksis en siste utvei dersom skolen ikke kan gripe inn.<sup>255</sup> For eksempel vil skolen i Bryne-saken kunne politianmelde eleven som har trakassert lærerne ved å kåre månedens hore. Det vil da være politiet som avgjør hva som skjer i fortsettelsen med saken, men det gir skolen og den enkelte krenkede lærer en sikkerhetsventil. Et spørsmål som har blitt reist i relasjon til politianmeldelse er om skolen bør ordne opp i problemene sine selv, og ikke involvere politiet. Men skolen har neppe noe ansvar for å ”skåne” elever som har gjort noe straffbart.

---

<sup>254</sup> UDir-07-2005:5

<sup>255</sup> UDir-07-2005:5

## 5.7 Prosessuelle kompetanseregler

Det neste som må vurderes er om det er noen prosessuelle krav som skolene må rette seg etter når de ønsker å i legge en elev et refsingstiltak med hjemmel i ordensreglementet. I forhold til dette kan det finnes regler i fvl., oppl. og i ordensreglementet selv. Om relasjonen mellom disse sier Ot.prp.nr.46(1997-1998:116): ”Departementet har ikkje funne grunn til å fastsetje reglar om saksbehandlinga i disiplinærsakar ut over dei reglane utvalget har gjort framlegg om. Departementet understrekar likevel at dei meir alvorlege disiplinærreaksjonane er enkeltvedtak, slik at reglane i forvaltningslova om blant anna førehandsvarsling og klage skal gjelde. Utover dette må det vere skolereglementet som fastset framgangsmåten.”<sup>256</sup> Det er ut fra dette flere spørsmål som må vurderes når de prosessuelle kravene skal avdekkes, for det første hvilke regler om saksbehandling finnes i oppl, dernest er dette en så alvorlig disiplinærreaksjon at det er et enkeltvedtak, hvilke av de forvaltningsrettslige reglene kommer til anvendelse og til sist hvilke saksbehandlingsregler inneholder dette ordensreglementet.

Det første som må vurderes er altså hvilke saksbehandlingsregler oppl. § 2-9 inneholder. Oppl. § 2-9 inneholder egentlig bare ett krav<sup>257</sup> til saksbehandlingen, nemlig at eleven skal ha hatt mulighet til å forklare seg muntlig for den som fatter avgjørelsen, før avgjørelsen tas jfr. § 2-9(4). Dette er en kodifisering av det kontradiktoriske prinsipp, og innebærer egentlig ikke noe nytt i forhold til rettighetene elevene allerede har etter ulovfestet rett jfr. forsvarlighetsprinsippet.<sup>258</sup> Hvor omfattende denne retten til å uttale seg vil være vil trolig måtte tilpasses reglementsbruddet. Dette synspunktet fremmes også av Helgeland (2006:87) ”hvordan retten ellers skal ivaretas må tilpasses alvoret i reglementsbruddet og hvilket refsingstiltak det er aktuelt å bruke. En muntlig påtale fra læreren eller rektor krever derfor ikke noen omstendelig prosedyre. I slike tilfeller vil det være tilstrekkelig at eleven forklarer seg gjennom den utveksling av synspunkter normalt forekommer før en muntlig

---

<sup>256</sup> Ot.prp.nr.46(1997-1998:132)

<sup>257</sup> Saksbehandlingskravet i oppl. §2-9(2) er knyttet til vedtakelsen av ordensreglementet, og kunngjøring av dette. Dette er et annet spørsmål se kapitel 5.3

<sup>258</sup> Graver (2002:102)

påtale.”<sup>259</sup> For mer alvorlige reaksjoner vil elevens rett til å uttale seg bli mer omfattende. For øvrig inneholder også oppl. saksbehandlingsregler i relasjon til bortvisning i § 2-10, for mer om disse se kapittel 5.6.2. Dette betyr at øvrige begrensinger på skolens prosessuelle kompetanse må finnes enten i fvl. eller i skolens ordensreglement.

At forvaltningslovens regler kommer til anvendelse på skolens virksomhet fremgår av oppl. § 15-1. Men hvilke regler vil være relevante? I relasjon til forvaltningsrettens anvendelse vil det ha betydning hva slags reaksjon skolene ønsker å ta i bruk, og om denne er av en slik karakter at skolens avgjørelse vil være å regne som et enkeltvedtak jfr. fvl. § 2 (1) litra b. Dersom dette er tilfelle vil saksbehandlingsreglene i fvl. kapittel 2- 6 komme til anvendelse, herunder habilitet jfr. § 6, forhåndsvarsling jfr. § 16, grunnlov jfr. kapittel 5 og så videre.<sup>260</sup> Det er trolig slik at ikke alle avgjørelsene om disiplinærreaksjon er å regne som enkeltvedtak, her vil graden av alvorlighet spille inn. ”Departementet understrekar likevel at dei meir alvorlige disiplinærreaksjonane er enkeltvedtak, slik at reglane om blant anna førehandsvarsling og klage skal gjelde.”<sup>261</sup> Dette betyr at ikke alle de lovfestede saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven vil komme til anvendelse i relasjon til skolens disiplinærreaksjoner.

I hvilken grad de ulovfestede prinsippene kommer til anvendelse er et annet spørsmål, her vil det være realiteten som avgjør, og om tiltaket kan sies å være myndighetsutøvelse. Disse er regler som skal sikre saksbehandlingen. Det er flere ulovfestede prinsipper som vil kunne ha betydning for skolens saksbehandling i disiplinærsaker. Disse prinsippene kan ha betydning både for fremgangsmåten og resultatet når inngrepet skal avgjøres om reaksjon skal tas. Jeg vil her se litt nærmere på hvilke prinsipper dette kan være. Et prinsipp som kan ha betydning er prinsippet om forsvarlig saksbehandling. Dette går noe lenger enn forvaltningslovens saksbehandlingsregler i følge Graver.<sup>262</sup> Forsvarlighetsprinsippet er knyttet til saksbehandlingen/ fremgangsmåten til forvaltningen og handler i korte trekk om

---

<sup>259</sup> Se også Ot.prp.nr.46(1997-1998:?)

<sup>260</sup> For mer om dette se Eckhoff/Smith (2006)

<sup>261</sup> Ot.prp.nr.46(1997-1998:132)

<sup>262</sup> Boe (1993b:587)

at eksempelvis skolenes behandling av en sak må være nettopp forsvarlig. Dette prinsippet vil blant annet kunne komme inn i forhold til de tiltakene som ikke er av alvorlig nok karakter til å være et enkeltvedtak. I forhold til hva dette vil si sier Graver:

”Kjernen i kravet til en forsvarlig saksbehandling er et fokus på individets stilling i forvaltningsprosessen. Forsvarlighetsprinsippet omfatter visse grunnleggende rettigheter til å forsvare egne rettigheter og interesser, som kan bli berørt av en forvaltningsavgjørelse, gjennom krav til kontradiksjon og overprøving av avgjørelser. Videre omfatter det sikring av at avgjørelsen treffes på grunnlag av en forsvarlig vurdering av sakens omstendigheter, gjennom krav til sakens forsvarlige utredning og habilitetsstandarder.”<sup>263</sup>

Et spørsmål skolene må stille seg selv når de skal fatte en avgjørelse om regulering av elevens atferd er følgelig om saksbehandlingen har vært forsvarlig.<sup>264</sup> Dette er vanskelig å avgjøre i hvilken utstrekning dette prinsippet får betydning siden det ikke er lett å finne en klar formulering av dette prinsippet, men det kan nok i alle tilfeller brukes som en retningslinje for skolene når det skal tas stilling til om saksbehandlingen har vært god nok.

I relasjon til de enkelte ordensreglementene og om skolen/ læreren har forholdt seg til kravene her, må den konkrete skolens reglement tolkes. Det er dette reglementet som vil avgjøre om for eksempel en lærer har handlet i tråd med saksbehandlingsreglene som foreskrives her.

### 5.7.1 Ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper som skranke

Skolens adgang til å regulere elevens atferd vil også kunne begrenses av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper.<sup>265</sup> Prinsippene er knyttet opp mot at resultatet som skolene har kommet til er fremkommet på et tilfredsstillende måte. Ulovfestede prinsipper som kan

---

<sup>263</sup> Graver (2002:86)

<sup>264</sup> For mer om dette prinsippet se Graver (2002:86) og Boe (1993b:587). En annen diskusjon er hvilke krav dette stiller til saksbehandlingen utover de lovfestede i fvl. Men dette er et spørsmål jeg ikke går nærmere inn på her.

<sup>265</sup> Pettersen (2006:32)

ha betydning er for det første saklighetsprinsippet som krever at skolen ikke har lagt vekt på hensyn som er utenforliggende eller usaklige i vurderingen.<sup>266</sup> Et annet prinsipp er forbudet mot vilkårlige avgjørelser, avgjørelsen som er tatt må kunne begrunnes, og være i samsvar med det skjønnet kompetansegrunnlaget åpner for.<sup>267</sup> Et tredje ulovfestede prinsipp som forvaltningen må rette seg etter er forbudet mot at avgjørelsen fremstår som sterkt urimelig.<sup>268</sup> Et fjerde prinsipp som kan ha betydning er likhetsprinsippet, som også formuleres som et forbud mot usaklig forskjellsbehandling.<sup>269</sup> I disse tilfellene er det ikke den enkelte avgjørelsen som skolen har tatt som det hefter feil ved, men feilen oppstår når avgjørelsen sammenlignes med en annen avgjørelse. Eksempel på dette vil være når to elever har brutt samme bestemmelsen i ordensreglementet og bare den ene straffes, er det da mulig å begrunne dette, eller er det usaklig forskjellsbehandling?<sup>270</sup> Essensen i disse prinsippene er at forvaltningen må kunne begrunne den avgjørelsen de har tatt, og vise at den er innenfor rammene som oppl. §2-9 og ordensreglementet fastsetter, og at de ikke har tatt seg større frihet enn disse kompetansegrunnlagene tillater, for eksempel ved en ufullstendig eller vilkårlig saksbehandling hvor ”trynefaktor” spiller inn.

## 5.8 Tolkning av ordensreglementet og kompetansevurderinger

Når skolene vil regulere elevens uønskede atferd må altså ordensreglementet må tolkes og atferden vurderes i forhold til dette. Det første spørsmålet er om elevens atferd er et reglementsbrudd. Dersom svaret på dette er ja, og skolen ønsker å refse eleven for dette, må det vurderes hvilket av tiltakene som er opplistet i ordensreglementet som er egnet i dette tilfellet. Her vil begrensninger for eksempel i forhold til forholdsmessighet mellom reglementsbrudd og tiltak spille inn. Dernest må skolen se om det er noen særskilte krav til

---

<sup>266</sup> Eckhoff/Smith (2006:366)

<sup>267</sup> Eckhoff/Smith (2006:380) Her er det for øvrig lite veiledning å få i rettspraksis, det finnes spor i Rt.1981:745 (Isene- dommen), men i følge Eckhoff/Smith (2006:380) er det ikke lett å finne noe rent eksempel på et vedtak som er kjent ugyldig med den begrunnelse av det var en vilkårlig avgjørelse.

<sup>268</sup> For mer om dette prinsippet se Eckhoff/Smith (2006:381). Det har i praksis vist seg å skulle svært mye til før Høyesterett har satt til side forvaltningens avgjørelser fordi de var sterkt urimelige.

<sup>269</sup> Se Eckhoff/Smith (2006:383-385) for mer om dette.

<sup>270</sup> Se Pettersen (2006:34) for en problematisering av dette i skolesammenheng.

fremgangsmåten som må følges. I disse tilfellene er skolen innenfor kompetansen som er gitt i ordensreglementet.

I de tilfellene hvor elevens atferd ikke er å regne som et reglementsbrudd etter bestemmelsene i ordensreglementet, vil ikke ordensreglementet kunne tjene som kompetansegrunnlag jfr. oppl. § 2-9(1). Årsakene til at forholdet faller utenfor kan eksempelvis være at eleven handlingen ikke er rettsstridig eller eleven har gjort det på fritiden. Dersom atferden ikke er et reglementsbrudd kan eleven ikke refses for det.

Et annet kompetanseproblem oppstår dersom atferden er et reglementsbrudd, men tiltaket skolen ønsker og bruke for å refse eleven ikke fremgår av ordensreglementet. Skolen kan da ikke ta dette tiltaket i bruk jfr. oppl. § 2-9(1), noe annet vil innebære at skolen går lengre i sin myndighetsutøvelse enn det som er tillatt.<sup>271</sup> Dersom dette tiltaket likevel anvendes vil dette være en kompetanseoverskridelse i forhold til ordensreglementet. Spørsmålet blir hva skjer dersom skolene overskrider sin kompetanse?

## **5.9 Konsekvenser av kompetanseoverskridelse**

Hva som vil være konsekvensene av at skolen har handlet uten for den kompetanse de har fått enten i kraft av ordensreglementet jfr. oppl. § 2-9 eller andre kompetansegrunnlag vil variere. Her vil en viktig faktor være knyttet til om det er et enkeltvedtak eller om det er en faktisk handling, og om det i det hele tatt er mulig for skolene å for eksempel omgjøre det de har gjort. Her vil også andre reaksjoner kunne brukes overfor skolen dersom de er handler uten hjemmel, eksempelvis erstatningsansvar. Det vil også ha betydning hvem som har handlet utenfor kompetansen når reaksjonen skal vurderes. Av plassmessige hensyn går jeg ikke mer inn på denne problematikken.

---

<sup>271</sup> Her forutsetter jeg at andre kompetansegrunnlag ikke strekker til heller.

## 6 Avsluttende bemerkninger

I denne spesialoppgaven har jeg drøftet offentlige grunnskolors kompetanse til å regulere elevens atferd. Det fremgår her at skolene har en omfattende adgang til å normere elevatferd. Det viktigste rettslige grunnlaget for gjøre inngrep er ordensreglementet jfr. oppl. § 2-9. Med hjemmel i ordensreglementet kan kommunen/ skolen fastsette hvilke normer og regler for atferd som gjelder i skolefellesskapet, samt anvende reaksjoner (herunder refsingstiltak) når eleven bryter dette reglementet. Dette innebærer at kommunen/ skolen har en omfattende mulighet til å bestemme hvilken elevatferd som er ikke akseptabel i dette skolefellesskapet, samt gripe inn når elevene bryter dette. En viktig del av vurderingene av om skolene har kompetanse til et gitt inngrep avhenger derfor av tolkningen av den enkelte skolens ordensreglement. Spørsmålet blir for det første om elevens handling innebærer et reglementsbrudd og dernest om sanksjonen skolen anvender er nevnt i reglementet (og om kravene til fremgangsmåte er fulgt). Dersom dette er oppfylt, må det vurderes om andre skranker begrenser skolens personelle, materielle eller prosessuelle kompetanse. Her må det blant annet ses på begrensningene i oppl. § 2-9, forarbeidene til oppl., UDir-07-2005, lovfestet og ulovfestet forvaltningsrett, samt andre lover eller internasjonale menneskerettigheter som eventuelt forbyr et slikt inngrep.

De andre kompetansegrunnlagene som er behandlet i kapittel 4 gir bare i liten grad skolene adgang til å gjøre inngrep, og felles for oppl. § 1-2(2) og bestemmelsene i kapittel 9a, er at de viser til ordensreglementet. Det er tvilsomt i hvilken grad disse grunnlagene kan brukes til å anvende refsingstiltak, eleven beskyttet blant annet legalitetsprinsippet. I relasjon til ordens- og undervisningstiltak er adgang muligens noe videre, men det må vurderes konkret.

Gjennomgangen av kompetansegrunnlagene viser at skolenes adgang til å regulere elevenes atferd er rimelig omfattende, så lenge skolene har innarbeidet dette i ordensreglementet. En utfordring i denne relasjonen er nok at skolene ikke har kjennskap til hvor vidtgående deres



adgang er, og kommunen/ skolen tenker veldig tradisjonelt i forhold til reglementsbrudd og reaksjoner. En del av de mest vanlige reaksjonene er lite tilpasset utfordringene læreren møter i skolen i dag, og dette begrenser reguleringen. På grunnlag av dette er min vurdering at skolene trenger å se nærmere på sine ordensreglement opp mot både de tradisjonelle problemene som mobbing og hærverk, men at de må vurdere hva som er egnede inngrep mot nye utfordringer som de teknologiske utfordringene som YouTube, sosiale symboler og (nett)poker. En større involvering i elevene i fastsettelsen av reaksjoner vil muligens bidra til et reglement mer tilpasset den offentlige grunnskolen i 2007, hvor andre tiltak enn parade er mer virkningsfulle overfor elevene. Ved å utnytte ordensreglementet bedre, vil adgangen til å regulere elevatferd kunne sikre elevenes skolemiljø, og gjøre skolen til et sted som fremmer læring, trivsel og helse slik skolen forplikter etter oppl. § 9a-1. En av skolens utfordringer er å utvikle et dynamisk ordensreglement hvor de utnytter sitt handlingsrom, samtidig som elevens rettsverngarantier sikres og skolefelleskapets har mulighet til å normere elevatferd som strider med normer, regler og forventninger.



## Kildeliste

### Litteratur m.v.

- Aall, Jørgen. *Rettsstat og menneskerettigheter. En innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter etter den norske forfatning og etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen*. Bergen: Fagbokforlaget. 2004
- Aamodt, Øistein. *Retten til hjemmeundervisning. Menneskerettighetskonvensjoner og norsk rett*. Oslo: Institutt for offentlig rett. 2001. (Institutt for offentlig retts skriftserie nr.9/2001.)
- Analyse av den nasjonale undersøkelsen "Elevundersøkelsen"* 2006. Utdanningsdirektoratet. Kristiansand: Oxford Research AS. 2006
- Andenæs, Johs. *Alminnelig strafferett*. 5.utgave 2.opplag ved Matningsdal, Magnus og Rieber-Mohn, Georg Fredrik. Oslo: Universitetsforlaget. 2005.
- Andenæs, Johs. og Bratholm, Anders. *Spesiell strafferett*. 3.utgave 4.opplag. Oslo: Universitetsforlaget. 2004
- Beck, Christian W. *Telling av hjemmeunderviste elever i Norge*. Report no. 6 2003. Oslo: Pedagogisk Forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo. 2003 URL: <http://folk.uio.no/cbeck/Telling%20av%20hjemmeunderviserte%20i%20Norge.htm> [Lesedato 19.4.2007]
- Beck, Christian W. *Vil kvele hjemmeundervisningen*. I: Aftenposten 6.9.2006. <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article1447767.ece> [lesedato 29.3.2006]
- Befring, Edvard *Skolen for barnas beste. Oppvekst og læring i eit pedagogisk perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget. 2004

- Bernt, Jan Fridtjof og Rasmussen, Ørnulf. *Frihagens forvaltningsrett. Bind 1*. Bergen: Fagbokforlaget. 2003
- Boe, Erik. *Innføring i juss. Bind 1. Juridisk tenkning og rettskildelære*. Oslo: Tano 1993a
- Boe, Erik. *Innføring i juss. Bind 2. Statsrett og forvaltningsrett*. Oslo: Tano. 1993b
- Eckhoff, Torstein og Helgesen, Jan E. *Rettskildelære*. 5.utgave. Oslo: Universitetsforlaget. 2001
- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind *Forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget. 2006
- Elden, John Christian. *Skolenes adgang til å sanksjonere uønsket atferd som har funnet sted utenfor skoletiden*. Brev datert 6.mai 2006 til Elevorganisasjonen.
- Eskeland, Ståle. *Strafferett*. 2. utgave. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag. 2006
- Forebyggende innsatser i skolen*. Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier. Nordahl, Thomas; Gravrok, Øystein; Knudsmoen, Hege; Larsen, Torill M.B. og Rørnes, Karin (red.) Oslo: Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet. 2006
- Gereluk, Dianne. 'Why can't I wear this?!' *Banning Symbolic Clothing in Schools I: Philosophy of Education Yearbook*. 2006. side 106-114
- Gjerustad, Cay og Nordahl, Thomas *Blir det mer problematferd i skolen?* 2005 URL: [http://www.skolenettet.no/moduler/templates/Module\\_Article.aspx?id=15967](http://www.skolenettet.no/moduler/templates/Module_Article.aspx?id=15967) [Lesedato 09.10.2006]
- Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget. 2002
- Helgeland, Geir. *Opplæringslova. Kommentarutgave*. 2.utgave. Oslo: Universitetsforlaget. 2006

- Hove, Harald. *Grunnskole og videregående skole*. I: Bernt, Jan Fridthjof; Overå Oddvar og Hove, Harald (red.) Kommunalrett. 4.utgave. Oslo: Universitetsforlaget. 2002. side 673-700.
- Høstmælingen, Njål. *Hijab i Norge: Trussel eller menneskerett?* Oslo: Abstrakt forlag. 2004
- Kittilsen, Heidi Quamme. *Informasjonsflyten mellom hjem og skole*. Oslo: Institutt for offentlig rett. 2004 (Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 16/2004)
- Kjenn ungdomsskole *Ordensreglement*. 2006 URL: <http://kjenn.skole.lorenskog.no/index.php?sideID=57&side=ordensreglement>
- Kommunal- og regionaldepartementet (2006) URL:<http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/kommune/016051-991087/dok-bn.html> [lesedato 18.9.2006]
- Kymlicka, Will. *Multicultural citizenship*. Oxford University press. 1995
- Lotteri- og stiftelsestilsynet *Informasjonsskriv om poker*. 2007 Datert 27.3.2007. URL: <http://www.lottstift.no/dav/59139cabab.pdf> [Lesedato 8.5.2007]
- Lotteri- og stiftelsestilsynet *Skulen din- ei gamblingfri sone*. Brev til rektorer på landets ungdomsskoler. 2006. URL: <http://www.lottstift.no/dav/fb9f91decd.pdf> [Lesedato 27.4.2007]
- Lødrup, Peter. *Lærebok i erstatningsrett*. 5.utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag. 2005
- Myhre, Reidar. *Grunnlinjer i pedagogikkens historie*. 2. utgave Oslo: Ad Notam Gyldendal 1996
- Ogden, Terje. *Elevatferd og læringsmiljø. Lærernes erfaring med og syn på elevatferd og læringsmiljø i grunnskolen*. Rapport. Oslo: Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet. 1998
- Ogden, Terje *Sosial kompetanse og problematferd i skolen. Kompetanseutviklende og problemløsende atferd i skolen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS. 2002

- Olweus, Dan. *Mobbing i skolen. Hva vet vi og hva vi kan gjøre*. Oslo: Universitetsforlaget. 1992
- Oslo kommune, Byrådsavdelingen for kultur og utdanning (2002) *Forskrift om ordensreglement for skolene og voksenopplæringssettene i Oslo kommune*. Vedtatt 12.7.2002. URL: <http://www.byrådsavdeling-for-barn-og-utdanning.oslo.kommune.no/getfile.php/Byr%C3%A5dsavdeling%20for%20barn%20og%20Utdanning/Internett/Dokumenter/nyhetssak/utdanningxogxopplxring/vedtaket.rtf> [Lesedato 18.4.2007]
- Pettersen, Åge. *Skolen som forvaltningsorgan. En innføring i skolens rettslige rammer*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag. 2006
- Raugland, Vidar; Næsheim, Eva og Johansen, André. *Skolejuss. Praktisk oppslagsverk for grunnskolen*. Oslo: Ad Notam Gyldendal. 1999
- Smith, Lucy og Lødrup, Peter. *Barn og foreldre: forholdet mellom barn og foreldre etter barneloven av 1981 med senere endringer*. 7.utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk. 2006
- Strandbakke, Asbjørn. *Grunnloven § 96. I: Jussens Venner*, no. 03-04 s. 166-215. 2004
- Utdanningsdirektoratet (2006) *Bruk av hode- og ansiktsplagg i skolene*. Brev datert 20.06.2006. URL: [http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Brev/hode\\_og\\_ansiktsplagg.rtf](http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Brev/hode_og_ansiktsplagg.rtf) [lesedato 27.9.2006]
- Utdanningsspeilet 2005- en analyse av grunnopplæringen*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. 2006
- Woolfolk, Anita. *Pedagogisk psykologi*. 2.utgave. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag. 2006

### **Internasjonale konvensjoner**

- Barnekonvensjonen FNs konvensjon om barnets rettigheter. New York 20.11.1989
- EMK Den europeiske menneskerettskonvensjon, Roma 4.11.1950
- SP International covenant on civil and political rights, New York 16.11.1966

### **Norske lover**

- 1814 Kongeriket Norges grunnlov av 17.mai 1814 (Grl.)
- 1902 Alminnelig borgerlig straffelov av 22.mai 1902 nr. 10 (strl.)
- 1927 Lov om vergemål for umyndige av 22.april 1927 nr.3 (vml.)
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (fvl.)
- 1969 Lov om skadeerstatning av 13.juni 1969 nr.26 (skl.)
- 1978 Lov om likestilling mellom kjønnene av 2. juni 1978 nr. 38 (likestl.)
- 1981 Lov om barn og foreldre av 8.april 1981 nr.7 (bl.)
- 1992 Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107. (kompl.)
- 1995 Lov om lotteri m.v av 24.februar 1995 nr.11 (lottl.)
- 1998 Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa av 17.juli 1998 nr 61 (oppl.)
- 1999 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21.mai 1999 nr.30 (mrettl.)
- 2003 Lov om frittstående skolar av 4. juli 2003 nr 84 (frskol.)
- 2005 lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17.juni 2005 nr. 62 (aml.)

### **Opphevede norske lover**

- 1969 Lov om grunnskolen av 13.juni 1969 nr.24 (gsl.)
- 1977 Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. av 4.februar 1977 nr.7 (aml.)
- 1985 Lov om privatskoler av 14. juni 1985 nr. 73 (privskol.)

## **Forarbeider**

Bostadutvalget. *Foreløpig forslag til ny formålsparagraf.* 2007.

URL:<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dep/Styrer-rad-og-utvalg/Forelopige-forslag.html?id=448242> [Lesedato 30.4.2007]

Innst.O.nr.7(2002-2003) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endring i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringen (opplæringsloven).* (Om elevers skolemiljø)

Innst.O.nr.70 (1997-1998) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om grunnskolen og videregående opplæring (opplæringsloven).*

NOU-1995:18 *Ny lovgivning om opplæring. "... og for øvrig kan man gjøre som man vil"*

NOU-2002:4 *Ny straffelov. Straffelovkommisjonens delutredning VII*

Ot.prp.nr.72(2001-2002) *Om lov om endringer i lov 17.juli 1998 nr.61 om grunnskolen og den videregående opplæringa. (om skolemiljøet til elevane).*

Ot.prp.nr.46(1997-1998) *Om lov om grunnskolen og den videregående skolen.*

Ot.prp.nr.37(2006-2007) *Om lov om endringer i friskolelova.*

St.meld.nr.16(2006-2007) *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.*

St.meld.nr.39(2001-2002) *Oppvekst og levevilkår for barn og unge i Norge.*

## **Rundskriv og veiledninger**

Rundskriv UDir-07-2005. *Om ordensreglement i grunnskoler og videregående skoler.*

Oslo: Utdanningsdirektoratet 2005

*Veileder til opplæringslovens kapittel 9a- elevenes skolemiljø.* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. 2003



## **Andre offentlige publikasjoner**

*Manifest mot mobbing 2002-2004.* Oslo: Regjeringen Bondevik, KS, Utdanningsforbundet, Foreldreutvalget for grunnskolen og barneombudet. 2002. URL: [http://www.utdanningsforbundet.no/upload/Pdf-filer/Utdanningspolitikk/Mobbing/ Manifest2002.pdf](http://www.utdanningsforbundet.no/upload/Pdf-filer/Utdanningspolitikk/Mobbing/Manifest2002.pdf) [Lesedato: 10.1.2007]

*Manifest mot mobbing 2006-2008. Et forpliktende samarbeid for et godt lærings- og oppvekstmiljø.* 2005. Regjeringen Stoltenberg, Kommunenes Sentralforbund, Utdanningsforbundet og Foreldreutvalget for grunnskolen URL: [http://www.udir.no/upload/MMM/Manifest\\_mot\\_mobbing.pdf](http://www.udir.no/upload/MMM/Manifest_mot_mobbing.pdf) [lesedato 6.5.2007]

## **Rettspraksis**

### **Høyesterettspraksis**

Rt.1981:745 (Isene- dommen)

Rt.1995:530 (Fiskeoppdretternes Salgslag AL)

### **Underrettspraksis**

LB-2004-15830 [Lovdata online] Borgarting lagmannsrett- Dom 2005-10-24

### **EMD**

Case of Leyla Sahin v. Turkey. (Application no. 44774/98). The European Court of Human Rights, Strasbourg. 10.11.2005.

### **Supreme Court of Canada**

Multani v. commision scolaire Marguerite-Bourgeoys (2006) S.C.R.256, 2006 SCC 6.

### **Avisartikler om problematferd i skolen**

Aftenposten. *Elever fikk kollektiv straff i 10 kuldegrader*. Publisert 30.1.2007.

URL:<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1621156.ece> [Lesedato 30.1.2007]

Aftenposten. *Er du taliban, eller?* Publisert 9.10.2001. URL:<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/oslo/article209559.ece>. [lesedato 27.4.2007]

Aftenposten. *Nektes å bære davidstjerne på skole*. Publisert 6.2.2004. Url: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article724703.ece> [lesedato 27.4.2007]

Aftenposten. *Tiåringer bruker mobilen til mobbing*. Publisert 11.1.2006 (2006). URL:<http://www.aftenposten.no/forbruker/digital/nyheter/article1195640.ece> [lesedato 7.9.2006]

Bergens Tidende. *Mobbet til sykesengen*. Publisert 30.1.2004. URL:<http://www.bt.no/meninger/article51441.ece?service=print> [Lesedato 27.5.2007]

Dagbladet. *Skolevold legges rett ut på nett Mange grove snutter på nettstedet YouTube*. Publisert 20.10.2006.

Fedrelandsvennen. *Kleppes tisedebatt gikk i dass*. Publisert 5.10.2006 (2006a) <http://www.fvn.no/nyheter/kristiansand/article403771.ece> [Lesedato 16.1.2007]

Fedrelandsvennen. *Reagerer på at sønnen (7) må sitte når han tisser*. Publisert 25.9.2006. (2006b) URL: <http://www.fvn.no/nyheter/kristiansand/article401772.ece> [Lesedato 27.4.2007]

Gudbrandsdølen Dagningen. *Rektor tvang frem en tyveritilståelse*. Publisert 11.11.2006. URL:<http://www.gd.no/nyheter/article2405349.ece> [lesedato 12.11.2006]

- It-avisen. *Skole forbyr kameramobiler.* Publisert 2.5.2003 URL:  
<http://www.itavisen.no/php/art.php?id=250082> [Lesedato 27.4.2007]
- Nettavisen. *Skole forbyr naziuniformer.* Publisert 20.01.2001. URL:<http://pub.tv2.no/dyn-nettavisen/innenriks/?archiveSection=2&archieItem=140349> [lesedato 27.4.2006]
- Ringerikes Blad. *Fikk til forbud mot "sexarmbånd".* Publisert 5.3.2004. URL:  
<http://www.ringblad.no/nyheter/article899255.ece> [Lesedato 27.4.2007]
- VG. *Tapet fast og truet elev på do.* Publisert 15.3.2007. URL: <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=146279> [lesedato 27.4.2007]
- VG. *Grov sexmobbing av lærere på internett.* Publisert 5.4.2006.  
URL:<http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=303271> [Lesedato 7.9.2006]