



«God hjelp til rett tid?»

**- Barneombudets rapport om ny
håndhevingsordning i skolemiljøsaker**

Kjersti Botnan Larsen

Rettskilder

- Grl. § 104
- Barnekonvensjonen art. 3 og 12
- Oppl. § 9A-4 – skolens aktivitetsplikt
 - *(5) Skolen skal sørge for at involverte elever blir høyrde. Kva som er best for elevane skal vere eit grunnleggjande omsyn i skolen sitt arbeid.*
- Oppl. § 9A-6 – Fylkesmannens håndheving
 - *(3) 2. og 3. pkt. Fylkesmannen skal sørge for at involverte elever blir høyrde. Kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn i Fylkesmannen si saksbehandling.*

Hovedkonklusjoner – på rett vei

1. De fleste legger tydelig elevens opplevelse til grunn for om retten er oppfylt.
2. Flere embeter fastsetter tiltak som skolen må gjennomføre
3. Mange embeter kommer raskt i gang med saksbehandlingen og tar kontakt med skolen
4. De fleste embetene er opptatt av at elevens rett til å bli hørt skal oppfylles.

Noen utfordringer

1. Store forskjeller i hvordan embetene vurderer om aktivitetsplikten er oppfylt
2. Store forskjeller i begrunnelsene og fastsettingen av tiltak
3. Saker med særskilt sårbare håndteres ulikt.
4. Saksbehandlingstiden er altfor lang i en del saker.
5. Fylkesmennene må bli bedre på å gjøre barnets beste-vurderinger.



Funn:
De fleste embetene er opptatt av at
elevens rett til å bli hørt skal oppfylles.

Art. 12 – Barnets rett til å bli hørt

1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å gjøre danne seg egne synspunkter, retten til **fritt å gi uttrykk** for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.
2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i **enhver** rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.

Høring av barn er ikke et spørsmål om barnet skal høres, men et spørsmål om:

- Når skal FM høre barn?
- Hvilke barn skal høres?
 - De som er berørt direkte eller indirekte
- Hvordan og hvor skal barn høres?
- Hvem skal snakke med barnet?
- Hvilken informasjon skal barnet ha når?
- Hvilken vekt skal vi legge på barnets mening?

Barn bør få informasjon tilpasset sitt modenhetsnivå om:

- Barn skal få nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om hun eller han vil høres, hva saken gjelder, hvorfor og hvordan høringen skjer
 - Rettighetene, deriblant uttaleretten og retten til å la være å uttale seg.
 - Sentrale forutsetninger for samtalen, for eksempel hvem som kan og vil få informasjon om hva barnet har sagt.
 - De sidene av saken som er overskuelige for barnet.
 - Hvilke beslutninger som skal tas, og eventuelt konsekvensene av beslutningene.
- Utfallet av saken: Hva ble resultatet?

Barnekomiteen har i generell kommentar nr. 12 uttalt at prosessen hvor vi hører barn skal være:

- Åpen og informativ
- Frivillig
- Basert på respekt
- Relevant
- Barnevennlig
- Inkluderende
- Støttet av opplæring: De voksne må være godt forberedt og ha kompetanse til å snakke med barn
- Sikker og sensitiv slik at risikoen for negative hendelser på grunn av barnets medvirkning i saken reduseres
- Etterrettelig (ansvarlig).

Funn

- Økt oppmerksomhet på barns rett til å bli hørt. Flere barn høres.
- Varierende om FM viser til hjemmel og om det redegjøres for innholdet i reglene
 - Mange FM viser til en eller flere hjemler for å høre elevene. Hvilket hjemmelsgrunnlag varierer. Noen viser ikke til hjemmel i det hele tatt.
 - De fleste FM gir lite veiledning om reglenes innhold og betydning
- Men om FM viser til hjemmel, har ikke nødvendigvis sammenheng med om de har sørget for at eleven ble hørt.

FM er opptatt av at skolen skal høre elevene eleven

- Hovedinntrykk: FM er opptatt av om skolen har oppfylt plikten til å høre elevene.
 - FM er tydelige på skolens plikt til å høre barn og vurderer om skolen har oppfylt plikten
 - FM etterspør konkret informasjon om elevens mening fra skolen.
 - Om eleven ikke hørt, pålegger de fleste embetene at skolen skal høre eleven.
- FM vurderer oftest skolens høring av elevene i sammenheng med undersøkelsesplikten.
 - Noen FM vurderer også om elevene har fått uttale seg om tiltakene som skolen har satt inn. Men dette er ikke like vanlig.
 - I mange saker slår ikke FM ned på at eleven tilsynelatende bare har fått uttale seg om sin opplevelse av skolemiljøet, og ikke tiltakene.
- Dersom skolen ikke har hørt eleven, legger flere FM til grunn at saken ikke er godt nok undersøkt.

Krav til kvaliteten på skolens høring?

- Hva er godt nok?
 - Varierende hvor grundig det vurderes om skolens prosess med å høre eleven har vært god nok, og om medvirkningen er reell.
 - I mange saker er det uklart hvordan skolene har tatt hensyn til elevenes mening.
 - Flere FM legger ofte til grunn at skolen har hørt eleven om skolen har gjennomført elevsamtaler, eller undersøkt skolemiljøet.
- Finnes gode eks på at FM har vurdert om medvirkningen har vært reell, og om prosessen med å høre eleven har vært god nok.
 - I noen saker påpekte FM at eleven ikke har vært trygg nok i høringen, at skolen ikke har stilt konkrete nok spørsmål, eller at eleven ikke har blitt hørt gjennom hele prosessen.

FM hører flere elever selv

- Fylkesmennene velger ofte å høre eleven selv – alle fylkesmenn snakker med elever
 - Men: store variasjoner. Noen hører unntaksvis, andre i hver sak.
- Variasjoner i når i saksbehandlingen FM hører eleven.
- Store variasjoner i om FM hører barn direkte.
 - I flere saker velger FM å høre eleven gjennom foreldre, helsesøster eller BUP. I flere av disse sakene har FM utarbeidet spørsmål til den som snakker med eleven.
 - Det er noen ganger uklart hvilke vurderinger som ligger til grunn for valget om å høre en elev eller ikke.
- Hvor snakkes FM med eleven?
- Uklare vurderinger av om det er elevens beste å bli hørt.

Varierer hva FM hører eleven om

- Eleven blir hørt om skolemiljøet, men ikke alltid om tiltak og prosessen for øvrig.
 - FM snakker som regel om hvordan eleven har det på skolen. Legger stor vekt på elevens subjektive opplevelse av skolemiljøet.
 - Ikke alltid det kommer frem hva eleven mener om tiltakene.
 - Noen FM er klare på at eleven skal få uttale seg om hvilke tiltak som bør settes inn, og har snakket med eleven om dette.
 - I mange saker virker det som om FM har en oppfatning om at det er nok at eleven uttaler seg om ting som har skjedd på skolen, og hvordan eleven opplever skolemiljøet.
 - I mange saker setter både skolen og FM inn tiltak som eleven ikke har fått uttale seg om.

Varierer hvor stor vekt elevens mening tillegges

- Hvordan FM vektlegger elevens meninger i saksbehandlingen kommer først og fremst til syne i hvordan FM fremhever elevens synspunkter og legger vekt på disse i sine vurderinger.
 - I de gode eks er elevens stemme synlig gjennom hele begrunnelsen for vedtaket.
 - Noen FM tar tak i elevens uttalelser og pålegger konkrete tiltak på disse områdene. Eks. situasjoner der eleven føler seg utrygg.
- I mange saker er det vanskelig å se at elevens meninger faktisk har blitt vektlagt.
 - Kan være vist til en samtale eller vi så referat, men det synes ikke i begrunnelsen for vedtaket.

Noen anbefalinger

- FM må alltid gjøre en individuell vurdering av om eleven skal høres direkte av dem
- FM må gi skolene veiledning, gjennom begrunnelsen for vedtakene, om rettighetens innhold og betydning
- FM må sikre at skolens prosess med å høre eleven er god nok, og at medvirkningen er reell.
- FM må sikre at eleven må få mulighet til å uttale seg fritt om hele prosessen, også valg av tiltak.
- FM må synliggjøre hva eleven mener og hvordan meningen er tillagt vekt.



Funn: Fylkesmennene må
bli bedre på å gjøre
barnets beste-vurderinger

Artikkel 3 nr. 1

Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Lite veiledning om reglenes innhold og betydning

- Mange FM viser til hjemler for BB, men ikke alle.
 - Stor variasjon i hvilken hjemmel det vises til. Kan være BK, oppl. eller Grl.
 - Noen få veileder om hva regelen innebærer.
- Hvordan FM viser til hjemmelen har ikke nødvendigvis noe å si for saksbehandlingen videre.
 - FM som viser til hjemmelen, vurderer ikke nødvendigvis til BB, og andre vurderer BB uten å vise til hjemmelen.

FMs vurdering av om skolen har vurdert BB

- Ser i en del saker at FM påpeker at skolen har en plikt til å vurdere BB.
 - Eks. når de omtaler regelverket
- FM vurderer kun unntaksvis om skolen har lagt elevens beste til grunn for sitt arbeid. Konstaterer evt.
- FM ber i noen tilfeller skolen gjøre en BB vurdering i bestemte spørsmål. Eks. før en elev tas ut av klassen eller bytter klasse.
 - Kun unntaksvis vurderer FM om skolen har lagt BB til grunn i sitt arbeid.
 - Noen FM pålegger skolen å vurdere BB når de skal undersøke saken og utarbeider tiltak.
- Er sjelden FM beskriver hvordan skolene kan og skal gjøre BB-vurderingen, selv om de ber skolen gjøre dette.
 - Dokumentasjonen vi har sett tyder på at det er liten kompetanse hos skolene om dette, og at veiledning fra FM er viktig.

FM gjør ikke reelle BB-vurderinger

- Kan som regel ikke se hvordan BB er et grunnleggende hensyn i FMs saksbehandling.
 - Noen skriver at ulike tiltak ikke er eller er til BB uten nærmere begrunnelser.
 - Det er et par FM hvor vi kan se spor av hvordan BB er vurdert og vektet.
 - De fleste BB-vurderinger er knyttet til enkelte spørsmål eller tiltak.
 - Vanligste er om Fm selv skal høre eleven.
- Finnes noen unntak fra dette hos enkelte FM.

I den dokumentasjonen Fylkesmannen har fått går det ikkje fram at skulen har gjort ei konkret vurdering av omsynet til barnets beste, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3. Vurderinga av barnets beste er ikkje ein fast størrelse, men tar opp i seg forhold som er til dømes barnet sine egne synspunk, stabilitet og kontinuitet, tryggleik og tilknytning til andre personar og helsemessig sårbarheit. I Fylkesmannen si saksbehandling må vi vurdere kva vårt vedtak/avgjerd kan få av konsekvensar for x, både positive og negative.

Slik x sin situasjon er beskrive både frå foreldre, skule og i dei dokumenta som følgjer saka, er det ikkje tvil for Fylkesmannen at x er i ein sårbar situasjon. Han strevar med relasjonar til andre born, han har få stabile vener (...) i samtalen med x la vi merke til at han var kroppsleg uroleg og at han stadig endre tema for samtalen (..)

Med det grunnlaget Fylkesmannen no har til x meiner vi at tiltaket som gjeld tilvising til PPT, tilmelding til BUP og arbeid gjennom ansvarsgruppa er til barnets beste. Utreiingar frå faginstansar vil gi skole i og heim et fagleg supplement til å vurdere kva tiltak som best er til hjelp for at x skal finne seg godt til rette i sosiale situasjoner (...) Tiltaket som gjeld sosial kompetanse tar omsyn til det X nærmast på dagleg basis må takle, nemleg at han strevar i samspel med andre. Av omsyn til barnets beste er det avgjerande at skulen legg stor vekt på dette tiltaket, at det vert vurdert jamnleg, endra og tilpassa.

Noen anbefalinger

- Fylkesmennene må vurdere om skolene har ivaretatt hensynet til barnets beste i sitt arbeid.
- Fylkesmennene må gi skolene tilstrekkelig veiledning, gjennom begrunnelsen for vedtaket, om hvordan de skal forstå regelverket, og gjøre barnets beste-vurderinger.
- Fylkesmennene må gjøre reelle barnets beste-vurderinger, der de viser hva som er barnets beste, og hvordan de har vektet det mot andre hensyn.

Hvordan gjøre det i praksis?

Barnets beste – hva betyr det?

- Sammensatt, fleksibelt begrep
- Kunnskap og holdninger endrer seg
 - Åpner for ny kunnskap om barns utvikling



Hvilke kilder kan være relevante?

- Vurderingen skal være forsvarlig utført og forankret i barns rettigheter, faglitteratur, forskning, og barnas syn.
- Innhente informasjon fra barnet, foreldrene og andre nærstående, andre som kjenner barnet og fagfolk
- Vurderingen skal bygge på et verdisyn hvor barn er rettighetsbærere som har krav på respekt for sitt menneskeverd og sin integritet.

Må tas stilling til i hver enkelt sak

- Det konkrete barnets beste
 - Ut fra de konkrete omstendigheter, barnets situasjon og behov
 - Dreier det seg om flere barn er det disse barnas situasjon og behov som må vurderes i lys av sammenhengen og omstendighetene.
 - Det må tas spesielt hensyn til barn som er sårbar situasjon.
- «...skal barnets beste være et grunnleggende hensyn»

Hvordan bruke barnets beste i saksbehandlingen?

Vurdere → **Vekte** → **Vise**

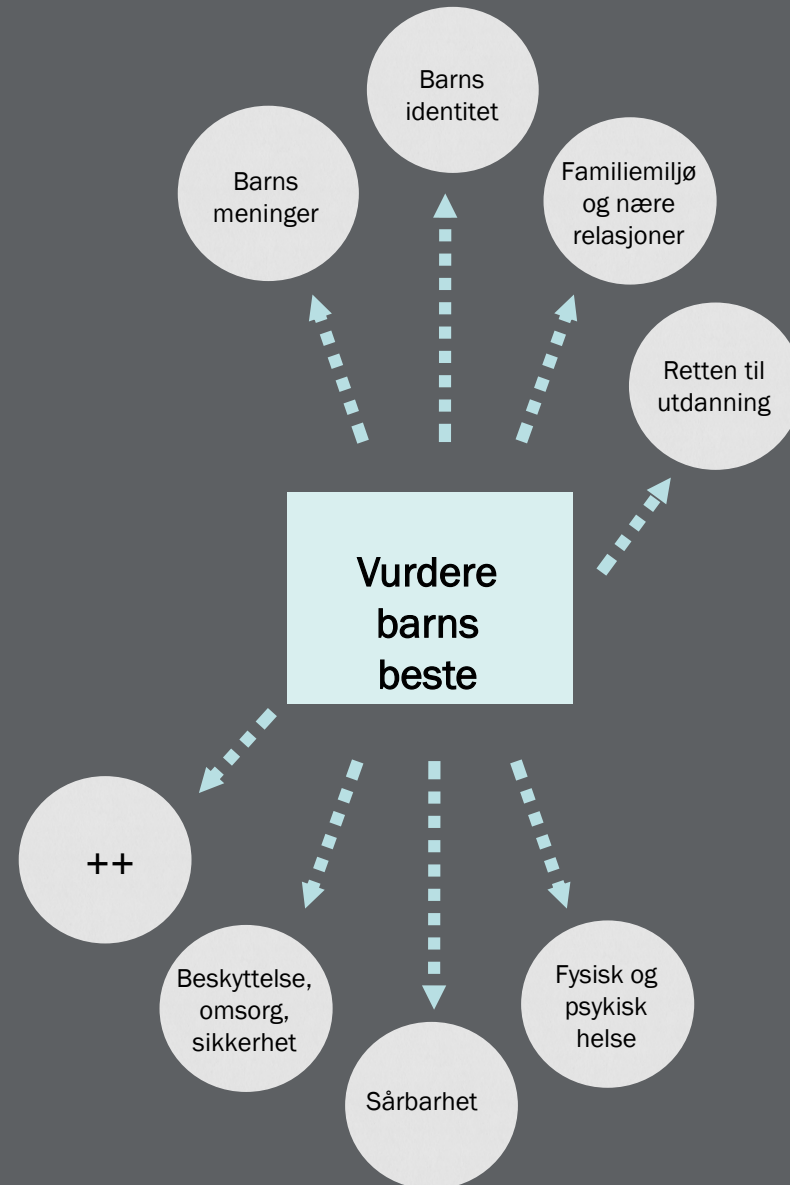
1. Vurdere – hva er barnets beste i denne saken?

- Vi må i saksbehandlingen vurdere og fastsette hva som er barnets beste i denne saken
 - Generelle betraktninger eller konstatering er ikke tilstrekkelig
- Etterprøvbarhet: Vi må vise til kilder som ligger til grunn for vurderingen. Ikke bruk antakelser eller synsing.
- Husk at å vurdere barnets beste ikke er det samme som å argumentere for hvorfor den løsningen man har valgt er barnets beste.

Hva bør inngå i helhetsvurderingen?

- Barnets egne meninger
- Barnets identitet (egenskaper i vid forstand)
 - Kjønnssidentitet, religion, seksuell orientering, nasjonal tilhørighet, kultur,
- Familiemiljø og nære relasjoner
- Beskyttelse, omsorg, sikkerhet
 - Eks. mot vold, mobbing
- Sårbarhet
 - Eks sårbar situasjon
- Helse
- Retten til utdanning
 - Muligheter for utdanning

1. Vurdere: hva er barnets beste i denne saken?



Momenter når vi skal avgjøre hvilken vekt barnet syn i barnets beste-vurderingen skal ha kan være:

- Barnets alder og modenhet
- Styrken av barnets ønske
- Om dette er et ønske barnet har holdt fast ved over lengre tid
- Hvilken type spørsmål det gjelder
- Om barnet har forståelse for konsekvensene av sitt ønske
- Styrken av de momentene som eventuelt taler mot å følge barnets syn

2. Vekte – hvilken vekt legger vi på barnets beste?

- Vi må vise momentene vi har vurdert og hvordan disse er avveid mot hverandre for å komme frem til dette barnets beste (intern harmonisering)
- Vi må deretter veie barnets beste opp mot andre momenter i saken
 - Jo sterkere barnets beste taler for en bestemt løsning, jo mer skal til for å sette det til side

Hva med andre hensyn? Og andre elevers beste?

- Hensynet til lov og orden (ro og orden i skolen)
- Allmennpreventive hensyn
- Hensynet til den allmenne rettsoppfatning
- Hensynet til effektivitet
- Hensynet til økonomi

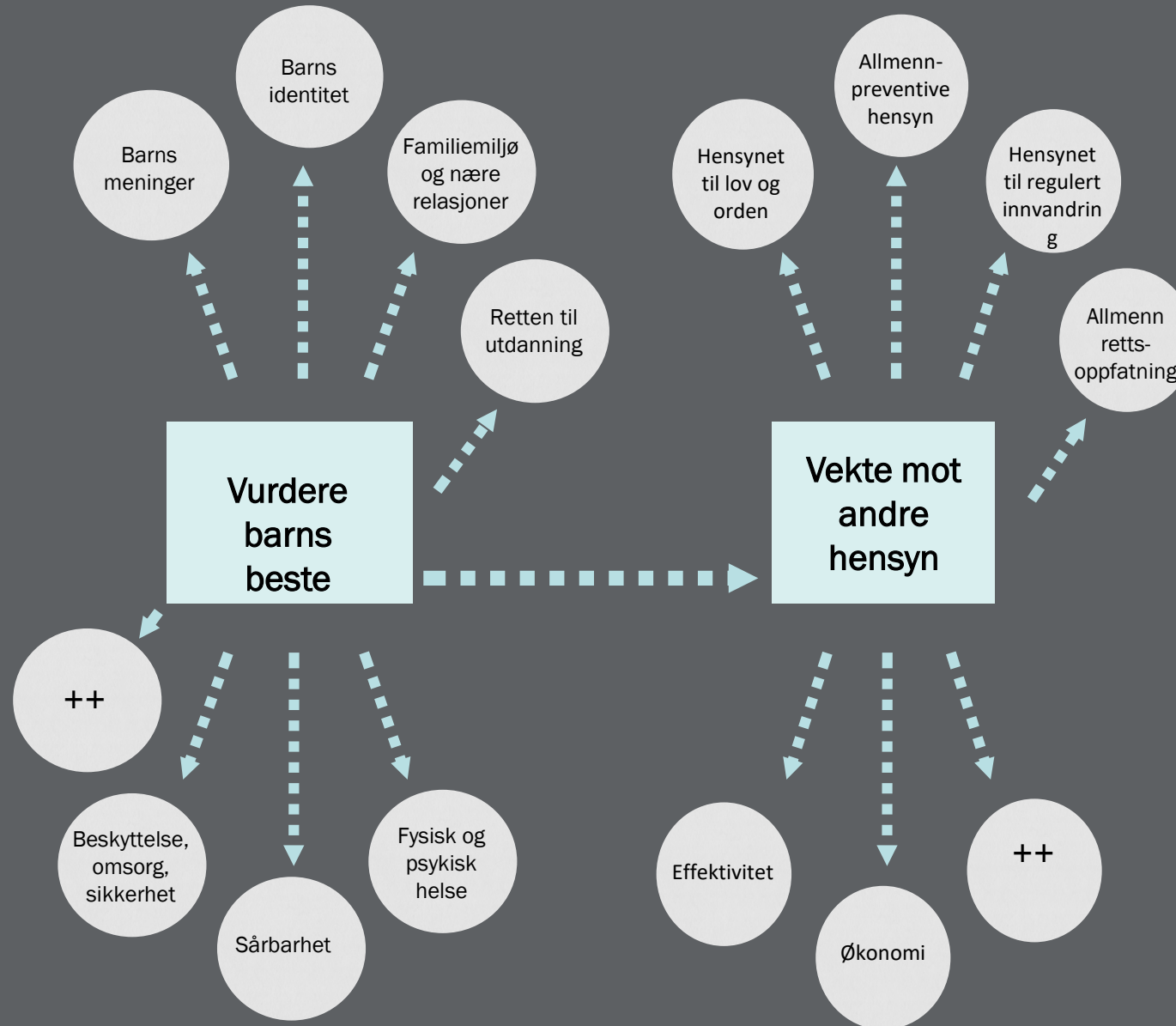
I vektingen av barnets beste og andre hensyn *kan* følgende ha betydning:

- Dersom det er **flere barn** i en sak, skal barnets beste vurderes enkeltvis for barna - det kan være ulike løsninger for ulike barn.
- Vi må avgjøre om det er mulig å **harmonisere** barnets beste og andre hensyn, samt hensynet til flere barn, altså finne en løsning som ivaretar alle hensynene og barna.
- Dersom det ikke er mulig å *harmonisere* barnets beste med andre hensyn fordi det er **motstrid**, må vi avgjøre hvilke hensyn som skal tillegges mest vekt.

Forts.

- I og med at barnets beste skal være et **grunnleggende hensyn**, skal det sterke hensyn til for å sette barnets beste til side.
- Jo sterkere barnets beste taler for en bestemt løsning, jo mer skal til for å sette dette hensynet til side.
- Dersom FM tillegger barnets beste liten vekt eller faller ned på en løsning som ikke er i samsvar med dette hensynet, må det **tydeliggjøre** hvorfor i vedtaket. Bevisbyrden ligger på den som vil prioritere andre hensyn.

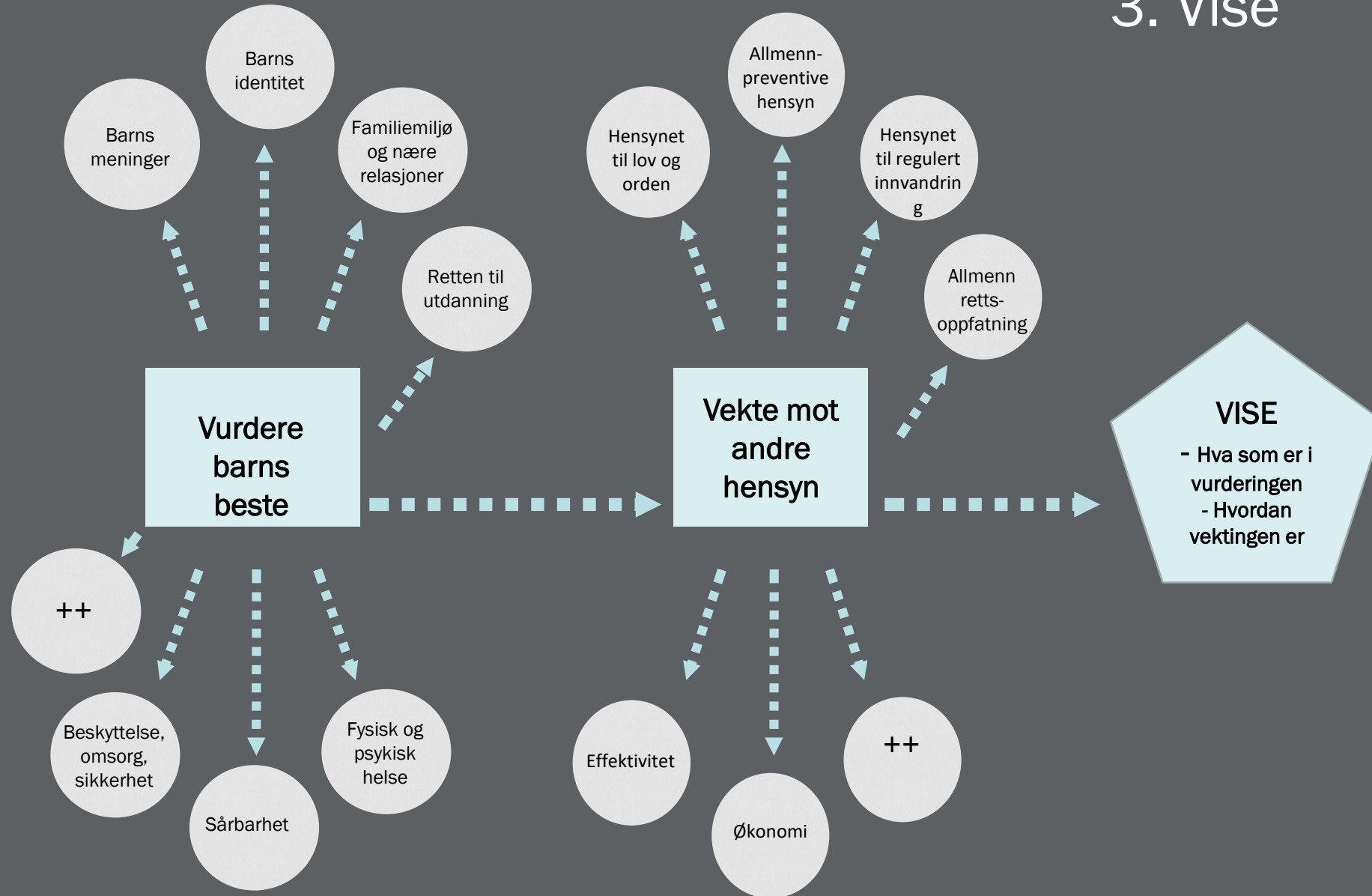
2. Vekte



3. Vise – hvordan synliggjør vi vurderingen?

- FM må forklare hvordan barnets beste er undersøkt og hvilket innhold denne vurderingen har
- FM må forklare hvilken vekt barnets beste har fått i avveiingen mot andre hensyn, og eventuelt hvorfor andre hensyn går foran

3. Vise



Noen avsluttende poeng

- Skal høre barn – ikke voksne som velger det bort
- En praksis som i et stort flertall av sakene lar andre hensyn veie tyngre enn hensynet til barnet, vil kunne være i strid med barnekonvensjonen.
- Grunnleggende hensyn: Ikke bare veie hensynet til barnet opp mot andre hensyn på lik linje.
- Må foretas en individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle for å kunne avgjøre vekten av barnets beste.
- Nødvendig med tiltak for å få en likere praksis og heve kvaliteten.
- **Barnekonvensjonen forplikter oss alle til å ha et barnerettighetsperspektiv**



Avslutning

