

Skjerpet aktivitetsplikt og rett til innsyn

Utdanningsdirektoratet har svart på en henvendelse fra Fylkesmannen i Nordland med spørsmål om hvilket rettslig grunnlag som skal brukes for å gi innsyn i tilfeller hvor en som arbeider på skolen, krenker en elev. Det er også stilt spørsmål om skoleeier og skolen kan kreve innsyn hos fylkesmannen i dokumenter som gjelder skolemiljøet til en elev.

TOLKNINGSUTTALELSE | 04.05.2018

Gjelder

- Opplæringslova - § 9 A-4 Aktivitetsplikt for å sikre at elevar har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø
- Opplæringslova - § 9 A-5 Skjerpa aktivitetsplikt dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev
- Opplæringslova - § 9 A-6 Statsforvaltaren si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker

Utdanningsdirektoratet viser til e-post datert 24.04.2018 fra Fylkesmannen i Nordland. Fylkesmannen ønsker at vi tar stilling til hvilket rettslig grunnlag som skal brukes for å gi innsyn i tilfeller hvor en som arbeider på skolen, krenker en elev. Det er også stilt spørsmål om skoleeier og skolen kan kreve innsyn hos fylkesmannen i dokumenter som gjelder skolemiljøet til en elev, eksempelvis der fylkesmannen har hatt samtale med en elev og der det kommer frem opplysninger om skolen sine ansatte.

1. Rettslig grunnlag for at en som arbeider på skolen kan kreve innsyn i en sak om skjerpet aktivitetsplikt, jf. opplæringsloven (oppl.) § 9 A-5.

Et mål for de regelverksendringene som er gjort med ny håndhevingsordning, er at ordningen skal ivareta

rettighetene til enkeltelever på en enklere, raskere og tryggere måte (Jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 6, 39 og 41). Dette er også bakgrunnen for at skoler ikke lenger skal fatte enkeltvedtak i saker som gjelder elevers psykososiale skolemiljø, men at de heller har en aktivitetsplikt etter oppl. § 9 A-4. I bestemmelsens syvende ledd er skolen pålagt å lage en skriftlig plan når det skal settes inn tiltak i en sak. I forarbeidene (jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 32) heter det at

«aktivitetsplanen som skolen skal utarbeide når det settes inn tiltak i en sak, [...] ikke skal regnes som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Skolene er derfor ikke forpliktet til å følge forvaltningslovens regler om form og prosess for enkeltvedtak når de lager en aktivitetsplan [vår utheving].»

Etter forvaltningsloven (fvl.) § 3 første ledd får bestemmelsene i lovens kapittel IV-VI, herunder reglene om innsyn i sakens dokumenter, bare anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak. Når man skal vurdere hvilket rettslig grunnlag som gir rett til innsyn, er det derfor viktig å skille mellom om saken behandles hos skolen eller hos fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet.

Når saken blir behandlet på skolenivå, foreligger det i tråd med redegjørelsen ovenfor ikke et enkeltvedtak. Forvaltningslovens bestemmelser om innsyn i fvl. §§ 18 flg. kommer derfor ikke til anvendelse, jf. fvl. § 3 første ledd. Hvorvidt en som arbeider på skolen kan kreve innsyn i en sak om skjerpet aktivitetsplikt, beror på en tolkning av offentlighetsloven og personopplysningsloven. Det følger blant annet av personopplysningsloven § 18 andre ledd bokstav a at dersom den som ber om innsyn er registrert, skal den behandlingsansvarlige opplyse om hvilke opplysninger om den registrerte som behandles. Utdanningsdirektoratet understreker imidlertid at vi ikke er tolkningsmyndighet for verken personopplysnings- eller offentlighetsloven. Vi kan derfor ikke uttale oss om den nærmere rekkevidden av bestemmelser etter disse lovene.

Når saken blir behandlet hos fylkesmannen, følger det av oppl. § 9 A-6 femte ledd at avgjørelsen er et enkeltvedtak og at den kan påklages til Utdanningsdirektoratet etter reglene i forvaltningsloven. Retten til innsyn etter fvl. § 18 første ledd er knyttet til sakens parter, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav e. Vi gjør for øvrig også oppmerksom på at dersom man har rettslig klageinteresse i fylkesmannens vedtak etter fvl. § 28 første ledd, vil vedkommende også være å regne som part under klagesaken (Jf. Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 99). Det beror imidlertid på en konkret vurdering av fvl. §§ 2 første ledd bokstav e og 28 første ledd om en som arbeider på skolen har partsstatus eller rettslig klageinteresse i en sak om en enkeltelevs skolemiljø, jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Utdanningsdirektoratet kan ikke ta stilling til dette på prinsipielt og generelt grunnlag. Dette må vurderes konkret i den enkelte sak.

2. Om skoleeier og skolen kan kreve innsyn i fylkesmannens dokumenter i en sak som gjelder skolemiljøet til en elev.

Om skoleeier og skolen kan kreve innsyn hos fylkesmannen etter fvl. § 18 første ledd, beror på om de er å anse som parter etter fvl. § 2 første ledd bokstav e, jf. fvl. § 2 fjerde ledd. Hvorvidt et offentlig organ kan anses som part er presisert nærmere i rettspraksis, forarbeidene og i juridisk litteratur (Graver, Hans Petter,

Alminnelig forvaltningsrett, Universitetsforlaget 2014, 4. utgave, s. 383). Som hovedregel er ikke offentlige organer part i kraft av at saken berører organets myndighetsområde (Jf. Ot.prp. nr. 3 s. 57, jf. Rt. 1993 s. 445 og Rt. 2004 s. 1804). At verken skoleeier eller den enkelte skole kan være part i en sak om en elev sitt skolemiljø følger også av i forarbeidene (Prop. 57 L (2016-2017) s. 45) til oppl. § 9 A-6. Her er det presisert at verken «kommuner og fylkeskommuner [vil] være part i saken, og fylkesmannens avgjørelser vil ikke regnes som enkeltvedtak overfor kommuner og fylkeskommuner.»

På bakgrunn av dette vil verken skoleeier eller den enkelte skole kunne kreve partsinnsyn etter fvl. § 18 første ledd i fylkesmannens dokumenter i en sak som gjelder skolemiljøet til en elev. Vi understreker imidlertid at både skoleeier og skolen kan be om innsyn etter både personopplysnings- og offentlighetsloven.

Vår referanse 2018/17389.