

Om det er klagerett på fylkesmannens oppfølging av skolemiljøvedtak

Utdanningsdirektoratet har svart på en henvendelse fra Fylkesmannen i Trøndelag. De har spurt om fylkesmannen skal behandle klager på oppfølging av skolemiljø saker der det foreligger vedtak etter opplæringsloven § 9 A-6.

TOLKNINGSUTTALELSE | 13.01.2020

Gjelder

- Opplæringslova - § 9 A-6 Statsforvaltaren si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker
- Opplæringslova - § 15-6 Rett til å ta avgjerder på vegner av barnet når barnevernstenesta har overteke omsorga

Vi viser til e-postene datert 09.09.2019 og 06.12.2019 fra Fylkesmannen i Trøndelag. Fylkesmannen ønsker avklart om de skal behandle klager på oppfølging av skolemiljø saker der det foreligger vedtak etter opplæringsloven (oppl.) § 9 A-6.

1 Noen forutsetninger

Når vi skal ta stilling til dette spørsmålet, forutsetter vi at klageren ikke har klaget på skolemiljøvedtaket, men på fylkesmannens oppfølging for å sikre at vedtaket faktisk blir gjennomført etter sitt innhold. Vi forutsetter med andre ord at klageren ikke ønsker å endre skolemiljøvedtakets materielle innhold.

For ordens skyld understreker vi at Utdanningsdirektoratet ikke tar stilling til enkeltsaker, men gir generelle tolkninger om hvordan opplæringsloven med tilhørende forskrifter skal forstås.

2 Vår vurdering

Om fylkesmannens oppfølging av et skolemiljøvedtak kan påklages, beror først og fremst på om spesiallovgivningen åpner opp for det. Hvis dette ikke er særskilt regulert i spesiallovgivningen, må spørsmålet løses etter alminnelig forvaltningsrett.

2.1 Er spørsmålet særskilt regulert i spesiallovgivningen?

Kommer fylkesmannen til at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten, kan de vedta hva skolen skal gjøre for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det skal settes en frist for gjennomføringen av vedtaket, og fylkesmannen har plikt til å følge opp saken. Dette følger av oppl. § 9 A-6 fjerde ledd.

I oppl. § 9 A-6 femte ledd står det at «[a]vgjerda til Fylkesmannen er eit enkeltvedtak og kan påklagast etter reglane i forvaltningsloven.» Hvilke avgjørelser dette dreier seg om, er presisert nærmere i forarbeidene (Prop. 57 L [2016-2017] s. 46). Her er blant annet muligheten til å klage på fylkesmannens vedtak omtalt nærmere:

«[f]ylkesmannen vil når en sak meldes dit fatte en eller flere av disse avgjørelsene:

- Avgjørelse om å realitetsbehandle eller avvise saken (se punkt 6.5.2)
- Avgjørelse av om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt eller ikke (se punkt 6.5.3)
- Avgjørelse som pålegger skolen å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø, herunder vedtak om tiltak skolen skal sette inn (se punkt 6.5.4)».

Videre står det at «[d]epartementet viderefører forslaget om at fylkesmannens avgjørelser skal regnes som enkeltvedtak og derfor skal forberedes og utformes i samsvar med forvaltningsloven kapittel IV og V. Enkeltvedtak kan påklages av parter og andre med rettslig klageinteresse.»

De «avgjørelsene» som ordlyden i oppl. § 9 A-6 femte ledd og forarbeidene viser til, må leses i sammenheng med avgjørelsene som er listet opp i forarbeidene ovenfor. Siden oppfølging av et konkret skolemiljøvedtak ikke er nevnt der, har vi ingen klare holdepunkter i spesiallovgivningen for at slike avgjørelser skal anses som et enkeltvedtak som kan påklages. I lys av dette må vi derfor vurdere om fylkesmannens oppfølging av et skolemiljøvedtak kan påklages etter alminnelig forvaltningsrett.

2.2 Hva følger av den alminnelige forvaltningsretten?

Som hovedregel er det bare enkeltvedtak som kan påklages, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 28 første ledd (Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, Gyldendal, 2011, 5. utgave, s. 492). Enkeltvedtak er legaldefinert i fvl. § 2 første ledd bokstav a og b. Etter denne definisjonen er et enkeltvedtak «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter» til en eller flere private personer.

Spørsmålet er om fylkesmannens avgjørelse knyttet til oppfølgingen av et konkret vedtak i en

skolemiljøsak, er å anse som «bestemmende for rettigheter og plikter til en privat person», jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a.

Hva som ligger i dette vilkåret, er presisert nærmere i forarbeidene og juridisk litteratur. I forarbeidene (Ot.prp. nr. 3 [1976-1977] s. 54-55) til forvaltningsloven heter det blant annet at:

«Justisdepartementet vil peke på at det i § 3 første ledd annet punktum er forutsatt at lovens bestemmelser om enkeltvedtak **ikke skal gjelde for avgjørelse under iverksettingen av vedtak**. Lovens saksbehandlingsregler skal f.eks. følges i en sak om fastsettingen av en avgift, men blir avgiften ikke betalt, trengs ikke ny saksbehandling etter reglene om enkeltvedtak for å kunne oversende saken til namsmyndighetene eller for å reise søksmål. **Heller ikke de standpunkter staten må ta som ledd i prosessen, er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand** [vår utheving].»

Vi mener at dette klart trekker i retning av at fylkesmannens avgjørelser knyttet til oppfølgingen av et konkret vedtak i en skolemiljøsak, ikke er å anse som enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a og b.

Ytterligere støtte for dette følger også av juridisk teori (Graver, Alminnelig forvaltningsrett, Universitetsforlaget, 2014, 4. utgave, s. 371). Her står det blant annet at

«[d]et er antatt i forarbeidene og fulgt opp i teorien at avgjørelse om å følge opp et vedtak, [...] ikke regnes som vedtak i forvaltningslovens forstand, se Ot.prp. nr. 3. s. 55. Det er selve vedtaket som bestemmer rettigheter og plikter, og dette endres ikke ved at saken følges opp med slike tiltak.»

I samme retning trekker også NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov på s. 311-312. Her heter det blant annet at

«[e]tter utvalgets syn er det grunn til å skille mellom avgjørelser om tildeling eller opphør av tjenester og andre naturalytelser på den ene side, og avgjørelser om gjennomføringen på den annen. Reglene om myndighetsutøving bør bare gjelde for avgjørelser som er bestemmende for rettigheter eller plikter. Andre avgjørelser, f.eks. avgjørelser som gjelder ulike praktiske spørsmål knyttet til gjennomføringen av ytelsen, bør derfor falle utenfor. [...] **Avgjørelser som treffes for å gjennomføre tildelingen, utgjør en del av tjenesten som allerede er tildelt. Slike avgjørelser bør ikke utløse særlige saksbehandlingskrav** [vår utheving].»

I lys av dette mener vi derfor samlet sett at fylkesmannens avgjørelse knyttet til oppfølgingen av et vedtak i en skolemiljøsak, ikke er å anse som enkeltvedtak. Dette betyr at en slik avgjørelse ikke kan påklages, jf. fvl. § 28 første ledd.

Vår referanse: 2019/9773.