

Utestenging fra skoletur som sanksjon i skolens ordensreglement

Utdanningsdirektoratet har svart Fylkesmannen i Rogaland hvorvidt utestenging fra skoletur kan være en sanksjon i ordensreglement i grunnskolen.

TOLKNINGSUTTALELSE | 23.09.2009



Denne tolkningsuttalelsen er markert som utgått fordi den omhandler den gamle opplæringsloven.

NB: Reglene om ordensreglement reguleres i dag av oppl. § 9 A-10 og reglene om bortvisning reguleres av oppl. § 9 A-11.

Det blir vist til e-post, datert 07.05.09, der Fylkesmannen i Rogaland ber Utdanningsdirektoratet vurdere hvorvidt utestenging fra skoletur kan være en sanksjon i ordensreglement i grunnskolen.

Rettslig grunnlag for vurderingen

Det følger av opplæringsloven § 2-9 at hver enkelt skole skal ha et ordensreglement, at sanksjoner skal være hjemlet i disse, samt noe om rammene for hvilke sanksjoner som kan fastsettes:

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 slike saker skal behandlast.

Ordensreglementet skal gjerast kjent for elevane og foreldra. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.

Fysisk refsing eller anna krenkjande behandling må ikkje nyttast. Før det blir teke avgjerd om refsing, blant anna om bortvising, skal eleven ha høve til å forklare seg munnleg for den som skal ta avgjerda.

Skolen kan ikke benytte andre refsingstiltak enn de som er tatt med i ordensreglementet. Det går ikke frem av loven hvilke sanksjoner som kan fastsettes, bortsett fra bortvisning, jf § 2-9 siste ledd og § 2-10.

Forarbeidene¹ nevner imidlertid tiltak som muntlig eller skriftlig påtale fra lærer eller rektor, gjensitting og parade.

Opplæringsloven § 2-9 tredje ledd setter en skranke i forhold til sanksjoner som innebærer fysisk refsing eller annen krenkende behandling. Loven angir her en etisk og skjønnsmessig vurdering av den enkelte straffemetode, der for eksempel uthenging og latterliggjøring av elever vil være ulovlig.

Når det gjelder krav til at sanksjoner skal fastsettes i ordensreglementet, må det avgrenses mot tiltak som er begrunnet i undervisnings- og ordensforhold. Dette til tross for at slike tiltak kan oppleves som en straff. Slike forhold kan være at to elever ikke lenger får sitte ved siden av hverandre, elever som må lese høyt eller skrive på tavlen eller beskjed fra lærer om å legge mobiltelefon ned i sekken. Tiltak begrunnet i undervisnings- og ordensmessige forhold trenger ikke å være hjemlet i et ordensreglement.

Bortvisning er som nevnt den eneste sanksjonen som er lovregulert, jf opplæringsloven § 2-10:

Kommunen kan fastsetje i ordensreglementet at elevar på årstrinna 8-10 som alvorleg eller fleire gonger bryt reglementet, kan visast bort frå undervisninga i inntil tre dagar, og 1 NOU 1995:18 s 228 at elevar på årstrinna 1-7 kan visast bort frå undervisninga for enkelttimar eller for resten av dagen.

Rektor sjølv vedtek bortvising etter å ha rådført seg med lærarane til eleven. Før det blir gjort vedtak, skal ein ha vurdert å bruke andre hjelpe- eller refsingstiltak. Foreldra til elevar på årstrinna 1-7 skal varslast før det blir sett i verk bortvising for resten av dagen.

Nevnte forarbeider omtaler bortvisning som skolesamfunnets mest alvorlige og inngripende reaksjon overfor forseelser. En bortvisning innebærer nemlig at elevens rett til opplæring, jf opplæringsloven § 2-1 settes til side, om enn for en avgrenset periode. Forarbeidene understreker at selv om bortvisning er særlig regulert, så betyr ikke det at dette er en hensiktsmessig reaksjon eller en reaksjon som bør brukes ofte. Tvert imot fremgår det av forarbeidene at bortvisning ofte, og særlig i grunnskolen, vil være en svært lite hensiktsmessig reaksjon overfor elever med atferdsvansker.

Enhver reaksjon skal stå i forhold til alvorligheten av et brudd på ordensreglementet, og en reaksjon må

heller ikke innebære usaklig forskjellsbehandling eller være tuftet på usaklige hensyn. De mest alvorlige sanksjonene vil kreve at det blir fattet enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, noe som krever skriftlighet, begrunnelse og klagerett. Fylkesmannen vil være klageinstans for slike vedtak.

Utdanningsdirektoratets vurdering

Spørsmålet er om utestenging fra skoletur kan fastsettes som en sanksjon i ordensreglement i grunnskolen.

Sett fra skolens og den enkelte lærers ståsted vil muligheten til å fastsette strenge sanksjoner kunne oppfattes som nødvendig for å motvirke disiplinærproblemer. Manglende muligheter til å sette inn tiltak for å stoppe uro og uønsket oppførsel og handlinger kan ta motivasjonen fra mange lærere, samt ødelegge læringsmiljøet for hele elevgrupper. Det er også slik at lovgiver ikke eksplisitt har fastsatt hvilke sanksjoner som kan fastsettes, og således overlatt til den enkelte kommune og skole å vurdere hvilke sanksjoner som vil kunne virke etter sin hensikt. Utdanningsdirektoratet vil understreke at vurderingene på kommune- og skolenivå knyttet til tiltak som kan skape godt læringsmiljø må tas på alvor.

Lovgiver har imidlertid satt noen grenser for hvilke sanksjoner som kan brukes, ved at det ikke kan brukes fysisk refsing eller annen krenkede handlinger, jf. § 2-9 tredje ledd. Videre er det oppstilt rettsikkerhetsgarantier som uttalerett for elevene og krav om enkeltvedtak blant annet for bortvisning, jf § 2-9 siste ledd og § 2-10 andre ledd². Videre forutsettes det at bortvisning, praktisert innenfor rammene i § 2-10, er den mest alvorlige sanksjonen skolen har.

Utdanningsdirektoratet finner at utestenging fra skoletur kan fremstå som en strengere sanksjon enn bortvisning etter § 2-10. Skoleturene er viktige sosiale hendelser gjennom grunnskolen, og er ofte med og markerer avslutningen av skolegangen på 10. trinn. Ofte vil det være særlig undervisningsopplegg som gjennomgås både før og etter en tur, for eksempel undervisning om 2. verdenskrig i tilknytning til en skoletur til krigsminnesmerker i Polen. Utestenging fra skoletur kan således medføre et stort sosialt tap for eleven det gjelder, samt være en svært virkningsfull og synlig ekskludering fra en elevgruppens fellesskap.

Utestenging fra skoletur medfører en ekskludering fra opplæringen og elevgruppen ut over de grensene som gjelder for vedtak om bortvisning, jf. § 2-10, noe som vanskelig kan aksepteres innenfor opplæringslovens rammer.

Videre vil vedtak om utestenging fra skoletur vanskelig kunne forsvares ut fra et forholdsmessighetsprinsipp, der mildere tiltak skal forsøkes før det settes inn strengere tiltak. En alvorlig eller gjentatt overtredelse av ordensreglementet, vil kunne føre til bortvisning forutsatt at andre refsingstiltak er vurdert. Det at eleven i tillegg skal utestenges fra skoletur fremstår etter en slik reaksjon som uforholdsmessig strengt. I tillegg vil det fremstå som svært urimelig at overtredelser en eller annen gang i et skoleår, skal føre til utestenging fra skoletur på slutten av skoleåret. Et slikt vedtak vil tvert imot kunne virke mot sin hensikt ved at eleven føler seg utestengt fra fellesskapet og stigmatisert.

Utdanningsdirektoratet vil fremheve at også reelle hensyn taler mot å tillate utestenging fra skoletur i ordensreglementet. I de fleste elevgrupper er det enkeltelever som har vansker med å innordne seg reglene for fellesskapet, og det er skolens og lærernes utfordring å hjelpe disse elevene, både gjennom pedagogiske tiltak og ved sanksjoner etter ordensreglementet. Dette er et kontinuerlig arbeid gjennom hele året. Før evt utestenging fra skoletur må det også forventes at alle andre tiltak er prøvd. Det må også spørres om det er hensiktsmessig å bortvise en elev fra skoletur når alle andre tiltak også har slått feil. Videre må skolen og lærerne ta inn over seg at mange elevgrupper vil ha elever som har vansker med å innordne seg. Skolens undervisningsopplegg, herunder skoleturer, må således tilrettelegges og planlegges slik at alle elever kan være med. Det kan ikke aksepteres at elevgruppen med atferdsvansker gjennomgående skal risikere å ikke få være med på skoleturer.

Utdanningsdirektoratet konkluderer etter dette med at det ikke er lovlig å ha utestenging fra skoletur som sanksjon i ordensreglement i grunnskolen.

Vår referanse: 2009/1544

1) NOU 1995:18 s 228

2) Se for øvrig Kunnskapsdepartementets høringsbrev, datert 05.06.09, med forslag til endringer i reglene om bortvisning, med den hensikt å styrke og bevare lærernes autoritet i undervisningssituasjonen. Som en vurdering av gjeldende rett skriver departementet blant annet;

”Avgjørelse om bortvisning for en eller flere dager, samt bortvisning for resten av et kurs eller tap av rett til videregående opplæring, er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kap III – VI gjelder. Tolkningen av de forvaltningsrettslige reglene er tatt inn i rundskriv Udir 07-2005 Om ordensreglement i grunnskoler og videregående skoler. Avgjørelser om bortvisning for mindre enn en dag vil således ikke være å regne som et enkeltvedtak, men avgjørelsen må etter gjeldende rett fortsatt fattes av rektor.”

Se hele høringsbrevet på departementets nettsider; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endring-i-opplaring/id565135/>