

En kunnskapsbasert mobbepolitikk?

INNLEDNING

Aktualitet

Det såkalte Djupedal-utvalget la 18. mars 2015 frem sin utredning om mobbeprobemene i norsk skole (NOU 2015:2). Utredningen inneholder forslag til "en ny offensiv mobbepolitikk".¹

I rapporten fra Djupedal-utvalget, som har fått tittelen "Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø", pekes det på at mobbing i mange år vært et aktuelt tema i samfunnsdebatten. Det har ikke vært mangel på handlingsplaner, manifeste og visjoner fra myndighetenes side tidligere. Likevel er det fortsatt grunnlag for å si at mobbing i skolen er et samfunnsproblem. Og selv om mobbing er et tema som har fått betydelig oppmerksomhet også tidligere, har det siste året vært preget av et større engasjement enn før. 2014 var, som utvalget skriver, et år "preget av personlige mobbehistorier i media", ikke minst ved at VG fortalte historien om 13 år gamle Odin, som tok sitt eget liv etter å ha vært utsatt for langvarig mobbing. Slike historier er opprørende og bidrar forståelig nok til et økt engasjement, i form av blant annet fakkeltog mot mobbing og ved at temaet ble løftet frem i både statsministerens og Kongens nyttårstaler. Dette engasjementet er positivt, fordi det skaper et nødvendig press for å få gjennomført endringer som kan redusere mobbeprobemene. Det er altså lett å dele utvalgets intensjoner.

Med Djupedal-utvalgets rapport har vi nå også fått et grunnlag for å diskutere konkrete tiltak. Rapporten er for øyeblikket ute på høring², og det er grunn til å tro at vi vil få en grundig debatt om tiltak når høringen er gjennomført og H/FrP-regjeringen skal vurdere forslagene og presentere sitt syn på behovet for en ny mobbepolitikk.

Grunnleggende utgangspunkt for arbeidet mot mobbing i skolen

Det engasjementet vi særlig det siste året har sett mot mobbing i skolen, er utelukkende positivt. Vi bør være opprørt over at barn har det vondt og ikke blir hjulpet slik de kunne ha blitt. Samtidig skal vi ikke overdrive behovet for omfattende nye tiltak. Som utvalget også påpeker: Det gjøres allerede mye godt og systematisk arbeid for å skape trygge psykososiale skolemiljøer på norske skoler. Og de fleste elever trives godt på skolen. Dette er et viktig utgangspunkt for enhver diskusjon om mobbing.

Likevel må vi, som utvalget også gjør, slå fast at det er for mange elever som blir, eller opplever å bli, mobbet eller krenket i norsk skole, og at det i hvert fall et stykke på vei må være mulig å redusere dette antallet.

Det er derfor et naturlig utgangspunkt at vi kan, og bør, gjøre mer for å bekjempe mobbing i skolen.

Kort om temaet for dette notatet

Hvis arbeidet mot mobbing i skolen skal bli så vellykket som mulig, er det avgjørende at debatten fremover ikke først og fremst blir en diskusjon om hvor mange tiltak man vil innføre, og hvor mye penger som skal bevilges til anti-mobbearbeid. Temaet fortjener en mer nyansert debatt, der vi også diskuterer noen mer grunnleggende spørsmål litt nærmere. Disse spørsmålene handler om forståelsen av hvilke problemer som skal løses og hva slags tiltak som er egnet til å løse dem.

Hensikten med å problematisere dette er ikke å si at vi ikke trenger å ta mobbeproblemene på alvor, eller at vi ikke bør bruke ressurser på anti-mobbetiltak. Men det kan være grunn til å stille spørsmål om hvorvidt det er tilstrekkelig empirisk belegg for å legge til grunn at problemene på alle områder er så omfattende, eller er av en slik karakter, som utvalget beskriver, og om det er sannsynliggjort i tilstrekkelig grad at de tiltakene som foreslås, vil ha effekt. Ethvert statlig tiltak har dessuten både tilsiktede og utilsiktede virkninger. Det er derfor også et sentralt spørsmål om foreslåtte tiltak må antas å ha positive (tilsiktede) virkninger i en slik grad at disse veier opp for eventuelle utilsiktede negative virkninger.

NÆRMERE OM TEMA OG AVGRENSNING

Utvalget har valgt en bestemt tilnærming til mobbeproblemene, både ved å legge til grunn en bestemt forståelse av hva mobbing er og hva problemene består i, og en bestemt forståelse av hva slags tiltak som er egnet til å løse disse problemene. Denne tilnærmingen fortjener en grundig debatt. Selv om det er mange gode enkeltelementer i utvalgets rapport, er det også grunn til å problematisere noen av premissene for forslagene som presenteres. Dette notatet vil drøfte følgende to hovedspørsmål:

1. Er det tilstrekkelig empirisk belegg for den beskrivelsen av problemer knyttet til mobbing og krenkelser i norsk skole som utvalget legger til grunn? Og er forståelsen av hva mobbing og krenkelser er, rimelig?
2. Er tiltakene som foreslås, godt nok begrunnet empirisk? Vet vi at disse tiltakene virker, slik utvalget hevder, og at de ikke medfører at store ressurser brukes på forhold uten særlig positiv betydning? Eller at eventuelle positive effekter ikke overskygges av utilsiktede negative virkninger av tiltakene?

DEL 1: VIRKELIGHETSBEKRIVELSE OG HVA VI SKAL FORSTÅ SOM MOBBING**Begrepene mobbing og krenkelser**

En generell utfordring knyttet til begrepene mobbing, krenkelser, trakassering og diskriminering, er at det ofte ikke er helt klart hva vi egentlig snakker om. Begrepene er kronisk uklare i den forstand at de kan beskrive svært mange ulike handlinger og situasjoner, og at de ikke har noen naturgitte klare grenser. De må defineres for at de skal gi mening.

Utvalget angir en sentral definisjon av mobbing som har vært utgangspunkt for mye av forskningen på dette feltet: "Mobbing er gjentatt negativ adferd fra en eller flere sammen, rettet mot en som ikke kan forsvare seg."³ I denne definisjonen ligger det blant annet en viktig avgrensning mot konflikter og krangler mellom noenlunde likeverdige parter. Det kreves altså en ubalanse i styrkeforholdet mellom

utøver og offer for at det skal være snakk om mobbing. Definisjonen angir også at mobbing er noe annet og mer omfattende enn enkeltepisoder ved at trakasseringen må foregå over en viss tid.

Men selv med denne definisjonen er det ikke mulig å si helt klart og entydig hva som omfattes av begrepene og hva som faller utenfor. Denne uklarheten må vi i noen grad leve med. Men selv om det ikke er mulig å definere helt presist og uttømmende hva som kan omfattes av begrepene, er det mulig å angi en viss terskel for hvor alvorlige problemene må være for at vi skal karakterisere det som foregår som mobbing eller krenkelser.

I en kronikk i VG (og en rekke andre aviser) samme dag som utvalgets rapport ble lansert, skrev utvalgets leder, Øystein Djupedal, at forslagene fra utvalget ville gi "statsråden den verktøykassen han trenger for å hjelpe barn som opplever skolehverdagen som et mareritt."⁴ Dette utsagnet, der begrepet «mareritt» brukes, skulle tyde på at det er problemer av en viss alvorlighetsgrad utvalgets forslag til mobbepolitikk først og fremst tar sikte på å bekjempe. Men i utvalgets rapport opereres det med en annen standard.

"Krenkelser" er det sentrale begrepet i denne sammenhengen. "Krenkelser er de enkeltepisoder som finner sted ved både mobbing, trakassering og diskriminering," skriver utvalget.⁵ Og det overordnede målet med mobbepolitikken er, slik utvalget beskriver det, en skolekultur uten krenkelser. Det foreslås å lovfeste prinsippet om at det skal være nulltoleranse for krenkelser. Og det er ikke mobbing, men krenkelser, som utløser skolens plikt til å iverksette tiltak (den nye aktivitetsplikten)⁶. Dermed blir det et helt sentralt spørsmål hva utvalget legger i begrepet "krenkelse".

Utvalget skriver følgende om begrepet krenkelser: "Utvalget forstår krenkelser som et samlebegrep for ord eller handlinger der en persons verdighet eller integritet blir krenket. (..) Krenkelser kan omfatte direkte ord og handlinger eller baksnakking, utfrysning, ryktespredning eller andre handlinger som har den effekten at en annen elev opplever ubehag." Og videre: "Det er nok at episoden eller hendelsen fører til en subjektiv opplevelse av ubehag for den det gjelder, for at det skal utløse det utvalget foreslår som en aktivitetsplikt for skolen."⁷

Målet med mobbepolitikken, som fremgår av utvalgets definisjon av krenkelser⁸ sett i sammenheng med nullvisjonen, er altså å forhindre at barn *opplever ubehag*.

Hvor mange mobbes og krenkes?

Det er, naturlig nok, og som utvalget også påpeker, "vanskelig å fastslå nøyaktig" hvor mange som utsettes for mobbing og krenkelser. Men det finnes undersøkelser som gir noen indikasjoner. Elevundersøkelsen fra 2014 viser at "til sammen 3,9 prosent av elevene opplever mobbing to til tre ganger per måned, og om lag 15 prosent krenkes like ofte. Om lag 1,5 prosent av elevene mobbes over lang tid."⁹

I Elevundersøkelsen er definisjonen av mobbing svært lik den definisjonen som er angitt i forrige avsnitt (som er utarbeidet av Dan Olweus og Erling Roland¹⁰). Videre angis det i undersøkelsen følgende former for krenkelser: "Noen gjorde narr av eller ertet meg, slik at jeg ble lei meg. Jeg ble holdt utenfor. Noen spredte løgner om meg. Noen truet meg. Noen slo, dyttet, sparket eller holdt meg fast så jeg ble redd. Noen kommenterte utseendet mitt på en måte jeg ikke likte."

Men som utvalget skriver: "Det er gjort lite forskning på krenkelser i Norge". Og vi vet for eksempel ikke "hva slags type kommentarer om utseende" som ligger bak tallene i Elevundersøkelsen referert over. Det finnes imidlertid flere studier. Utvalget viser blant annet til en undersøkelse fra 2013-2014 om seksuell trakassering blant elever i videregående skole i Sør-Trøndelag. I denne studien rapporterte 63 prosent av jentene og 62 prosent av guttene om "minst én form for seksuell trakassering siste år". 46 prosent av guttene og 34 prosent av jentene hadde, ifølge undersøkelsen, trakassert andre seksuelt. Til tross for de dramatisk høye tallene var dette en bedring fra 2008. Den samme undersøkelsen konkluderte med at "verbale former for seksuell trakassering var blant de mest vanlige sammen med seksuelt ladet stirring." Disse funnene drøftes ikke nærmere av utvalget, men det konkluderes med at "det er nødvendig med særskilte tiltak for å forebygge seksuell trakassering".¹¹

Hvilke problemer skal vi løse?

Utvalget har valgt en tilnærming til denne tematikken som fører til at problemene som skal løses med nødvendighet blir meget omfattende. Basert på det utvalget skriver i utredningen, er det derfor temmelig misvisende når Djupedal i sin VG-kronikk presenterer rapporten som "en verktøykasse (..) for å hjelpe barn som opplever skolehverdagen som et mareritt."

Det er grunn til å tro at utvalget har de beste intensjoner når det legger til grunn at det skal være "nulltoleranse" for krenkelser, og at terskelen for krenkelser er "ubehag". Men er en slik tilnærming egnet som utgangspunkt for utforming av en ny mobbepolitikk? Eller politikk overhodet? Skal målet med offentlige tiltak være å sørge for at ingen opplever "ubehag"? *Det minner om* den utopiske definisjonen av helse som WHO opererer med: "En tilstand av komplett fysisk, psykisk og sosialt velvære, og ikke bare fravær av sykdom eller lyte".¹² Som professor Lars Fr. Svendsen har kommentert: "Ikke et menneske på kloden kan innfri en slik helsedefinisjon. (..) Med en slik definisjon er vi alle tapere."¹³

Med det utgangspunktet utvalget har, gir det mening å slå fast at to tredeler av elevene på videregående skoler i Sør-Trøndelag utsettes for seksuell trakassering. Når alt fra det vi må anta er tilfeller av grove krenkelser, noen av dem er antagelig også straffbare, til elever som opplever "seksuelt ladet stirring" inkluderes, er det forståelig at det er mulig å komme frem til denne typen sjokkerende tall. Det er nesten merkelig at tallene ikke er enda høyere, for hvem har ikke opplevd "seksuelt ladet stirring"? Men er slike studier egnet til å si oss noe meningsfylt om virkeligheten? Er de et godt utgangspunkt for å utforme tiltak mot seksuell trakassering?

Ved å legge til grunn en så vid definisjon av krenkelser som utvalget gjør, og samtidig basere seg på studier som tegner et bilde av en virkelighet der trakassering og krenkelser er mer regelen enn unntaket, er det en fare for at man i iveren etter å vise at man tar mobbeproblemene på alvor, kan risikere å oppnå det motsatte. Hvis man skal ha oppmerksomhet om absolutt alt som noen kan tenkes å oppleve som "ubehagelig", blir det neppe lettere å øke oppmerksomheten om problemene til de elevene som virkelig opplever et mareritt på grunn av mobbing.

Utvalgets omfattende tilnærming får også konsekvenser for tiltakene som foreslås. Det foreslås svært mange tiltak, og det er i liten grad gjort noen prioritering mellom dem. Det er nærliggende å tenke seg at en mulig forklaring på den manglende prioriteringen har sammenheng med utvalgets forståelse av hvilke problemer som skal løses. Når alt er viktig, fører det lett til at ingenting er virkelig viktig. Og det går gjerne utover de mest utsatte, som i dette tilfellet er dem man primært skulle hjelpe.

DEL2: ENNYMOBBEPOLITIKKBASERT PÅ KUNNSKAPOG MENNESKERETTIGHETER

EN KUNNSKAPSBASERT MOBBEPOLITIKK

”Vi har ledd etter svar – det var statsrådens oppdrag. Kunnskapsbaserte svar, svar som kunne hjelpe. Ikke hva vi tror, men hva vi vet. Vi tror vi har funnet svar (..)” (Fra forordet til Djupedal-utvalgets utredning)¹⁴

Djupedal-utvalget legger vekt på at mobbepolitikken skal være kunnskapsbasert.

Så hva sier rapporten om kunnskapsgrunnet for mobbepolitikken? Hva vet vi?

I del 3 i rapporten redegjør utvalget for ”kunnskapen om hvilke faktorer som skaper et godt psykososialt læringsmiljø uten mobbing og andre former for krenkelser.”¹⁵ Utredningen ser både på risikofaktorer og årsaker til mobbing og krenkelser på individnivå, og mekanismer av betydning på skolenivå. På individnivå er det, naturligvis, mange faktorer som har betydning både for om en elev blir utsatt for mobbing og /eller mobber andre, og hvilke konsekvenser slike hendelser får for eleven. Faktorene som trekkes frem av utvalget, basert på forskningen på dette feltet, er ikke egnet til å overraske: ”På et overordnet nivå” kan man si at de som mobber ”gjerner har et høyere nivå av aggressiv og fiendtlig adferd overfor andre mennesker, (..) mindre empati og dårligere vennsksrelasjoner”. De som utsettes for mobbing, kjennetegnes gjerne, på gruppenivå, av ”mangel på sosiale ferdigheter og av å bli avvist av jevnaldrende.”

Det er imidlertid forhold på skolenivå som er mest interessant å se på når man skal utforme en mobbepolitikk for skolen. Det er nemlig, som utvalget peker på, forskjeller mellom skoler når det gjelder forekomsten av krenkelser og mobbing, eller, i det minste, forskjeller i rapporteringen om forekomsten av mobbing. Og forskjellene er betydelige. Elevundersøkelsen fra 2013 viser at det ved 16 prosent av skolene ikke er noen elever som rapporterer om mobbing, mens det ved de ”verste” skolene er minst 12,5 prosent av elevene som oppgir at de mobbes.¹⁶ Fra et politisk ståsted blir dermed et sentralt spørsmål hva som kjennetegner de skolene som har et godt psykososialt skolemiljø og lav forekomst av mobbing, sammenlignet med skoler med høye mobbetall og dårlig psykososialt skolemiljø.

Utvalget peker på at det finnes ”få studier som ser på forholdet mellom kulturen ved skolen og mobbing.” Noen studier er imidlertid gjort, og utvalget trekker i rapporten særlig frem en studie av Sigrund Ertesvåg og Erling Roland som omfattet 85 skoler og så på ”ulike sider ved det de definerte som skolens profesjonelle kultur og forekomsten av mobbing.” Utvalget peker på at denne studien fant at ”skolene med høyest mobbetall hadde svakere ledelse, mindre samarbeid, svakere tilknytning mellom personalet, og at lærerne opplevde mindre autoritet i klasserommet.” Og videre: ”Skolens ledelse, samarbeid og tilknytning mellom lærerne er alle direkte relatert til forekomsten av mobbing.”¹⁷

Sentrale faktorer for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø, handler, ikke så overraskende, i stor grad om de samme faktorene som har betydning for forekomsten av mobbing. Utvalget peker på fem sentrale faktorer, basert på nasjonal og internasjonal forskning: skolekultur, skoleledelse, relasjonsbasert klasseledelse, elev-elev-relasjoner og foreldresamarbeid.

Skolekulturen er organisasjonskulturen på skolen, og "handler om verdiene, normene og virkelighetsoppfatningen" som vises i "handling og holdninger på skolen." Videre pekes det på at "skoler som utvikler en sterk profesjonell kultur med felles normer, verdier, strukturer og rutiner vil være med på å forebygge uønsket adferd". Det slås fast at "skoleledelsens rolle står helt sentralt i utvikling av skolekultur."

Selv om det selvsagt er mange faktorer som har betydning for skolemiljøet og forekomsten av mobbing på en skole, ser det altså ut til at det er én faktor som peker seg ut som særlig betydningsfull, nemlig ledelse. Og ledelse er sentralt på to måter. En skoleledelse (rektor) som evner å utvikle skolen som organisasjon og etablere "felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger" er avgjørende for å skape en skolekultur som fremmer et trygt psykososialt skolemiljø. Og det er her, som i nær sagt alle spørsmål som gjelder skolen, slik at læreren har en helt sentral rolle, i den forstand at god klasseledelse er avgjørende for "å skape gode betingelser for både faglig og sosial læring". For, som det heter i utvalgets rapport: "Når det utvikles en god kultur der elevene bruker tiden sin til å jobbe konsentrert med fag, og elevene er motiverte, fremmer ikke dette bare et godt skolemiljø, men det forebygger også krenkelser og mobbing."

"Omfattende endringer på et bredt felt"

Så hva mener utvalget kan gjøres? Utvalget foreslår til sammen om lag 100 (!) nye tiltak for å skape trygge psykososiale skolemiljøer og bekjempe mobbing. Tiltakene som foreslås er, i følge utvalget, "basert på det vi i dag vet virker for å bedre skolemiljøet".¹⁸

Djupedal-utvalget "vil sterkt anbefale" at alle de foreslåtte tiltakene gjennomføres, men peker på syv "hovedprioriteringer", eller "satsinger", som særlig viktige. Gjennomføres tiltak innen disse prioriterte områdene, er utvalget "trygge på at flere elever får en bedre hverdag i og utenfor skolen."¹⁹ De syv prioriteringene er:²⁰

1. En stor statlig satsing på "Inkluderende skole".
2. Endring av opplæringsloven kapittel 9a
3. Styrket håndheving av opplæringsloven med endret klageordning og innføring av administrative sanksjoner og reaksjoner.
4. Målrettet innsats mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering for å forebygge og håndtere dette.
5. Styrking av skoleeierskapet.
6. "Et lag rundt eleven". Nye stillinger til skolehelsetjenesten og endring av PP-tjenestens madat.
7. Ny forskning på kunnskapssvake områder.

Noen overordnede kommentarer til tiltakene

I dette notatet vil ikke disse syv hovedprioriteringene bli drøftet systematisk, og alle enkelttiltakene som foreslås vil heller ikke bli gjennomgått. Notatet er konsentrert om noen av de mest omfattende tiltakene som vil bli drøftet nærmere. Men først noen generelle kommentarer til den nye mobbepolitikken som foreslås. På et overordnet plan fremstår nemlig de om lag 100 tiltakene som foreslås, som litt tilfeldige. Og det er ikke opplagt at alle tiltakene først og fremst er kunnskapsbaserte. Grunnen til at man kan få dette inntrykket handler blant annet om følgende generelle trekk ved rapporten:

1. Mangel på prioritering. De fleste av utvalgets syv hovedprioriteringer er ikke veldig presist formulert. Og det er vanskelig å se at denne listen i særlig grad innebærer noen reell prioritering mellom tiltakene i rapporten, ettersom stort sett alle de om lag 100 tiltakene som foreslås, kan plasseres under minst en av de syv "satsingene". Denne mangelen på tydelig prioritering er uheldig. Det er ikke mulig at 100 tiltak er like viktige. Og det vil bli nødvendig å prioritere når politikerne, kommunene og skolene skal bestemme hva slags tiltak som eventuelt skal iverksettes. Det hadde vært en fordel om utvalget ga dem et bedre grunnlag for en diskusjon om hva som er viktigst.
2. Manglende samsvar mellom kunnskapsgrunnlaget og tiltakene. På bakgrunn av at skoleledelse og klasseledelse, basert på utvalgets egen fremstilling av kunnskapsgrunnlaget (se over), fremstår som de i særklasse viktigste faktorene av betydning for skolemiljøet og forekomsten av mobbing, er det slående at om lag 90 av de til sammen ca 100 tiltakene som foreslås, handler om helt andre ting, eller i beste fall er relatert til ledelse på en svært indirekte måte. Og det er særlig merkelig at ingen av tiltakene som foreslås knyttet til skolekultur, handler om ledelse, når skoleledelsens rolle fremheves som "helt sentral i utvikling av skolekultur". Tiltakene som skal bidra til en bedre skolekultur, handler i stedet om ting som opplæring i menneskerettigheter, innarbeiding av prinsippene i barnekonvensjonen i læreplanverket og ressurser til "tilpasning og oversettelse av et skoleomfattende evidensbasert program til samisk". Det er ikke nødvendigvis galt å gå inn for slike tiltak. Men vet vi at det er dette som virker for å skape en bedre skolekultur? Utvalgets rapport begrunner i hvert fall ikke disse forslagene med empiri. Og den empirien de har presentert knyttet til skolekultur, handler om andre ting, først og fremst betydningen av god ledelse på skolene.
3. Økt rettsliggjøring som en hovedsatsing med manglende empirisk belegg. Det er et fellestrekk ved mange av de mest omfattende, og høyest prioriterte, tiltakene i rapporten at de er av rettslig karakter. Disse tiltakene handler om endret lovgivning, formidling av regelverk og rettslige prinsipper til lærere og elever, ny klageordning og nye hjemler for sanksjoner mot skoleeiere. Flere av disse rettslige tiltakene medfører, som utvalget selv også skriver, "omfattende endringer på et bredt felt", i den forstand at de vil ha store konsekvenser både organisatorisk og kostnadsmessig. Det er grunn til å spørre om alle de rettslige tiltakene som foreslås, er kunnskapsbaserte. Med andre ord: Er det slik at disse forslagene er "basert på det vi vet virker"? For å ta et eksempel på et tiltak som er rettet mot ledelse og lærere: Utvalget går inn for at "kunnskap om regelverket knyttet til elevens psykososiale skolemiljø blir innarbeidet som tydelige og konkrete læringsutbyttebeskrivelser i alle lærerutdanninger". Og det er, ifølge utvalget, tiltak som dette, som altså handler om å øke kunnskapen om "reglementet knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø" som er "de viktigste". I dette ligger det en implisitt forutsetning om at dårlig klasseledelse i stor grad skyldes manglende kunnskap om regelverket hos læreren, og at opplæring i dette vil føre til bedre ledelse i klasserommet. Men vet vi at det er slik? At lærere som ikke klarer å fremstå med tilstrekkelig autoritet i klasserommet, og dermed ikke greier å opprettholde orden og arbeidsro, eller som ikke evner å gi elevene "emosjonell støtte", blir bedre av å få opplæring i regelverket om psykososialt skolemiljø? Utvalget har ikke dokumentert eller sannsynliggjort at det er en slik sammenheng. I det følgende vil flere av de rettslige tiltakene bli drøftet nærmere.

Først er det imidlertid naturlig å se litt nærmere på utvalgets grunnleggende tilnærming til temaet mobbing, eller, sagt på en annen måte, hva utvalget anser at mobbeproblerne "på et overordnet nivå" handler om.²¹ Det er et gjennomgående perspektiv i utredningen at bekjempelse av mobbing i skolen "handler om å realisere menneskerettigheter".²² Vektleggingen av dette perspektivet ser ut til å ha hatt stor betydning både for forståelsen av problemene og hvilke tiltak som foreslås.

Menneskerettighetene som utgangspunkt for tiltak mot mobbing

"Alle elever skal ha et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Dette er en grunnleggende menneskerettighet som alle barn har."²³ Slik innleder utvalget rapportens kapittel 12, "Fra menneskerettigheter til praksis", som er første kapittel i den delen som handler om tiltak. Her "trekker utvalget opp rammene for statens arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø" ved å se "nærmere på hva som skal til for at elevenes rettigheter etter barnekonvensjonen og opplæringsloven skal bli oppfylt i praksis." Utvalget er klart på at menneskerettighetene i denne sammenhengen ikke bare angir politiske målsettinger, men at de også har betydning som rettslige forpliktelser: "Norge er gjennom internasjonale menneskerettighetskonvensjoner forpliktet til å arbeide for at alle elever skal ha et godt skolemiljø." Utvalget peker på at det først og fremst er barnekonvensjonen²⁴ som har betydning her, og da særlig konvensjonens artikkel 28 og 29 om barns rett til utdanning og utdanningens formål. Utvalget slår fast at: "Barnekonvensjonen artikkel 29 nr. 1 stiller krav til et skolemiljø uten mobbing." Og videre: "FNs barnekomité har uttalt: "A school which allows bullying or other violent and exclusionary practices to occur is not one which meets the requirements of article 29 (1)." Konsekvensen av dette er at Norge har menneskerettslige forpliktelser når det gjelder å jobbe målrettet og systematisk for at elevene skal ha trygge psykososiale skolemiljøer uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering."

Menneskerettigheter generelt, og barnekonvensjonen spesielt, er relevant å trekke inn som et moment i debatten om arbeidet mot mobbing, først og fremst som et politisk signal om at dette handler om barns verdighet. Men utvalget nøyter seg ikke med det. Utvalgets fremstilling bygger på et premiss om at en ny mobbepolitikk er nødvendig, fordi Norge har rettslige forpliktelser "gjennom internasjonale menneskerettskonvensjoner." Og utvalget angir temmelig presist hva det mener disse rettslige forpliktelsene handler om når det slås fast at "barnekonvensjonen artikkel 29 (1) stiller krav til et skolemiljø uten mobbing." Men det er ikke riktig at det følger noe slikt krav av barnekonvensjonen. Det står ikke ett ord i denne konvensjonen om mobbing, verken i artikkel 29 eller noe annet sted.

Det er et grunnleggende prinsipp innen folkeretten at konvensjonsbestemmelser skal tolkes etter ordlyden. Når det gjelder artikkel 29 (1), som handler om hva "barnets utdanning skal ta sikte på", er det klart at ordlyden ikke sier noe direkte om mobbing (eller andre krenkelser). I artikkel 29 nr. 1 bokstav a heter det at utdanningen skal ta sikte på "å utvikle barnets personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig." Selv om man kan velge å tolke denne formuleringen om utvikling av barnets "psykiske evner" som et krav om visse tiltak mot mobbing, noe som åpenbart ikke følger av ordlyden, er det i alle tilfeller slik at Norges ("partenes") forpliktelse er begrenset til å gjøre det som "er mulig". Det er altså klart at denne bestemmelsen ikke stiller noe krav om et "skolemiljø uten mobbing", eller noen absolutte krav om noe som helst. Man er kun forpliktet til å gjøre så godt man kan, jf. begrensingen som ligger i formuleringen "så langt det er mulig."

At barnekomiteen mener at et krav om et skolemiljø uten mobbing følger av bestemmelsen, har liten betydning. Uttalelser fra slike FN-komiteer har nærmest ingen rettslig relevans. Slike komitéuttalelser brukes imidlertid flittig også i andre sammenhenger i norsk samfunnsdebatt. Amnesty i Norge har for eksempel lenge drevet en kampanje for å få endret voldtektslovgivningen

basert på at "FN", i følge Amnesty, mener norsk lovgivning bryter kvinnekonvensjonen. Amnesty bygger sin argumentasjon, slik Djupedal-utvalget gjør, på en uttalelse fra en FN-komité, i dette tilfellet kvinnediskrimineringskomiteen (CEDAW). Det ser ut til å være et særnorsk fenomen å legge vekt på slike uttalelser fra FN-komiteer. Når det gjelder Amnestys argumentasjon for endring av voldtektsbestemmelsen har norske myndigheter (Justisdepartementet) for lengst slått fast at disse uttalelsene ikke får betydning for Norges folkerettslige forpliktelser.²⁵

Utvalgets vektlegging av at tiltak mot mobbing handler om oppfyllelse av menneskerettigheter er uheldig av flere grunner. Først og fremst fordi det er feil at Norge nærmest er rettslig forpliktet til å endre mobbepolitikken, slik utvalget gir inntrykk av. Men også fordi det burde være unødvendig å bruke menneskerettighetene for å gi argumentasjonen moralsk tyngde. Man skulle tro det var mulig å skape oppmerksomhet om behovet for å bekjempe mobbing uten så å si å hamre inn at barnekonvensjonen sier det ene og det andre.

Dessuten er det tydelig at menneskerettssporet har hatt "betydning for vurderingene i denne rapporten", som utvalget uttrykker det. For eksempel mener utvalget "at opplæring i menneskerettigheter er sentralt for utvikling av skolekulturen."²⁶ Man kan, litt retorisk, spørre om det virkelig er rimelig å anta at elever mobber hverandre fordi de har fått for lite opplæring i menneskerettigheter.

Med et menneskerettsperspektiv som innfallsvinkel blir det nærliggende å mene at løsningene på problemene med mobbing ligger i en satsing på rettslige tiltak. Djupedal-utvalgets rapport må sies å bære preg av dette. Ikke dermed sagt at lovgivning og formelle rettigheter ikke betyr noe, og at det ikke kan være rom for forbedring i skolesektoren på dette området. Men sett i lys av at vi i mange år har hatt et omfattende vern mot mobbing og krenkelser i lovverket for skolen, er det naturlig å spørre om det er på dette nivået hovedproblemene nå befinner seg. "Vet vi", som utvalget hevder, at "tydeliggjøring" av rettigheter, lovfesting av diverse prinsipper og standarder, med tilhørende økt forvaltningsmessig tilsyn, kontroll og sanksjonering, vil redusere mobbeprobemene? I neste del av dette notatet vil de mest sentrale rettslige tiltakene som utvalget foreslår bli drøftet nærmere.

DEL 3: RETTSLIGE TILTAK SOM EN HOVEDSATSING FOR BEDRE SKOLEMILJØ

Temaet for denne delen av notatet er de rettslige tiltakene som foreslås av utvalget. Disse tiltakene står sentralt i Djupedal-utvalgets utredning, og samlet sett må rapporten sies å uttrykke en sterk tro på effekten av lovregulering og andre rettslige virkemidler. Det er på ingen måte klart at det er forskningsmessig belegg for de antatte effektene av alle disse virkemidlene.

Dagens regelverk om skolemiljø – elevenes arbeidsmiljølov

Regler om elevenes skolemiljø er gitt i opplæringsloven § 9a.²⁷ Opplæringsloven gjelder både den offentlige grunnskolen og videregående skole, og privatskoler med og uten rett til statstøtte.²⁸ Kapittel 9a inneholder regler om både det fysiske og det psykososiale skolemiljøet og omtales ofte som elevenes arbeidsmiljølov.

§ 9a-1 inneholder den overordnede normen for elevenes skolemiljø: Elevene har etter bestemmelsen en individuell rett til et "godt fysisk og psykososialt skolemiljø som fremjer helse, trivsel og læring." Når det gjelder det psykososiale skolemiljøet er det altså klart at fravær av negative elementer

som krenkelser og mobbing ikke er tilstrekkelig for at retten til et godt skolemiljø skal være oppfylt. Skolemiljøet skal ha en positiv virkning og fremme elevens utvikling for at skolemiljøet skal anses som "godt".

I tillegg inneholder kapittel 9a følgende:

- Bestemmelser som angir hvilke plikter skolen og skolens ansatte har for å sikre at elevens rett til et godt skolemiljø blir oppfylt. Disse pliktene fremgår av § 9a-3 og § 9a-4, og innebærer stikkordsmessig tre ting: En vedtaksplikt dersom en elev eller forelder ber om tiltak for å stanse mobbing, en individuell handlingsplikt for alle skolens ansatte hvis de får kjennskap til eller mistanke om at en elev blir krenket eller mobbet, og en plikt for skolen til å drive et systematisk arbeid for et godt skolemiljø med tilhørende internkontroll.
- Bestemmelser om brukermedvirkning i § 9a-5 og § 9a-6 (samarbeidsutvalg, skolemiljøutvalg, skoleutvalg, foreldreutvalg og elevråd).
- Bestemmelse om straff i § 9a-7 "for den som bryt krava" i kapittel 9a. Dette er et individuelt straffansvar som gjelder alle skolens ansatte, som etter bestemmelsen kan straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder for eksempel ved brudd på handlingsplikten, jf. § 9a-3
- Bestemmelse om rett til erstatning etter skadeserstatningslovens regler om arbeidsgiveransvar i § 9a-8.

Dagens regler i kapittel 9a om elevenes skolemiljø trådte i kraft 1. april 2003. Men det var ikke nytt i 2003 at elevene fikk krav på et godt skolemiljø. Allerede ved grunnskolelova fra 1969 ble det stilt klare krav til skolemiljøet (eller arbeidsmiljøet, som det da ble kalt). I grunnskolelova § 16, "om arbeidsmiljøet og om rettar og plikter for eleven", het det:

"Det skal leggjast vinn på å skape eit triveleg arbeidsmiljø med gode samarbeidsformer for alle som er knytta til skolen som elevar, lærarar eller anna personale."

Og videre i § 22, "om plikter for personalet":

"Personalet har, einskildsvis og samla, ansvar for at skolen blir driven i samsvar med dei mål som er sette for skolen. Personalet skal hjelpe til å skape eit godt skolesamfunn."

Som Høyesterett bemerket i den såkalte Kristiansand-dommen²⁹, som gjaldt erstatningskrav mot Kristiansand kommune som følge av mobbing i barneskolen, var neppe den grunnleggende retten til et godt skolemiljø svakere i grunnskoleloven fra 1969 enn den er etter opplæringsloven. Førstvoterende uttalte i dommen: "Jeg kan ikke se at bestemmelsen (§ 9a-3 i opplæringsloven) innholdsmessig stiller strengere krav til elevenes arbeidsmiljø enn det som fulgte av grunnskolelova." Kapittel 9a i opplæringsloven medførte først og fremst "en skjerping og presisering av de ansattes undersøkelses- og aktivitetsplikt (..)" mente Høyesterett. Dessuten har elever og foreldre med § 9a-3 i opplæringsloven fått "formelle rettigheter til å få behandlet (mobbesaker) etter forvaltningslovens regler."³⁰

Norsk lovgivning har altså siden slutten av 1960-tallet stilt klare minstekrav til elevenes skolemiljø. Og reglene som skal sikre at disse kravene blir oppfylt, ble skjerpet og presisert ved tilføyselsen av kapittel 9a i opplæringsloven i 2003. Djupedal-utvalget karakteriserer gjeldende regler om elevenes skolemiljø i kapittel 9a slik: "Oppsummert har lovgiveren her tatt i bruk de fleste av de juridiske virkemidlene."³¹ Utvalget mener at disse reglene gir elevene "sterke rettigheter på papiret, men de følges ikke alltid opp i praksis."³² Men vil det da hjelpe å foreslå nye papirregler? Kunne man ikke

heller tenke seg at man insisterte på at det ble knyttet mer effektive håndhevingsmekanismer og sanksjoner til de eksisterende regler? Dette kommer vi tilbake til i den avsluttende delen av notatet.

Økt rettssikkerhet gjennom endring av opplæringsloven kapittel 9a?

Når det er slik at et betydelig antall elever utsettes for mobbing eller krenkelser, og opplever at skolen ikke gjør nok for å sørge for et godt skolemiljø, kan dette, som utvalget peker på, ses som et rettssikkerhetsproblem, på den måten at elevene i praksis ikke får oppfylt de rettighetene de har etter loven. Djupedal-utvalget mener derfor "det er nødvendig med omfattende endringer i kapittel 9a". De viktigste endringene som foreslås er disse:³³

- Lovfesting av sentrale prinsipper i barnekonvensjonen i opplæringsloven, både i kapittel 1 og kapittel 9a
- Tydeliggjøring av elevenes rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9a-1 gjennom følgende endringer:
 - o Innføre krav om "trygt" i stedet for "godt" skolemiljø. I tillegg skal "sosial tilhørighet" tilføyes som et av elementene det psykososiale miljøet skal ha en positiv virkning på.
 - o Presisere i loven at om en elev krenkes, avhenger av elevens subjektive opplevelse.
 - o Tydeliggjøre i loven at det er nulltoleranse for krenkelser.
 - o Presisere skoleeiers plikt til å sette inn tiltak.
- Presisere og utdype skolens ansvar for å forebygge og forhindre krenkelser i § 9a-4
- Styrket brukermedvirkning gjennom å:
 - o tydeliggjøre plikten til å legge til rette for samarbeid og medvirkning med elever, foreldre, råd og utvalg (ref også forslag om å styrke Elevorganisasjonen).
 - o lovfeste plikt til opplæring for de som skal delta i råd og utvalg.
- Regulering av ordensreglemen flyttes til kap 9a.
- En ny aktivitetsplikt skal erstatte handlingsplikten og vedtaksplikten.
- Ny klageordning. Gjenstanden for klage endres til krenkelser og om skolen har satt inn tilstrekkelige og egnede tiltak for å sikre at eleven har et trygt psykososialt skolemiljø. Barneombudet blir førsteinstans for klager, og ombudets vedtak kan påklages til Skolemiljøklagenemnda.
- Klageinstansene og tilsynsmyndighetene (Fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet) gis myndighet til å sanksjonere skoleeiere som ikke har gjort nok for å stoppe krenkelser. Det lovfestes hjemmel for å pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner.

Samlet sett gir disse endringene, ifølge utvalget, "et kraftig signal om viktigheten av et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, og nødvendigheten av å jobbe med barns menneskerettigheter."³⁴

Reglene i kapittel 9a kan deles inn i to hovedkategorier: Kapitlet inneholder for det første regler om hvilke rettigheter elevene har, altså regler som beskriver innholdet i rettighetene, hva elevene har krav på. De mest sentrale bestemmelsen her er § 9a-1, som angir den overordnede normen om godt skolemiljø. For det andre inneholder kapitlet en rekke bestemmelser om plikter for skolene, de ansatte og skoleeierne, prosessuelle krav, tilsyn og sanksjoner. Dette er regler som skal sikre at de materielle rettighetene (retten til et godt skolemiljø) oppfylles. Utvalget kaller slike regler for regler av rettssikrende karakter. Som oversikten over viser, foreslår utvalget omfattende endringer i både de materielle reglene og de rettssikrende reglene.

De materielle reglene

Tydeligere forankring i FNs barnekonvensjon

Barns menneskerettigheter er særlig regulert i barnekonvensjonen. Sentrale bestemmelser i konvensjonen er, foruten artikkel 28 og 29 som er omtalt over, blant annet artikkel 3 og 12, som angir at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som gjelder barn, og barns rett til å bli hørt i saker som vedrører dem. Konvensjonen gjelder som norsk lov gjennom den såkalte menneskerettsloven, og bestemmelser i konvensjonen går ved motstrid foran andre lovbestemmelser.³⁵

Djupedal-utvalget peker på at det ikke er "noen særskilt regulering av prinsippene i barnekonvensjonen i opplæringsloven", og viser til at FNs barnekomité har anbefalt Norge å innarbeide prinsippene om barnets beste og barns rett til å bli hørt i alle lovbestemmelser som gjelder barn.

Med henvisning til barnekomiteens anbefalinger, og at barnekonvensjonen nå har fylt 25 år, foreslår utvalget at barnekonvensjonens artikkel 3 om barnets beste og artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt lovfestes i opplæringsloven, både i kapittel 1 og kapittel 9a. Dette vil, ifølge utvalget, gi "et kraftig signal til skolene om vekten og nødvendigheten av å arbeide med menneskerettigheter og motvirke alle former for krenkelser."³⁶

Tydeliggjøring av elevens rett 9a-1

I tillegg til å tydeliggjøre forankringen i barnekonvensjonen, foreslår utvalget å tydeliggjøre elevens individuelle rett til det psykososiale skolemiljøet i § 9a-1 "slik at skoleeiere, skoler, elever og foreldre lettere ser hva som bestemmelsen gir rett til." Kravet er, som vi har sett, at skolemiljøet skal være "godt". Utvalget peker på at begrepet "godt" kan tolkes på mange måter, og det "gjør det vanskelig å avklare hva elevens rett egentlig innebærer".³⁷

Utvalget foreslår derfor at elevens rett etter § 9a-1 bør endres til at eleven har rett til et trygt psykososialt skolemiljø. Utvalget viser blant annet til forskning som har funnet at "trygghet er et viktig kjennetegn ved et skolemiljø,"³⁸ og at "trygt" er en rettslig standard det er enklere å avgjøre innholdet i enn "godt".

Videre foreslår utvalget at "sosial tilhørighet" tilføyes § 9a-1 som et av elementene det psykososiale miljøet skal ha en positiv virkning på, på linje med helse, trivsel og læring, som er nevnt i bestemmelsen fra før. Utvalget påpeker at "elever som føler tilhørighet til skolen, vil trives bedre." Ved å tilføye sosial tilhørighet i § 9a-1, "vil bestemmelsen få en tydeligere vekt på sosiale inklusjons- og eksklusjonsprosesser, og at elevene føler seg som en del av det sosiale fellesskapet," skriver utvalget. Også her trekkes det frem forskning som grunnlag for forslaget: "Forskning viser også at sosiale eksklusjonsmekanismer kan spille en stor rolle i skolen og skape utrygghet."³⁹

Lovfesting av prinsippet om nulltoleranse for krenkelser

Prinsippet om nulltoleranse er, som utvalget påpeker, i dag et grunnprinsipp i § 9a-1, men det er ikke uttrykt eksplisitt i loven. Utvalget foreslår et nytt andre ledd i bestemmelsen som understreker kravet til nulltoleranse knyttet til "ord og uttrykk som krenker én eller flere elevers verdighet eller integritet."⁴⁰ Dette begrunnes med at det "er nødvendig å tydeliggjøre innholdet i elevens rett og skoleeierens plikt".⁴¹

Er tydeliggjøring av elevenes rettigheter etter kapittel 9a et tiltak "vi vet virker"?

Djupedal-utvalget har åpenbart rett i at en del elever i norsk skole ikke får oppfylt sine lovfestede rettigheter til et godt skolemiljø. Det er dette som også er det grunnleggende temaet for hele utredningen. Man kan gjerne betegne denne situasjonen som et rettssikkerhetsproblem, slik utvalget gjør. Det er i hvert fall lett å være enig i at det er et problem. Og det sentrale spørsmålet er i alle tilfeller ikke hva man kaller problemet, men *hvorfor* det er slik at disse rettighetene ikke oppfylles godt nok.

Det er ikke noe galt med noen av utvalgets forslag til endring i rettighetsbestemmelsene i kapittel 9a, med unntak av at barnekonvensjonen (eller den oppdaterte Grunnloven) ikke gir særlige føringer på innholdet av skolehverdagen. Det er ingen grunn til å tro at en rett til et trygt skolemiljø vil fungere dårligere enn en rett til et godt skolemiljø. Og det er neppe noe problem om sosial tilhørighet tilføyes § 9a-1. Men på den annen side: Er det noen grunn til å tro at disse endringene i praksis vil føre til et bedre psykososialt skolemiljø?

Det er verdt å merke seg at utvalgets problembeskrivelse ikke først og fremst handler om at elevene har for svake rettigheter. Rettighetene betegnes av utvalget som sterke, på papiret. Problemet, slik utvalget beskriver det, er at rettighetene ikke oppfylles godt nok. Innholdet i rettighetene, slik de er beskrevet i loven, kan likevel tenkes å være en årsak til at de ikke i god nok grad blir oppfylt, dersom de ikke blir forstått av de som skal praktisere reglene. Det kan skyldes at bestemmelsene i loven er så kronglete skrevet at de er vanskelige å forstå. Men er det grunn til å tro at dette er et stort problem? Utvalget peker på at det kan være et reelt problem at elever og foreldre ikke kjenner godt nok til hvilke rettigheter de har. Men forklaringen ser i stor grad ut til å handle om at de ikke får informasjon om dette. Rapporten gir riktignok noen opplysninger som kan tyde på at en del ansatte ved skolene ikke forstår regelverket godt nok, men dette ser ut til å handle mest om hvilke krav som stilles til handling for å stanse krenkelser, og da særlig de prosessuelle kravene knyttet til enkelvedtak. Dette blir behandlet litt senere i notatet. Men utvalget kommer ikke med noen opplysninger som tilsier at manglende oppfyllelse av elevenes rettigheter knyttet til skolemiljø skyldes at skolene, skolens ansatte, skoleeiere eller elever og foreldre ikke forstår hva retten til et "godt skolemiljø" handler om. Behovet for å "tydeliggjøre forankringen i FNs barnekonvensjon er ikke begrunnet med at den (påstått) manglende forankringen i dag anses som et praktisk problem. Ønsket om å lovfeste prinsipper i barnekonvensjonen i opplæringsloven er utelukkende begrunnet med ønsket om at "det er viktig med et tydelig signal". Det er heller ingenting i utvalgets rapport som indikerer at det er et problem at lærere og skoleledere ikke skjønner at trygghet er et viktig element i et godt skolemiljø, noe som for øvrig også står eksplisitt i § 9a-3. Når det gjelder forslaget om å føye til "sosial tilhørighet" som et av elementene det psykososiale miljøet skal ha en positiv virkning på, er det selvsagt lett å si seg enig i at sosial tilhørighet er viktig for elevenes trivsel. Men en tilføyelse av dette som et vilkår i loven blir ikke et kunnskapsbasert tiltak, fordi det er mulig å finne en forskningsrapport som kan fortelle at det er en slik sammenheng. Spørsmålet er jo om det har noe å si for elevenes trivsel at dette står i loven. Det er ingenting i utvalgets rapport som tyder på at manglende sosial inkludering, i den grad det er et problem, skyldes at sosial tilhørighet ikke er nevnt i § 9a-1.

Før man går i gang med å endre rettighetsbestemmelsene i loven, bør man i det minste sannsynliggjøre at problemene i skolen skyldes nettopp mangler ved disse bestemmelsene. Og det har ikke utvalget gjort.

Nye rettssikrende regler

Håndtering av krenkelser – ny aktivitetsplikt

§ 9a-3 i opplæringsloven angir hvordan skolen skal opptre slik at elever som blir krenket skal få gjenopprettet et godt psykososialt skolemiljø. Det følger av denne bestemmelsen at det er to spor for hvilke plikter skolen og skolens ansatte har for å håndtere saken. Etter § 9a-3 annet ledd har alle ansatte ved skolen en handlingsplikt som innebærer at de skal undersøke, varsle rektor og om nødvendig og mulig gripe inn, dersom de får mistanke eller kunnskap om at elever blir utsatt for krenkelser som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme. I tillegg har skolen etter § 9a-3 tredje ledd en plikt til å fatte et enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven, dersom en elev eller forelder ber om tiltak knyttet til det psykososiale skolemiljøet.

Utvalget foreslår å samkjøre saksbehandlingen i det som i dag er handlingsplikten og vedtaksplikten i ett spor for håndtering av krenkelser, og foreslår en ny *aktivitetsplikt*. Kjernen i denne aktivitetsplikten skal være et krav om at skolen gjør noe når elever blir krenket. Aktivitetsplikten skal være "basert på pedagogisk forskning om hvordan man skal håndtere saker med krenkelser og mobbing, og juridiske krav til saksbehandling." Utvalget peker på at det fortsatt vil være behov for å ivareta sentrale hensyn bak dagens vedtaksplikt som "krav til saksgang, kontradiksjon, dokumentasjon og evaluering", men "formkravene som gjelder for enkeltvedtak, bør løses opp."

Begrunnelsen for denne samkjøringen er dels at det anses unødvendig med krav om enkeltvedtak: Utvalget legger til grunn at skolens arbeid for å sikre et godt skolemiljø "er en del av den offentlige tjenesteytingen", og at det sjelden vil være slik at innholdet i slike vedtak må regnes som myndighetsutøvelse. Utvalget peker på at det for de mest inngripende sanksjonene kan bli snakk om å vedta, som for eksempel bortvisning av en elev, i alle tilfeller vil være andre hjemler enn § 9a-3 som sikrer at det gjøres enkeltvedtak. Den andre delen av begrunnelsen for å samkjøre de to sporene, handler om at dagens system oppleves som unødvendig komplisert og til dels uhensiktsmessig. Utvalget peker blant annet på at det på skolene "har vært en del usikkerhet knyttet til forholdet mellom handlingsplikten og vedtaksplikten», særlig knyttet til når skolen egentlig har en vedtaksplikt. Det vises også til at "skolelederne, enten i samråd med foreldrene eller på grunnlag av egen skjønnsutøvelse, beslutter ikke å gjøre enkeltvedtak." (..) De opplever at kravene som er innført til dokumentasjon (..) i stor grad handler om å sikre at skoleeier ikke senere blir stilt overfor rettslige krav. Dette oppleves ikke som en god nok begrunnelse for rapportering og dokumentasjon". Det kan altså se ut til at kravene til saksbehandling og dokumentasjon skaper en usikkerhet og frustrasjon som i verste fall står i veien for det som er det viktigste i disse sakene, nemlig at skolen gjør noe med krenkelser.

Innholdet i den foreslåtte aktivitetsplikten kommenteres ikke nærmere her. Dette er grundig forklart i utvalgets rapport (kapittel 15). Forslagene til endring på dette området fremstår som en fornuftig forenkling av dagens regelverk.

Med resten av Djupedal-utvalgets rapport som kontekst, er det imidlertid interessant å se på deler av utvalgets begrunnelse for å gå vekk fra krav om enkeltvedtak. Det pekes blant annet på at "det er (..) vanskelig å få denne typen mellommenneskelige relasjoner inn i enkeltvedtaksformen (..)". Det vises også til at Barneombudet har påpekt at "det at skolen gjør et enkeltvedtak, ikke nødvendigvis innebærer at eleven får det bedre."⁴² I lys av utvalgets refleksjoner knyttet til enkeltvedtakets begrensinger, er det paradoksalt at utredningen på så mange andre områder gir uttrykk for en så

sterk tro på hva som kan oppnås gjennom lovregulering og andre rettslige tiltak. Utvalgets nøkterne vurdering av enkeltvedtak som virkemiddel mot mobbing, kunne passet minst like godt på en del av de rettslige tiltakene utvalget selv foreslår. Et eksempel er den temmelig ukritiske troen på effekten av å "tydeliggjøre" diverse rettigheter i loven, ref forrige avsnitt om forslagene til endringer i opplæringsloven § 9a-1. Som utvalget skriver: "Det sentrale i disse sakene er aktiviteten og at skolen gjør noe, ikke dokumentasjonen." Man kan også si at det sentrale heller ikke er om den ansatte som gjør noe, tenker at han gjør dette for å oppfylle barnekonvensjonen. Om de ansatte ved skolen arbeider for å skape et "godt" eller "trygt" skolemiljø" er også underordnet, så lenge elevene trives og ikke mobber hverandre.

Rettsikkerhetsproblemer

Den nye aktivitetsplikten som foreslås, utløses "når elever blir krenket."⁴³ Og, som vi var inne på i del 1, om det foreligger en krenkelse avhenger av elevens subjektive opplevelse. Utvalget har også presisert hva som ligger i dette: "Det ville (..) vært problematisk dersom en voksenperson kunne fortelle et barn at dette må du tåle. Dette vil kunne være en ny krenkelse." Utvalget viser også i denne sammenhengen til barnekonvensjonen og konvensjonens artikkel 16 om barns integritet. Men konvensjonen stiller heller ikke på dette området noen krav som er relevante for problemstillingen utvalget tar opp. Det er ingenting i artikkel 16, eller artikkel 12 (om barns rett til bli hørt), som det også vises til, som tilsier at en elevs subjektive opplevelse må være det avgjørende kriteriet for hva som er krenkelser. Men dette kriteriet er uttrykkelig lagt til grunn av utvalget, og det foreslås nå også lovfestet.

Utvalget legger vekt på barns rettsikkerhet og viser til at det er et rettsikkerhetsproblem når mobbing og krenkelser ikke forhindres slik loven krever. Det er et viktig hensyn å forhindre at barn mobbes eller krenkes, og å sørge for at det iverksettes tiltak for å stoppe mobbingen hvis situasjonen krever det. Man kan godt omtale dette som et rettsikkerhetsspørsmål, som vi har vært inne på. Men mobbing og krenkelser handler også, i noen grad, om sosiale situasjoner og menneskelige relasjoner som går flere veier. Og selv i de klareste mobbetilfellene dreier det seg om hendelser der det alltid er minst to parter involvert, og da vil det som regel også være minst to ulike oppfatninger om hva som har skjedd.

Rettsikkerhet handler ikke bare om tiltak for å beskytte den som utsettes for krenkelser, det handler også om rettigheter for den som anklages for å ha gjort noe galt. Utvalget tar i noen grad opp begge disse to hensynene: "Håndteringen må legges opp slik at den ivaretar alle berørte parter rettsikkerhet på en forutsigbar måte." Og utvalget peker på at hensynet til kontradiksjon må ivaretas, altså at den som påstås å ha utøvd krenkelsene, må få legge frem sin versjon. Men hvordan skal hensynet til den påståtte mobberen i praksis ivaretas når det i alle tilfeller er slik at "den ansatte skal ikke stille spørsmål ved den krenkedes subjektive opplevelse. Det foreligger en krenkelse om en elev føler det slik."⁴⁴ Hva innebærer reelt sett retten til kontradiksjon i en slik kontekst? Hvorfor skal læreren eller andre voksne "undersøke nærmere hva som har skjedd" når det uansett ikke er mulig (eller lovlig) å bestride at det foreligger en krenkelse hvis en elev føler det slik? Dette er et åpent spørsmål slik utvalgets forslag til nytt regelverk er beskrevet. Og det er vanskelig å se hvordan dette kan praktiseres uten at det skaper åpenbare rettsikkerhetsproblemer, på den måten at det i praksis vil være umulig å bli "frikjent" for en anklage om mobbing.

Ny klageordning og innføring av administrative sanksjoner

Etter gjeldende regler (§9a-3 tredje ledd) kan eleven eller foreldrene klage på enkeltvedtaket eller på at skolen ikke har gjort et vedtak innen rimelig tid. Fylkesmannen er klageinstans for både grunnskolen og videregående skole.

Utvalget foreslår en radikal omlegging av dagens klageordning. Disse tiltakene anses som hovedgrepet for å sikre at elevens rettigheter blir overholdt. Forslaget går i grove trekk ut på følgende:⁴⁵

- Klageordningen knytte til den foreslåtte aktivitetsplikten. Gjenstanden for klage (det man kan klage på) blir krenkende behandling og om skolen har gjort nok for å stoppe dette og for øvrig satt inn tilstrekkelige tiltak for å sikre at eleven har et trygt psykososialt skolemiljø.
- Barneombudet blir førsteinstans for behandling av klager. Barneombudets vedtak kan påklages til Skoleklagenemnda.
- Tilsyn videreføres som dag (ved Fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet).
- Barneombudet, tilsynsmyndighetene og skoleklagenemnda gis hjemmel til å pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner mot skoleeiere som ikke oppfyller kravene i kapittel 9a

Stikkordsmessig er utvalgets begrunnelse for behovet for en ny klageordning følgende:

- Dagens ordning er lite kjent og lite brukt sammenlignet med andelen elever som oppgir å ha blitt krenket eller mobbet
- Barneombudet har hevdet at dagens system "er krevende for barn og foreldre, og at det forutsetter at foreldrene har en juridisk kompetanse som de normalt ikke har". Ombudet har også pekt på at klagesakene tar lenger tid enn barnet tåler å vente.
- "Utvalget mener at klageordningen må være slik at den gir elever og foreldre et effektivt rettsvern, og at ordningen må innrettes slik at rettssikkerheten bedres, saker likebehandles i større grad og at elever og foreldre har tillit til ordningen."
- Utvalget trekker også frem barnekonvensjonen og "nødvendigheten av at barn har en klageordning som er tilgjengelig, barnesensitiv og behandler saker raskt."
- Behov for likebehandling og spesialisert kompetanse tilsier en nasjonal klageordning.

Utvalget mener, etter å ha vurdert ulike modeller, at "den beste løsningen vil være å utvide Barneombudets mandat og fastsette i opplæringsloven og barneombudsloven at Barneombudet skal være førsteinstans for klager på krenkende ord og handlinger etter opplæringsloven."⁴⁶ Dette er basert på ordningen i Sverige med et Barn- og elevombud. Utvalget understreker videre at Barneombudet må bli en lavterskelordning, og at det er viktig med "juridiske virkemidler". Derfor foreslås det at Barneombudet gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, at det gis hjemmel for reaksjoner i form av krav om retting og tvangsmulkt, og hjemmel for administrative sanksjoner i form av overtredelsesgebyr. Reaksjonene og sanksjonene rettes mot skoleeierne, det vil si kommunestyret og fylkestinget, som er den formelle skoleeieren for offentlige skoler.

Det er, som utvalget beskriver, flere indikasjoner på at dagens klageordning ikke fungerer spesielt godt, og at denne ordningen i begrenset grad bidrar til å bedre elevenes skolemiljø. Utvalgets forslag til en ny klageordning ser ut til å adressere en del av problemene med dagens system, i den forstand at det virker sannsynlig at det kan bli enklere å klage på skolens innsats. Men det er grunn til å stille et mer grunnleggende spørsmål: Er det sannsynlig at denne typen klageordninger er et effektivt tiltak mot mobbing, selv om de oppleves som et "lavterskel"-tilbud og klageinstansen utstyres med

”kraftfulle juridiske verktøy” av den typen utvalget foreslår? Eller, for å bringe inn utvalgets eget utgangspunkt: Vet vi at det er dette som virker?

Dette bør diskuteres nærmere. Det er nemlig ingen momenter i det utvalget selv har presentert om kunnskapsgrunnlaget om mobbing, som skulle tilsi at en ny klageordning med tilhørende oppbygging av byråkrati og hjemler for forvaltningssanksjoner bør være en hovedsatsing for å bedre det psykososiale skolemiljøet. Det er særlig grunn til å stille spørsmål ved effekten av administrative sanksjoner i form av overtredelsesgebyr mot skoleeiere.

Er administrative sanksjoner et godt virkemiddel for å bekjempe mobbing?

Begrepet ”administrativ sanksjon” defineres gjerne som ”sanksjoner som ilegges av et forvaltningsorgan som ved lov er tildelt kompetanse (myndighet) til å ilegge sanksjoner. Med sanksjon menes negative reaksjoner som retter seg mot begåtte overtredelser av lov, forskrift eller enkeltvedtak, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål.”⁴⁷ Administrative sanksjoner kan være en økonomisk forpliktelse i form av et overtredelsesgebyr eller en tilleggsbetaling, eller ulike former for rettighetstap. Som det fremgår av definisjonen over, som er hentet fra utredningen til det såkalte Sanksjonslovutvalget (NOU 2015:2 Fra bot til bedring) dreier det seg altså om en reaksjon mot et begått regelbrudd, og hensikten er at denne reaksjonen skal ”svi” som en straff (pønalt formål). Administrative sanksjoner har altså mange fellesstrekk med straff, og i mange tilfeller vil en administrativ sanksjon i praksis også oppleves på samme måte som en straff. Men administrative sanksjoner er formelt sett ikke straff, de er formelt å regne som forvaltningsrettslige enkeltvedtak. Det har en viktig praktisk betydning på den måten at det er forvaltningslovens regler som gjelder for saksbehandlingen, og ikke straffeprosessens regler, som gjelder i straffesaker. Men for den som pålegges en økonomisk forpliktelse er det for alle praktiske formål det samme om reaksjonen kalles overtredelsesgebyr, og dermed er en administrativ sanksjon, eller bot, som formelt sett er straff. Den eneste forskjellen i praksis er at den som ilegges en administrativ sanksjon, ikke er vernet av straffeprosessens rettssikkerhetsgarantier.

Bruken av administrative sanksjoner har økt kraftig de siste 10-15 årene og brukes innenfor en rekke forvaltningsområder, først og fremst på områder der det offentlige driver tilsyn med privat næringsvirksomhet. Det fins i dag over 40 ulike hjemler for overtredelsesgebyr. Bruken av administrative sanksjoner som alternativ til straffreaksjoner mot private bedrifter, og de rettssikkerhetsutfordringene denne praksisen skaper for næringslivet, er gjenstand for en større debatt, som vi ikke skal gå nærmere inn på her. I relasjon til Djupedal-utvalgets forslag er det nemlig en annen problemstilling som er interessant: Hva er den forventede effekten av å bruke denne typen sanksjoner mot en offentlig aktør?

Etter Djupedal-utvalgets forslag er det skoleeier, som for offentlige skoler er kommunen eller fylkeskommunen, som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, dersom en skole de har ansvar for ikke oppfyller kravene i opplæringsloven kapittel 9a. Vi har altså å gjøre med et sanksjonssystem der en kommune eller fylkeskommune kan pålegges å betale en viss sum til staten, som en ”straff” for at en offentlig finansiert virksomhet som kommunen eller fylkeskommunen har ansvaret for, har brutt en eller flere lovbestemmelser. Det fins en parallell til denne problemstillingen: Bruken av foretaksstraff mot offentlige etater.

Straffeloven kapittel 3a har bestemmelser om foretaksstraff. Straffeloven § 48a gir hjemmel for å straffe et foretak i form av illeggelse av en bot der noen i foretaket har overtrådt et straffebud. Et av de sentrale kjennetegnene ved foretaksstraff er at den kan anvendes mot et foretak, men uten

at noen ansvarlige personer straffes. Man kan reagere med bøter mot bedrifter som gjør noe som skader samfunnet, for eksempel i form av forurensing eller personskade grunnet uforsvarlig drift. Hensikten er å ramme virksomhetenes økonomi forholdsvis hardt, i håp om at både bedriften og andre foretak skal endre holdninger og rutiner.

Foretaksstraff i form av bøter og administrative sanksjoner i form av overtredelsesgebyrer er reaksjonsformer som for alle praktiske formål kan sidestilles, med unntak av den nevnte forskjellen når det gjelder prosessuelle regler. Disse sanksjonsformene er primært begrunnet med antatt preventive virkninger. En slik begrunnelse gir mening i relasjon til privat næringsvirksomhet. Ved at bøtene eller gebyrene settes høyt, noe som har vært forutsatt i forarbeidene, er det rimelig å anta at straffen/sanksjonen griper merkbart inn i foretakets økonomi på en slik måte at det har en effekt både på vedkommende foretak og andre foretak som opererer på samme måte.⁴⁸

Men foretaksstraff anvendes også mot forvaltningsvirksomheter. Både Forsvarsdepartementet og Hordaland politidistrikt har blitt ilagt foretaksstraff relativt nylig, for å ta to eksempler. Intensjonen ved å anvende denne formen for reaksjon også mot forvaltningen er antagelig å vise at også offentlige etater holdes ansvarlige på linje med private foretak. Men det er en forskjell: Bøter mot private foretak går utover virksomhetens lønnsomhet, mens bøter mot en offentlig etat bare går utover forvaltningens mulighet til å gjennomføre de oppgaver den er satt til. Det er grunn til å stille spørsmål ved om en slik bot "svir" i samme grad for en offentlig etat, slik den vil gjøre for en privat bedrift. Den samme innvendingen kan reises mot forslaget om å illegge overtredelsesgebyr mot kommuner som har ansvar for skoler som bryter opplæringsloven.

For hva er den konkrete effekten av disse sanksjonene? Hvis beløpene er lave, har det liten effekt utover en ren symbolmarkering. Og dersom beløpene settes høyt, går "straffen" utover innbyggerne, fordi etatens muligheter til å utføre sine oppgaver forverres. Hvis kommunen er avhengig av pengene for å utføre sine lovpålagte plikter, er det dessuten vanskelig å se for seg noe annet enn at de dukker opp igjen ved neste anledning. I alle tilfeller er resultatet altså at statens budsjettmidler bare sirkulerer i systemet.

Djupedal-utvalget viser til "overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning."⁴⁹ Men det vises ikke til noe empirisk belegg eller andre argumenter som kan sannsynliggjøre en slik virkning av overtredelsesgebyrer brukt på denne måten. Det virker mer rimelig å anta at en eventuell allmennpreventiv effekt vil være svært beskjeden. En slik effekt forutsetter at noen med ansvar og mulighet til å påvirke, føler konsekvensene av sanksjonen som smertefull på en eller annen måte. Det er vanskelig å tenke seg, ettersom sanksjonen kun retter seg mot personer med ansvar på en svært avledet og fjern måte.

Skisse til en alternativ sanksjonsmodell

Forslaget om administrative sanksjoner mot skoleeierne passer godt inn i en større kontekst. Både foretaksstraff og overtredelsesgebyrer anvendt mot offentlige virksomheter kan ses som del av en juridisk struktur som pulveriserer det personlige lederansvaret i det offentlige. Sett i sammenheng med fraværet av sanksjoner rettet mot enkeltpersoner, som er gjennomgående i offentlig forvaltning, er dette med på å skape inntrykk av en uheldig ansvarskultur i det offentlige.

I opplæringsloven er det hjemler for personlig straffansvar for ansatte ved skolene som ikke handler slik de er pålagt ved oppdagelse eller mistanke om mobbing og trakassering. Disse bestemmelsene foreslås videreført av utvalget. Det er bra. Det bør være et slikt straffansvar ved alvorlig svikt.

Men i de tolv årene disse bestemmelsene har vært gjeldende, har ingen blitt straffet for brudd på handlingsplikten.⁵⁰ Og det ser heller ikke ut til at andre sanksjoner anvendes mot enkeltpersoner med ansvar. Til tross for at et betydelig antall barn opplever mobbing, og til tross for avdekking av flere saker der det åpenbart foreligger grov svikt på enkelte skoler: Når hørte vi sist om en rektor eller lærer som mistet jobben fordi de ikke har greid å forhindre eller stanse mobbing?

Dette handler om flere omfattende temaer, som stillingsvern og lederkultur for eksempel. Vi skal ikke gå inn på dette i større detalj her. Slike spørsmål har heller ikke blitt drøftet med ett ord av utvalget. Det er et paradoks når det samtidig er pekt på at skoleledelse og klasseledelse er helt avgjørende enkeltfaktorer for skolemiljøet. Basert på det vi vet har stor betydning, ville det vært naturlig å starte med å spørre hvordan vi i større grad kan ansvarliggjøre de personene som er nærmest til å gjøre noe med problemene. Dette handler ikke bare om at lærere og rektorer som gjør en dårlig jobb i større grad bør miste jobben. Men det handler om det og.

AVSLUTNING

Som nevnt innledningsvis, bør vi unngå at debatten om mobbepolitikken blir en kamp om hvem som vil gjøre mest. I debatter om samfunnsproblemer som opprører oss, og særlig når det er snakk om krenkelser mot personer som er forsvarsløse, er det alltid en fare for at tema for debatten blir hvem som tar problemene mest på alvor. Det skaper lett en dynamikk der man ender opp med tiltak som sender "tydelige signaler" og gir inntrykk av handlekraft, men som ikke nødvendigvis har stor effekt. Djupedal-utvalgets utredning har neppe gjort det lettere å unngå en slik dynamikk i debatten.

Men de elevene som "opplever skolehverdagen som et mareritt", for å låne Djupedals formulering, fortjener at vi behandler dette temaet seriøst. Og det handler ikke først og fremst om at "vi må våge mer offensive grep."⁵⁰ I hvert fall ikke hvis "offensive grep" betyr at vi skal gjør så mye som mulig "på et bredt felt". Det innebærer snarere at vi må ta en grundig debatt om hvilke problemer vi skal løse, og hvilke tiltak som er egnet til å løse disse problemene, eller i det minste bedre situasjonen. Vi bør starte med å diskutere hva vi tror vi vet.

FORFATTER: Notatet er skrevet av Torstein Ulserød, jurist i Civita. torstein@civita.no

SLUTTNOTER

1 Øystein Djupedal, "Å høre til", kronikk i VG 18.03.2015

2 NOU 2015:2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø ble sendt på høring 19.03.2015 med høringsfrist 22.06.2015

3 Olweus og Roland 1983. Mobbing: Bakgrunn og tiltak. Oslo: Kirke og undervisningsdepartementet, referert i NOU 2015:2, s. 69

4 Øystein Djupedal, "Å høre til", kronikk i VG 18.03.2015

5 NOU 2015:2, s. 31

6 Se del 3 i dette notatet

7 NOU 2015:2, s. 31

8 "Mobbing" er, slik utvalget forstår dette begrepet, en underkategori av "krenkelser", i den forstand at "krenkelser (..) er et samlebegrep for ord eller handlinger der en persons verdighet eller integritet blir krenket". Samtidig består mobbing av enkeltepisoder med krenkelser; "krenkelser er de enkeltepisoder som finner sted ved (..) mobbing". I dette notatet vil begrepene "mobbing" og "krenkelser" likevel bli brukt litt om hverandre.

- 9 NOU 2015, s. 55
- 10 Olweus og Roland 1983. Mobbing: Bakgrunn og tiltak. Oslo: Kirke og undervisningsdepartementet
- 11 NOU 2015:2 s. 160
- 12 Store norske leksikon, Store medisinske leksikon: https://sml.snl.no/Verdens_helseorganisasjon
- 13 Intervju i Dagbladet 23.11.2009: <http://www.dagbladet.no/2009/11/23/nyheter/sykefraver/etikk/9167966/>
- 14 NOU 2015:2, forord "Å høre til"
- 15 NOU 2015:2, s 55
- 16 Elevundersøkelsen 2013. Andelen av elever som rapporterer om mobbing ved de 5 prosent av skolene med mest mobbing, er minst 12,5 prosent.
- 17 Ertesvåg, S. K. og Roland. (2014). Professional cultures and rates of bullying. I: School Effective hess and school Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice. Rontledge. Referert I NOU 2015:2, s. 112
- 18 NOU 2015:2, s. 20
- 19 NOU 2015:2, s. 20
- 20 NOU 2015:2, s. 416
- 21 NOU 2015:2, s. 141
- 22 NOU 2015:2, 142
- 23 NOU 2015:2, s. 141
- 24 FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989
- 25 Se for eksempel Civita-notat nr. 23/2014 Bør voldtektslovgivningen brukes som et likestillingspolitisk virkemiddel? og Ot.prp.nr.22 (2008-2009)
- 26 NOU 2015:2, s. 157
- 27 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven), LOV-1998-07-17-61
- 28 Opplæringsloven gjelder generelt ikke for privatskoler med rett til statstøtte, da det er Lov om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova), LOV-2003-07-04-84, som regulerer disse skolene. Men som det fremgår av privatskolelova § 2-4 gjelder opplæringsloven kapittel 9a også for skoler godkjent etter denne loven.
- 29 Rt. 2012 s. 146 (Kristiansand-dommen)
- 30 Rt. 2012 s. 146 (Kristiansand-dommen)
- 31 NOU 2015:2, s. 196
- 32 NOU 2015:2, s. 192
- 33 NOU 2015:2, kapittel 15
- 34 NOU 2015:2, s. 193
- 35 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), LOV-1999-05-21-30, § 3
- 36 NOU 2015:2, s. 205
- 37 NOU 2015:2, s. 209-210
- 38 NOU 2015:2, s. 209, rapporten viser her til Thapa mfl 2013
- 39 NOU 2015:2, s. 210, rapporten viser her til Søndergaard 2009
- 40 NOU 2015:2, s. 212
- 41 NOU 2015:2, s. 211
- 42 NOU 2015:2, s. 236
- 43 NOU 2015:2, s. 237
- 44 NOU 2015:2, s. 180
- 45 NOU 2015:2, s. 248-268
- 46 NOU 2015:2, s. 261
- 47 NOU 2003:15 Fra bot til bedring , s. 64
- 48 Se Civita-notat nr. 27/2013 Belønning av og sanksjoner mot forvaltningsledere
- 49 NOU 2015:2, s. 277
- 50 En rektor ble imidlertid gitt påtaleunntatelse, som innebærer en konstatering av straffansvar uten straff, i en mobbesak i Narvik nylig: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Rektor-kjent-straffskyldig-etter-mobbesak-i-Narvik-8049174.html>
- 51 Øystein Djupedal, "Å høre til", kronikk i VG 18.03.2015