

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres referanse
15/1647-

Vår referanse
15/00345-4/EOL

Dato
12.06.2015

Datatilsynets høringsuttalelse - NOU 2015:2 Å høre til - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø - Kunnskapsdepartementet

Vi viser til Kunnskapsdepartementets høringsnotat av 19. mars 2015 hvor Djupedalsutvalgets utredning, *NOU 2015: 2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*, sendes ut på offentlig høring. Datatilsynet har følgende merknader til utredningen og utvalgets forslag til tiltak.

Kapittel 12 Fra menneskerettigheter til praksis

Utvalget viser til at det er nødvendig med en forsterket innsats mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i norsk skole. I den sammenheng foreslås det at Barnekonvensjonen implementeres bedre innenfor utdanningssektoren.

Datatilsynet støtter dette tiltaket. Vi registrerer imidlertid at utvalget har hatt sitt hovedfokus rettet mot å sikre rettighetene til elever som blir krenket, og vi minner om at skolen skal ivareta rettsikkerheten til alle elever – også de som har krenket andre elevers rettigheter. Når skolen utformer tiltak for å avdekke mobbing, og dette innebærer registrering av personopplysninger, er det viktig å huske på at det er minst to parter som har krav på at deres rettsikkerhet blir ivaretatt. Dette handler om grunnleggende rettigheter som kontradiksjon, rett til innsyn og informasjon.

Vi finner støtte for dette i Utdanningsdirektoratet sitt rundskriv Udir-2-2010 hvor de skriver på side 24 : *”Direktoratet minner om at der det er flere involverte elever må skolen ivareta rettsikkerheten til alle. Skolen må sikre at vedtaket ikke går på tvers av rettighetene disse har etter opplæringsloven eller annet lovverk. Dette vil også gjelde for elever som har krenket andre elevers rettigheter.”*

Kapittel 13 Arbeid med å fremme et trygt skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

13.5.2 Elevenes digitale kompetanse

Utvalget har flere steder i utredningen trukket frem opplæring i digital dømmekraft og personvern som gode forebyggende tiltak mot mobbing. Tydeligst kommer dette frem under punkt 13.5.2. Vi i Datatilsynet støtter utvalgets vurdering av at opplæring i digital kompetanse

og personvern er av stor betydning for å bygge gode normer og verdier, og dermed forebygge mobbing. Vi synes det er spesielt positivt at utvalget fremhever Du bestemmer som undervisningsopplegg for opplæring i digital dømmekraft og personvern. Utvalget anbefaler å styrke Senter for IKT i utdanningen sitt mandat på dette området. Dette støtter Datatilsynet fullt ut.

Utvalget fremhever også Datatilsynets initiativ til å utarbeide en norm for godt personvern i skolen som en god måte å skolere skoleeiere i personvern. Vi håper Kunnskapsdepartementet følger utvalgets råd og engasjerer seg i et normarbeid. Vi er stadig i kontakt med skoleeiere og informasjonssikkerhetsansvarlige i kommuner og fylkeskommuner, og vår erfaring er at disse har et sterkt ønske om et mer sentralisert initiativ knyttet til utarbeidelse av rutiner og «best practice» som kan brukes på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

13.8 Programmer for det forebyggende arbeidet med psykososialt skolemiljø og atferd i skolen

For å forebygge mobbing og negativ oppførsel velger mange skoler å kjøpe rettigheter til å bruke ferdigutviklet materiell og veiledning. Utvalget har tatt for seg fire ulike programmer som har fått økonomisk støtte fra Utdanningsdirektoratet, blant annet PALS. Datatilsynet har ved tilsyn avdekket at SWIS (Scholl-Wide Information System), som er en del av PALS, inneholder et eget sett med atferdsnormer. Dette er særdeles problematisk med tanke på forutsigbarhet og trygghet for elevene som utvalget har lagt så stor vekt på i utredningen.

Datatilsynet mener at det må være ordensreglementet som skal inneholde skolens atferdsnormer – ikke mobbeprogrammene.

«Ordensreglementet er et sentralt redskap i arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø og forebygging og håndtering av krenkelseser», uttaler utvalget i utredningen¹. Dette utsagnet er vi i Datatilsynet helt enig i, og vi er glad for at utvalget slår fast at det er ordensreglementet som skal regulere hva som er akseptabel oppførsel fra elevene. Det legges også til grunn i utredningen at det er ordensreglementet som skal utgjøre grunnlaget for sanksjoner rettet mot elever som bryter reglene for oppførsel.

Vi er helt enige med utvalget i at det er viktig å holde fast ved ordensreglementet som en forskrift som skal gjennom en demokratisk prosess før den vedtas. Dette betyr at både elever, foreldre, lærere og skoleledere skal få muligheten til å høres med sine meninger og enes om et sett med normer som alle skal være kjent med og som alle skal følge. En slik prosess skaper forutsigbarhet og trygghet.

Atferdsnormene i SWIS samsvarer ikke med ordensreglementet som gjelder ellers på skolen. I forbindelse med tilsyn fikk vi tilsendt skoleeiers definisjoner av alvorlig og mindre alvorlig atferd, og sammenlignet dem med eksempler på atferd som ifølge SWIS er å anse som mindre problematferd og større problematferd. Det viste seg at det ikke var samsvar mellom det skoleeier definerte som problematferd og det SWIS definerer som problematferd. Dette er uholdbart med tanke på forutsigbarhet omkring hva slags atferd som medfører sanksjoner for

¹ NOU 2015:2, pkt 15.11 Ordensreglement, s. 225

elevene. Når skoleeier har gjort en vurdering av hvilke regler om atferd de vil håndheve for å ivareta et godt psykososialt miljø, må det være samsvar mellom disse og det som faktisk registreres om avvik fra regler om atferd.

Atferdsnormene i SWIS er heller ikke utarbeidet gjennom demokratiske prosesser slik ordensreglementet er. SWIS består av et sett standardiserte atferdsnormer som stammer fra det opprinnelige amerikanske programmet, og bærer preg av en viss kulturforskjell. For eksempel er ”*uakseptabel klesstil/fremtoning*” en såkalt hendelse som skal rapporteres og sanksjoneres.

Som utvalget trekker frem i kap 14 om håndtering av krenkelser i skolen er det viktig at skolen evner å skape en forutsigbar og rettssikker situasjon for alle de involverte. Å operere med to sett av normer skaper ikke forutsigbarhet.

Det er positivt at utvalget vektlegger viktigheten av at programmene ivaretar rettigheter og plikter gitt i opplæringsloven og personopplysningsloven. Utvalget foreslår også noen endringer i Utdanningsdirktoratets kriterier for å motta økonomisk støtte. Datatilsynet mener at det i kriteriene også bør inntas et krav om at programmene ikke skal inneholde separate sett med atferdsnormer. For å sikre nødvendig forutberegnelighet og trygghet om hvilke regler som gjelder må programmene underlegges skolens ordensreglement.

Kapittel 14 Håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen.

14.2 Profesjonell usikkerhet som analyseverktøy

«*Jakten på skyld hos individer ser ut til å fungere som en tenketeknologi som gjør at sanksjonerende løsninger fremstår som logiske*»², sier utvalget og refererer til forskning som viser at vi har en tendens til å søke forklaringer på mobbing som fører til at noen utpekte elever får skylden for mobbingen, og at disse skal få sin straff eller behandling. Dette skjer til tross for en nokså unison enighet om at straff ikke virker for å bedre mellommenneskelige relasjoner.

Datatilsynet har sans for prinsippet om *profesjonell usikkerhet* som lanseres som et hovedprinsipp for håndtering av krenkelser. Voksne forstår en situasjon utfra sine egne preferanser og oppfatninger om hva som er normalt, riktig og passende i relasjoner mellom voksne. Det er ikke sikkert at en situasjon mellom barn skal forstås tilsvarende. Voksne kan ha god nytte i å stille noen kritiske spørsmål til sin egen normsfære før han/hun skal beskrive en mulig mobbesituasjon.

Ivaretagelse av hensynet til en riktig beskrivelse av en situasjon er noe av bakgrunnen for at Datatilsynet har vært kritiske til bruken av SWIS. Hendelsesrapportene i SWIS legger opp til at ansatte skal fylle ut en rapport når de observerer en negativ hendelse i skoletiden. Rapporten skrives der og da, og det som rapporteres er kun den ansattes oppfattelse av situasjonen uten at noen av de involverte blir spurt om hva som skjedde og hvorfor. Dette kan resultere i en ensidig beskrivelse av situasjonen. I verste fall kan beskrivelsen gi et feil bilde

² NOU 2015: 2, s. 181

av hva som egentlig har skjedd. En slik måte å dokumentere hendelser på ivaretar ikke viktige rettssikkerhetsprinsipper som kontradiksjon, plikt til tilstrekkelig utredning eller innsyn og informasjon.

Det å bli oppført i et register over negativ atferd/negative hendelser oppleves som en sanksjon for elever og foresatte³. Utvalget uttaler at de ansatte ved skolen må være varsomme med å se isolert på regelbrytende atferd. Det er viktig at de ansatte vurderer årsakene til elevens atferd⁴. Utvalget mener videre at skolen ved valg av sanksjoner skal ha en plikt til å vurdere om det foreligger skjerpene eller formildende omstendigheter. Dette står i motstrid til den forenklete prosedyren med å rapportere observerte hendelser fortløpende uten noen form for medvirkning av de involverte.

14.3 Håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen.

Utvalget lanserer en modell for håndteringen av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen delt inn i fire faser; Mistanke, avdekking, intervensjon og oppfølging.

Datatilsynet støtter utvalgets forslag om å utarbeide en veileder for håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen. Vi legger til grunn at forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder i alle fall fra fase tre, intervensjon. Vi er imidlertid opptatt av at alle involvertes rettssikkerhet blir ivaretatt også i fase en og to, mistanke og avdekking.

Våre erfaringer er primært knyttet til skolers fremgangsmetoder for å avdekke digital mobbing. Vårt inntrykk er at det er stort behov for veiledning med hensyn til hvordan skolen skal håndtere den innledende fasen hvor mistanke oppstår og undersøkelser skal gjøres. Vi har eksempler på at elever er innkalt enkeltvis på rektors kontor, og bedt om å logge inn på sin Facebook-konto for at rektor skal undersøke hvorvidt vedkommende er involvert i trakassering av en medelev. Ved utarbeidelsen av veiledning til skoleeier må det lages forslag til rutiner som forhindrer denne type fremgangsmåter.

Personvernkommissjonen viet i sin rapport "Individ og integritet" (NOU 2009:1) barn og ungdoms krav på personvern spesiell oppmerksomhet. Kommisjonen tar utgangspunkt i at barn har de samme rettigheter som voksne når det gjelder personvern. I kapittel 14 "Personvern for barn og unge" skriver kommisjonen at *"på samme måte som voksne har krav på personvern på arbeidsplassen, har barn og unge krav på privatliv på skolen. Fjernsynsovervåking, overvåking av PC-bruk og andre former for inngripende overvåking på skolen reiser grunnleggende spørsmål om hvilke signaler man gir barn og unge når det gjelder å sette grenser for inngrep i den personlige integritet. Hvis barn vokser opp med at overvåking er et akseptabelt virkemiddel, uavhengig av om problemet kan avhjelpes på en mindre inngripende måte, mister de perspektiver som vil være viktige for samfunnet når barnet blir voksent og skal spille en borgerrolle i vårt demokrati."*

Skoleeier har et stort ansvar med hensyn til å ivareta elevens psykososiale miljø. Det er imidlertid viktig at ikke presset til å avdekke mobbing blir så påtrengende at det resulterer i

³ Datatilsynet har mottatt flere klager fra foresatte på bruk av informasjonssystemet SWIS

⁴ NOU 2015:2, kapittel 15, pkt. 15.11.4

tiltak som bryter med barnas grunnleggende rett til privatliv. I det perspektivet er det også viktig at skolen og dens ansatte skal være gode rollemodeller for barna. Dersom barna erfarer at voksne ikke respekterer deres private sfære – hvorfor skulle de i fortsettelsen respektere andres privatliv?

Datatilsynet foreslår at Kunnskapsdepartementet tar grep å sørger for at landets skoler får et mer bevisst forhold til hvilke personopplysninger de ber om fra elevene og hvordan de behandler personopplysningene de registrerer. Et steg i riktig retning vil være å utarbeide klare retningslinjer for hva skolen kan tillate seg hva gjelder inngrep i elevenes private sfære for å avdekke mobbing.

Kapittel 15 Økt rettssikkerhet ved tydeliggjøring av opplæringsloven kapittel 9a

15. 11 Ordensreglement

Vi er helt enige med utvalget i at det er viktig å holde fast ved ordensreglementet som en forskrift som skal gjennom en demokratisk prosess før den vedtas. Dette betyr at både elever, foreldre, lærere og skoleledere skal få muligheten til å høres med sine meninger og enes om et sett med normer som alle skal være kjent med og som alle skal følge. En slik prosess skaper forutsigbarhet og trygghet. Se for øvrig våre merknader til pkt 13.8.

15.12.7 Hensynet til elevenes personvern i forbindelse med dokumentasjon

Utvalget legger til grunn at håndtering av krenkelser vil medføre behandling av personopplysninger, og foreslår å tydeliggjøre skoleeiers hjemmel til å dokumentere saksgangen i denne type saker. Utvalget mener det etter gjeldende rett er hjemmel i opplæringsloven for slik behandling av personopplysninger, men forslaget om tydeliggjøring kommer på bakgrunn av at Datatilsynet i en tidligere sak har uttalt at opplæringslovens bestemmelser er for vage og skjønnsmessige til å registrere opplysninger om enhver negativ oppførsel.

Vi mener det er behov for nyansering av dette avsnittet i utredningen. Datatilsynets anerkjenner selvsagt skoleeiers plikt og behov for å dokumentere saksgangen i enkeltsaker. Vår kritikk var knyttet til bruk av SWIS som informasjonssystem. I SWIS registreres opplysninger om negative hendelser, knyttet til enkeltpersoner, uten at dette er underlagt saksbehandlingsreglene som gjelder ellers. Opplysningene i SWIS brukes som dokumentasjon til tross for at det ikke er rutiner for kontradiksjon og informasjonen til elever/foresatte er i beste fall mangelfull – i verste fall ikke eksisterende. Dette er ikke en god måte å sørge for dokumentasjon, og det mener vi utvalgets utredning underbygger ved at det legges så stor vekt på behovet for rettssikkerhet, forutberegnelighet og involvering av elever og foresatte.

Datatilsynet mener all behandling av personopplysninger i forbindelse med håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen må underlegges saksbehandlingsregler som sikrer alle parter rettssikkerhet.

Kapittel 19 Å styrke kompetansen

Datatilsynet støtter utvalgets forslag om å prioritere kompetansekrav knyttet til forebygging og håndtering av digital mobbing i lærerutdanningen, samt etterutdanningsprogrammer i samme tema.

Vi gjør i den forbindelse oppmerksom på at Senter for IKT i utdanningen høsten 2015 lanserer en egen modul for opplæring i digital dømmekraft og personvern rettet mot lærere i Du bestemmer.

Kapittel 21 Inkluderende skole

21.8.3 Involvering av elever og foreldre

Det er helt avgjørende at elevene høres når det skal tas avgjørelser om hvordan mobbing skal forebygges og mobbesaker løses. De voksne må også evne å sette seg inn i mekanismene som gjelder i relasjoner mellom barn/unge.

Vi fikk nylig en henvendelse fra en elev på en skole hvor de jevnlig gjennomfører mobbeundersøkelser. Undersøkelsen blir gjennomført ved at PCer blir plassert ut i et stort rom hvor alle ser alle. Eleven fortalte at alle visste at de som brukte mer enn 5 minutter på å svare på undersøkelsen mest sannsynlig hadde noe å fortelle. Ved å bruke tid på å svare forteller du da indirekte at du selv blir mobbet, eller at du vet om noen andre som mobber/blir mobbet. Dette er ikke populært, og resultatet kunne bli at du risikerte å bli konfrontert med dette etterpå.

Vi mener at dette eksemplet viser at det er viktig at skoleeier setter seg inn i elevenes hverdag, og ser på hvordan tiltakene de iverksetter får betydning for dem. For eksempel bør mobbeundersøkelser kunne gjennomføres uten å henge ut enkeltpersoner.

Datatilsynet deler utvalgets oppfatning av at involvering av foreldre og andre foresatte er svært viktig i arbeidet med å forebygge krenkelser. Vårt inntrykk er imidlertid at foresatte, i likhet med ansatte på skolene, har behov for kompetanse knyttet til forebygging og håndtering av digital mobbing. Senter for IKT i utdanningen har utarbeidet materiell for opplæring i digital dømmekraft og personvern rettet mot foreldre på plattformen Du bestemmer. En styrking av dette undervisningsopplegget bør inkludere ressurser til å gjøre dette materiellet bedre kjent blant foreldre.

Informasjonssikkerhet

Utvalget legger opp til en lav terskel for varsling av mistanke om mobbing. Dersom en slik varslingskanal skal være tilgjengelig via skolens websider må det forutsettes at kanalen vil ha tilfredsstillende informasjonssikkerhet slik at hensynet til konfidensialitet ivaretas. Det er viktig at kommunikasjonen skjer gjennom en sikker og kryptert kanal, og at løsningen for øvrig etableres med god informasjonssikkerhet.

Vår høringsuttalelse oppsummert

- Datatilsynet støtter utvalgets forslag om at Barnekonvensjonen implementeres bedre innenfor utdanningssektoren.
- Datatilsynet påpeker at det er viktig å huske at det er minst to parter som har krav på at deres rettssikkerhet blir ivaretatt i mobbesaker. Rettighetene tilfaller både den som er krenket og den som har krenket andre.
- Datatilsynet støtter utvalgets anbefaling om å styrke Senter for IKT i utdanningen sitt mandat i videreutvikling av Du bestemmer.
- Kunnskapsdepartementet bør engasjere seg i utarbeidelsen av en norm for godt personvern i skolen.
- Datatilsynet mener at det må være skolens ordensreglement som skal inneholde skolens atferdsnormer – ikke mobbeprogrammene.
- Datatilsynet støtter prinsippet om *profesjonell usikkerhet* som lanseres som et hovedprinsipp for håndtering av krenkelser. Et slikt prinsipp kan bidra til at det som dokumenteres om enkeltpersoners handlinger blir mer nyansert og balansert.
- Datatilsynet støtter utvalgets forslag om å utarbeide en veileder for håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen.
- Datatilsynet mener all behandling av personopplysninger i forbindelse med håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen må underlegges saksbehandlingsregler som sikrer alle parter rettssikkerhet.
- Datatilsynet støtter utvalgets vurdering av at det er viktig å holde fast ved ordensreglementet som en forskrift som skal gjennom en demokratisk prosess før den vedtas. En slik prosess skaper forutsigbarhet og trygghet.
- Datatilsynet støtter utvalgets forslag om å prioritere kompetansekrav knyttet til forebygging og håndtering av digital mobbing i lærerutdanningen, samt etterutdanningsprogrammer i samme tema.
- Varslingskanal som skal være tilgjengelig via skolens websider må ha tilfredsstillende informasjonssikkerhet slik at hensynet til konfidensialitet ivaretas.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Eirin Oda Lauvset
seniorrådgiver

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
v/Statsforvaltningsavdelingen
Postboks 8112 Dep, 0032 OSLO