



GRUNNSKÓLINN SEM VINNUSTADUR NEMENDA
- VERND GEGN EINELTI
Auður Hrefna Guðmundsdóttir
2013
ML í lögfræði

Höfundur: Auður Hrefna Guðmundsdóttir
Kennitala: 250680-6199
Leiðbeinandi: Margrét María Sigurðardóttir

Lagadeild
School of Law

Útdráttur

Grunnskólinn sem vinnustaður nemenda – vernd gegn einelti

Markmið þessarar ritgerðar er að meta hvort rétt sé að skilgreina námsumhverfi barna í grunnskólum sem vinnustað þeirra og jafnframt greina hvort réttindi barna til verndar gegn einelti eru skilgreind og framkvæmd með nægilega skýrum og ábyrgum hætti hér á landi.

Ritgerðin var unnin með því að rannsaka efni laga og reglugerða sem varða umhverfi skóla og starfsumhverfi vinnustaða og meta hvort börnum væru tryggð þau réttindi sem Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Barnasáttmálinn) gerir kröfur til eða hvort ósamræmi væri til staðar.

Ritgerðin skiptist í fimm hluta. Fyrsti hluti fjallar um að hvaða leyti námsumhverfi barna í grunnskólum, sbr. skilgreiningu grunnskólalaga, er sambærilegt almennu starfsumhverfi starfsmanna, og ef svo er, hvaða þýðingu það hafi í för með sér. Í öðrum hluta er fjallað um sögulega þróun hugtaksins einelti og rætt um mismunandi skilgreiningar fræðimanna. Í þriðja lagi er greint frá meginákvæðum Barnasáttmálans sem varða rétt barna til verndar gegn einelti. Í fjórða lagi er fjallað um markmið grunnskólalaga til að vernda börn gegn einelti í skólum og niðurstöður settar fram um hvort íslensk löggjöf veitir börnum þá vernd sem þeim er tryggð samkvæmt Barnasáttmálanum.

Niðurstaða ritgerðarinnar er að þrátt fyrir að námsumhverfi barna í grunnskólum megi að nokkru leyti bera saman við starfsumhverfi starfsmanna á almennum vinnumarkaði, þá sé eðli grunnskólastarfs og sú vernd sem börnum er nauðsynleg þess eðlis að slíkur samanburður er til lítils. Einnig er í ritgerðinni sýnt fram á að þrátt fyrir að lög og reglugerðir grunnskólalaga skilgreini og fjalli um meginréttindi barna til að vera í hættulausu og heilsusamlegu námsumhverfi, þá séu íslensk lög ekki í fullu samræmi við Barnasáttmálann. Því er lagt til að grunnskólalög verði endurskoðuð til að tryggja samræmi við grundvallarákvæði Barnasáttmálans. Að lokum er lagt til að stofnanaleg umgjörð fagráðs eineltismála verði styrkt og álit þess verði bindandi með þeim hætti að það m.a. geti breytt ákvörðun skólastjóra.

Abstract

Students and “school workplace”- protection against bullying

The primary purpose of this thesis is to discuss whether "school workplace" as defined in the Elementary School Act no. 91/2008 is equivalent to a traditional workplace, and the significance of any similarity in meaning between these terms.

A research was conducted by studying legislative sources including statutory law and regulations and analysis made to evaluate whether Icelandic legislation sufficiently safeguards children's rights to be protected from bullying as defined in the United Nations Convention on the Rights of the Child (CRC) or whether gaps or inconsistencies exist.

The thesis consists of five parts. First, different definitions of this terminology are discussed as to whether the elementary school environment as defined in Elementary School Act is equivalent to a traditional workplace and, if so, what significances it has. Second, the historical aspect of bullying is briefly explained and different definitions discussed. Third, a brief analysis is offered about CRC's key articles that address the right of children to be protected against bullying. Fourth, goals of Icelandic legislation to protect children against bullying in schools are discussed and conclusions then drawn as whether Icelandic laws guarantee children the protection ensured in the CRC.

In this thesis it is argued that even though elementary school environment shares some of the same features of traditional workplace, too much dissimilarity exists for comparison to be useful and constructive. Furthermore, despite laws and regulations that define key rights of children to study in a safe and healthy environment in elementary schools, Icelandic laws do not fully comply with CRC's fundamental articles. It is therefore recommended that a revision of various laws related to children's school environment (i.a. Elementary School Act) is made to ensure consistency with CRC fundamental principles. Furthermore, the already established panel of experts should be given greater authoritative power, such that they can uphold, modify or reverse decisions of school principals.

Formáli

Ritgerð þessi er lokaverkefni til meistaraþrófs í lögfræði við lagadeild Háskólans í Reykjavík. Málafni barna hafa verið mér hugleikin um langa hríð, einkum réttindi og vernd þeirra. Á síðustu árum hafa miklar framfarir orðið á alþjóðavísu með tilliti til réttinda barna og þá markar nýleg lögfesting samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins hér á landi mikil tímamót fyrir Íslendinga.

Það er von mín að með ritgerð þessari verði unnt að varpa enn skýrara ljósi á hvernig bæta megi íslenska löggjöf svo vernd grunnskólabarna gegn einelti verði eins markviss og kostur er.

Ég vil sérstaklega þakka Margréti Maríu Sigurðardóttur, umboðsmanni barna, fyrir veitta leiðsögn, góð ráð og hvatningu við gerð þessarar ritgerðar. Þá vil ég einnig þakka Ólafi Reyni Guðmundssyni, lögfræðingi, fyrir margvíslegar ábendingar, yfirlestur og stuðning.

Efnisyfirlit

1. Lagaskrá.....	I
1.1. Þjóðréttarsamningar.....	I
1.2. Íslensk lög.....	I
1.3. Stjórnvaldsfyrirmæli.....	I
1.4. Alþingistíðindi.....	II
1.5. Sænsk lög.....	II
1.6. Norsk lög.....	II
1.7. Dönsk lög.....	II
1.8. Annað.....	II
2. Dómaskrá.....	II
3. Álit umboðsmanns Alþingis.....	II
1. Inngangur.....	1
2. Skóli sem vinnustaður nemenda.....	4
3. Einelti.....	8
3.1. Hugtakið einelti.....	8
3.2. Birtingarmyndir eineltis.....	12
3.3. Áhrif eineltis.....	13
4. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.....	15
4.1. Almenn.....	15
4.2. Ákvæði er taka til skólaumhverfis.....	16
4.2.1. Almenn.....	16
4.2.2. Jafnræðisreglan.....	16
4.2.3. Hagsmunir barns.....	17
4.2.4. Réttur til lífs, afkomu og þroska.....	18
4.2.5. Virðing fyrir sjónarmiðum barnsins.....	18
4.2.6. Vernd gegn ofbeldi.....	19

4.2.7. Réttur til menntunar	20
4.2.8. Markmið menntunar	21
5. Ákvæði íslenskra laga um vernd barna í skólaumhverfi	23
5.1. Ákvæði stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands	23
5.2. Lög um grunnskóla	23
5.2.1. Gildissvið og markmið	23
5.2.2. Réttindi og skyldur nemenda	24
5.2.3. Ábyrgð starfsfólks grunnskóla	26
5.2.4. Ábyrgð foreldra	27
5.3. Reglugerð nr. 1040/2011 um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum	27
5.3.1. Skólabragur og skólareglur	29
5.3.2. Brot á skólareglum	31
5.3.3. Málsmeðferð	33
5.4. Aðalnámskrá grunnskóla	34
5.4.1. Hlutverk og markmið	34
5.5. Vinnuverndarlög	36
5.5.1. Almenn	36
5.5.2. Gildissvið og markmið	36
5.5.3. Skyldur atvinnurekanda	37
5.5.4. Réttindi og skyldur starfsmanna	37
5.5.5. Ákvæði sem taka til barna og unglunga	38
5.5.6. Helstu ákvæði er taka til verndar á vinnustað gegn einelti	39
5.6. Reglugerð nr. 1000/2004 um aðgerðir gegn einelti á vinnustað	40
6. Eftirlit	42
6.1. Almenn	42
6.2. Mennta- og menningarmálaráðuneyti	42

6.3.	Sveitarfélög.....	42
6.4.	Vinnueftirlit ríkisins	43
6.5.	Fagráð eineltismála.....	45
6.6.	Samantekt	46
7.	Drög að nýrri reglugerð um aðgerðir gegn einelti á vinnustað	48
8.	Umboðsmaður barna	50
9.	Löggjöf á Norðurlöndum	52
9.1.	Svíþjóð.....	52
9.2.	Noregur.....	56
9.3.	Danmörk	58
10.	Niðurstöður.....	60
10.1.	Um hugtakið vinnustaður í grunnskólalögum.....	60
10.2.	Áhrif lögfestingar Barnasáttmálans	64
10.3.	Litið til framtíðar.....	66
11.	Lokaorð	70
12.	Heimildaskrá	71

1. Lagaskrá

1.1. Þjóðréttarsamningar

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins

1.2. Íslensk lög

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993.

Skaðabótalög nr. 50/1993.

Lög um umboðsmann barna nr. 83/1994.

Lög um grunnskóla 66/1995.

Stjórnarskipunarlög um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum nr. 97/1995.

Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000.

Barnaverndarlög nr. 80/2002.

Lög um breytingu á lögum nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 68/2003.

Barnalög nr. 76/2003.

Lög um breytingu á lögum nr. 66/1995, um grunnskóla, með síðari breytingum nr. 98/2006.

Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008.

Lög um grunnskóla nr. 91/2008.

Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008.

1.3. Stjórnvaldsfyrirmæli

Reglugerð um vinnu barna og unglunga nr. 426/1999.

Reglugerð um skólareglur í grunnskóla nr. 270/2000.

Reglugerð um aðgerðir gegn einelti á vinnustað nr. 1000/2004.

Reglugerð um skipulag og framkvæmd vinnuverndarstarfs á vinnustöðum nr. 920/2006.

Reglugerð um breytingu á reglugerð um miðlun og meðferð upplýsinga um nemendur í grunnskólum og rétt foreldra til aðgangs að upplýsingum um börn sín, nr. 897/2009.

Reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum nr. 1040/2011.

1.4. Alþingistíðindi

Alþt. 1979, A-deild, þskj. 102 – 18. mál.

Alþt. 1993-94, A-deild, þskj. 117 – 377. mál.

Alþt. 2007-2008, A-deild, þskj. 319 – 285. mál.

Alþt. 2012-2013, A-deild, þskj. 155—155. mál.

1.5. Sænsk lög

Arbeitsmiljölagen (1977:1160).

Förvaltningslagen (1986:223).

Diskrimineringslagen (2008:657).

Skollagen (2010:800).

1.6. Norsk lög

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) nr. 61/1998.

1.7. Dönsk lög

Lov om arbejdsmiljø nr. 784/1999.

Lov om elever og studerendes undervisningsmiljø nr. 166 /2001.

1.8. Annað

BKG 2010-03-26 nr 320.

2000/1 BTL 40.

Drög að reglugerð um aðgerðir gegn einelti á vinnustað.

2. Dómaskrá

Hrd. 118/1942.

3. Álit umboðsmanns Alþingis

Álit umboðsmanns Alþingis 23. júní 2009 í máli nr. 5486/2008.

1. Inngangur

Víða um heim hafa gæði skólaumhverfis verið metin með tilliti til áhrifa þeirra á líðan nemenda og kennara.¹ Hugmyndir um eðli skóla- og námsumhverfis hefur jafnframt breyst í áranna rás enda verja nemendur og kennarar æ meiri tíma innan skólastofnana og skólustarf markast af öðrum áherslum en áður t.d. með auknu félagslífi nemenda. En þótt skólastofan hafi ekki breyst mikið á undanförunum áratugum hafa samskipti innan hennar og utan tekin miklum breytingum. Þannig hafa til að mynda tækninýjungar haft mikil áhrif á eðli skólustarfs meðal annars með tilkomu Netsins og spjaldtölva. Af þessu leiðir að samskipti nemenda eru á margan hátt öðruvísi í dag en fyrir nokkrum árum. Áhrif þessa eru margvísleg og má telja víst að bæði kennarar og nemendur hafi þurft og muni áfram þurfa að aðlagast nýjum áherslum í skólustarfi.

Samhliða því að flestar þjóðir kappkosta að hafa aðbúnað í skólum sem bestan hefur aukinn skilningur verið á því að fleiri þættir hafi áhrif á líðan nemanda. Án réttra verkfæra og aðstöðu til að stunda nám af metnaði, s.s. nýlegra námsbóka, vandaðra stóla og skrifborða, nýlegra tölva, uppfærðs hugbúnaðar, holls matar, loftgæða í skólarými, hreinlætis og almennra öryggisviðmiða, er vandséð hvernig skóli geti „framleitt“ þá þekkingu sem börnum er talin nauðsynleg.

Hinir huglægu þættir námsumhverfis eru engu síður mikilvægir en á margan hátt eru þeir vandmeðfarnari en þeir hlutlægu. Hvernig er best að meta andlega vellíðan nemenda? Hvaða mælikvarða skal nota til að meta hvort samskipti eru óeðlileg? Hér er að mörgu að hyggja en ljóst er að eðlileg og uppbyggileg samskipti annars vegar meðal nemenda og hins vegar milli nemenda og kennara eru grunnforsenda andlegrar vellíðanar og þess að nemendur geti verið virkir þátttakendur í skólustarfi og móttakið þá menntun sem þeim skal veitt lögum samkvæmt.

Rannsóknir hafa staðfest að margvíslegar ástæður geti legið að baki einelti og virðist sem einelti geti þróast út frá ótal þáttum í beinum og óbeinum samskiptum og tengslum nemenda í skólaumhverfi.² Þá hafa þættir eins og fjöldi nemenda í skólabekk, hópamyndanir í skólaumhverfi, fjölskylduaðstæður auk skorts á skýrri ábyrgð skólayfirvalda, þ.m.t.

¹ Kaarina Marko Kuuskorpi og Nuria Cabellos González, „The future of the physical learning environment: school facilities that support the user“ (OECD 2011) <<http://www.oecd.org/edu/country-studies/centreforeffectivelearningenvironmentscele/49167890.pdf>> skoðað 29. apríl 2013.

² Dan Olweus, *Olweusaráætlun gegn einelti og andfélagslegu atferli: Handbók* (Þorlákur H. Helgason þýð., 2. útg, Olweusarverkefnið gegn einelti 2005) 32.

skólustjóra og annars starfsliðs skóla, mikil áhrif á hvort einelti fái þrífist og hvort á því sé tekið með markvissum hætti.

Markmiðið þessarar ritgerðar er að fjalla um hvernig íslenskri löggjöf er ætlað að tryggja nemendum í grunnskólum heilsusamlegt og uppbyggilegt námsumhverfi. Áhersla verður lögð á huglæga þætti í námsumhverfi nemenda og athyglinni sérstaklega beint að kröfum sem gerðar eru til grunnskóla og stjórnvalda til að vernda börn gegn einelti. Þá verður jafnframt litið til þess á hvaða grunni eftirlit með framkvæmd löggjafarinnar er byggt. Fyrirgreind atriði tengjast gæðum lagasetningar og áhrifum hennar, en Evrópusambandið hefur m.a. lagt aukna áherslu síðustu ár á bættu setningu laga og reglugerða í starfi sínu og við samræmingu á lagapróun sambandsins og aðildarríkja þess.³ Þetta áhugaverða framtak er jafnframt í samræmi við nýlegar áherslur forsætisráðuneytis um að leggja aukna áherslu á mat á áhrif lagasetningar til lengri tíma.⁴

Uppbygging þessarar ritgerðar er með þeim hætti að fyrst verður fjallað um skólann sem vinnustað nemenda og hvaða þýðingu hugtakið vinnustaður hefur í raun og veru. Þá verður fjallað um hugtakið einelti og hvernig skilgreining þess hefur þróast síðustu áratugi. Veitt verður almennt yfirlit yfir þau ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins sem máli skipta í námslegu tilliti, einkum með vísan til verndar gegn einelti. Þá verður gerð grein fyrir helstu ákvæðum grunnskólalaga nr. 91/2008 sem kveða á um vernd gegn einelti auk þess sem fjallað verður með almennum hætti um kröfur laga nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og stuttlega fjallað um gildissvið laganna og tengsl þeirra við skólaumhverfi nemenda og kennara. Þá verða helstu áherslur norrænnar löggjafar þ.e. Svíþjóðar, Noregs og Danmerkur um vernd gegn einelti í grunnskólum skoðaðar og settar í samhengi við íslenskt lagaumhverfi.

Í niðurstöðum ritgerðarinnar verður þeirri spurningu svarað hvort skilgreining grunnskólans sem vinnustaðar nemenda, sbr. 13. gr. grunnskólalaga, auki réttarvernd nemenda innan skóla. Þá verður fjallað um áhrif lögfestingu sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og þeirri spurningu svarað hvort grunnskólalög nr. 91/2008 uppfylli í raun hin ýmsu ákvæði sáttmálans. Þá verður tekin afstaða til þess til hvaða norrænu ríkja rétt sé að Ísland horfi til í þeim tilgangi að auka vernd barna gegn einelti og þar með stuðla að aukinni vellíðan og

³ European Commission, „The Better Regulation website“ (*European Commission*, 7. mars 2013) <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm> skoðað 30. apríl 2013.

⁴ Forsætisráðuneytið, „Vandaðri undirbúningur lagasetningar“ (*Forsætisráðuneytið*, 5.12.2012) <<http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/7429>> skoðað 25. janúar 2013.

heilsusamlegra námsumhverfi í skólum. Að lokum verða settar fram tillögur til úrbóta, bæði með tilliti til íslenskrar lagaumgjarðar og þess stofnanaumhverfis sem til þarf til að tryggja að lagaleg vernd gegn einelti verði eins markviss og kostur er.

2. Skóli sem vinnustaður nemenda

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. grunnskólalaga nr. 91/2008 (hér eftir grunnskólalög) eru grunnskólar skilgreindir sem vinnustaður nemenda. Í greinargerð með frumvarpi til grunnskólalaga koma ekki fram ítarleg sjónarmið um það á hvaða hátt líta eigi á skóla sem vinnustað eða hver merking slíkrar tilvísunar í raun og veru er. Þó má álykta að tilvísun til vinnustaðar tengist því almenna sjónarmiði að nám sé ekki aðeins það að öðlast bókvit heldur sé um að ræða þroskaferli sem krefjist einbeitingar, aga og vinnusemi. Því sé eðlilegt að bera námsumhverfi nemenda saman við vinnustað á almennum vinnumarkaði. Þá er áhugavert að leiða hugann að því hvort hugsanlegt sé að tilvísun til vinnustaðar nemenda tengist á einhvern hátt þeirri gömlu spurningu hvort bókvitið verði í askana látið.⁵ Verður þeirri spurningu þó látið ósvarað í þessari ritgerð.

Þrátt fyrir að í 1. mgr. 13. gr. grunnskólalaga sé skóli skilgreindur sem vinnustaður nemenda þá vísa hvorki grunnskólalög né reglugerðir sem byggðar eru á þeim með beinum hætti til grunnskólans sem vinnustaðar nemenda, enda óljóst að hvaða leyti leggja má að jöfnu nám og vinnu í skilningi vinnuréttar. Það er því ekki einfalt að meta að hvaða leyti rétt sé að skilgreina skóla sem vinnustað barna og hvaða markmiði það þjóni. Samlíking við vinnustað er þó, þegar betur er að gáð, ekki svo fjarri lagi því líkja má skóla við framleiðslufyrirtæki þekkingar, sem nær ekki markmiðum sínum nema umhverfi nemenda sé heilsusamlegt og aðbúnaður sé í samræmi við þær áskoranir sem börn skulu takast á við á meðan námstíma stendur. Rétt eins og í skólaumhverfi er mikilvægt að starfsumhverfi á sérhverjum vinnustað sé heilsusamlegt bæði með tilliti til hlutlægra og huglægra þátta. Sem dæmi má nefna starfsmann sem notast þarf við úreitt vinnutæki eða starfa í mjög hávaðasömu umhverfi, en augljóst er að hann getur síður rækt sitt hlutverk af kostgæfni. Þá er ljóst að slæmur starfsandi hefur ekki síður neikvæð áhrif á starfsmann og þar með framleiðni á vinnustað en slæmur aðbúnaður.⁶ Huglægir þættir starfsumhverfis hafa því smám saman hlotið meira vægi í rannsóknum fræðimanna.

Um vinnustaði gilda lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980 (hér eftir vinnuverndarlög) og fjölmargar reglur hafa verið settar til að kveða nánar á um ákvæði laganna, s.s. í reglugerð nr. 1000/2004 um aðgerðir gegn einelti á vinnustöðum og í reglugerð nr. 920/2006 um skipulag og framkvæmd vinnuverndarstarfs á vinnustöðum.

⁵ Guðrún Kvaran, „Við hvað er átt þegar sagt er „ekki verður bókvit í askana látið“?“ (*Vísindavefurinn*, 28. janúar 2003) <<http://www.visindavefur.hi.is/svar.php?id=3076>> skoðað 2. maí 2013.

⁶ Barbara Kristín Kristjánsdóttir, „Áhrif starfsumhverfis á heilsu, vellíðan og velgengni á vinnustöðum,“ (MA ritgerð, Háskóli Íslands 2009) 2.

Vinnuverndarlög gilda þó ekki um nemendur í grunnskólum, enda geta nemendur vart talist starfsmenn í skilningi laganna.

Í 41. gr. vinnuverndarlaganna kemur fram að með vinnustað sé átt við „umhverfi innan húss eða utan, þar sem starfsmaður hefst við eða þarf að fara um vegna starfa sinna.“ Var setning ákvæðisins eitt af nýmælum vinnuverndarlaganna.⁷ Þá segir í 42. gr. að „vinnustaður skal þannig úr garði gerður, að þar sé gætt fyllsta öryggis og góðs aðbúnaðar og hollustuhátta“.

Í 1. gr. laganna er fjallað um almenn markmið vinnuverndarlaga, en þar segir að með lögnum sé leitast við að:

„a. tryggja öruggt og heilsusamlegt starfsumhverfi, sem jafnan sé í samræmi við félagslega og tæknilega þróun í þjóðfélaginu,

b. tryggja skilyrði fyrir því, að innan vinnustaðanna sjálfra sé hægt að leysa öryggis- og heilbrigðisvandamál, í samræmi við gildandi lög og reglur, í samræmi við ráðleggingar aðila vinnumarkaðarins og í samræmi við ráðleggingar og fyrirmæli Vinnueftirlits ríkisins.“

Í 4. gr. segir enn fremur að „Í fyrirtækjum, þar sem eru 1 til 9 starfsmenn, skal atvinnurekandi og/eða verkstjóri hans stuðla að góðum aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustað, í nánu samstarfi við starfsmenn fyrirtækisins og félagslegan trúnaðarmann þeirra.“

Ráðherra er heimilt að setja reglur um hvaða kröfur skuli uppfylltar, sbr. 38. gr. laganna, varðandi skipulag, tilhögun og framkvæmd vinnu en aðallega er um að ræða hlutlæga þætti í starfsumhverfi. Þó er í e. lið sömu greinar tekið fram að ráðherra geti sett reglur um hvernig aðgerðum um einelti á vinnustöðum skuli háttað.⁸

Ljóst er að markmið vinnuverndarlaga er umfram allt að stuðla að almennu öryggi á vinnustöðum og fækkun slysa. Þó vísa löggin jafnframt til ýmissa viðmiða sem tryggja eiga andlega heilsu starfsmanna, en þar er einkum átt við þætti eins og álag við vinnu og að starfsmenn fái nægilega hvíld. Af þessu leiðir að e. liður 38. gr. felur í nokkra sérstöðu í vinnuverndarlögnum, þar sem hann vísar til birtingarmyndar óeðlilegra samskipta, þ.e. eineltis.

Áður en lengra er haldið skal áréttað að um skóla og starfsumhverfi grunnskólanemenda gilda grunnskólalög. Í grunnskólalögum er mun ákveðnari skírskotun til huglægra þátta í starfsumhverfi nemenda en það sem kemur fram í vinnuverndarlögum. Má því líta svo á að

⁷ Alþt. 1979, A-deild, þskj. 102 – 18. mál, almennar athugasemdir við 41. gr.

⁸ Bætt inn í vinnuverndarlög með lagabreytingu, sbr. lög nr. 68/2003, 9. gr.

mun meiri áhersla sé lögð á huglæga þætti í námsumhverfi nemenda sé borið saman við hefðbundna vinnustaði fullorðinna.

Í frumvarpi til grunnskólalaga er lögð áhersla á það er hlutverk skóla að veita góða alhliða menntun ásamt því að velferð barna skal höfð í fyrirrúmi.⁹ Velferð barna skuli jafnframt vera grundvallaratriði í starfi grunnskóla. Þá beri grunnskólum að gæta að andlegri, líkamlegri og félagslegri vellíðan þeirra barna sem sækja grunnskóla ásamt því að vera griðastaður barna þar sem þau finna til öryggis, fá tækifæri til að þroska og nýta hæfileika sína og njóta bernsku sinnar.¹⁰

Þótt hugsanlega megi finna sambærilegar forsendur í starfi á vinnustöðum og í skólaumhverfi grunnskólanemenda er málið ekki svo einfalt. Ein af megináskorunum við samanburð á starfsumhverfi fullorðinna einstaklinga og nemenda í skólaumhverfi tengist aldri og þroska barna til að meta hvaða samskiptahættir teljist eðlilegir. Aðstöðumunur barna og fullorðinna er því ótvíræður. Aldur skiptir þó ekki máli í öllum tilfellum. Fullorðnir starfsmenn geta verið berskjaldaðir fyrir neikvæðum áhrifum einstaklinga eða hópa rétt eins og börn. Jafnframt geta börn verið starfsmenn fyrirtækja á einkamarkaði og þeim hefur þegar verið tryggð aukin vernd sbr. ákvæði vinnuverndarlaga. Þetta gerir það að verkum að samanburður sem þessi verður enn áhugaverðari því hvers vegna skyldu ekki sömu lögmál, aðferðir og verklag þ.m.t. um forvarnir og málsmeðferð, gilda um vernd 15 ára stúlku á vinnustað og jafnaldra hennar innan veggja skóla.

Hafa ber hugfast að margt er sérstakt við skólaumhverfið, sem er í senn starfsumhverfi kennara og starfslíðs skóla og námsumhverfi nemenda. Þá er á margan hátt erfitt að bera saman skólaumhverfi sem markast af skólaskyldu og lögbundnum markmiðum um fræðslu og menntun við almenna vinnustaði þar sem afköst starfsmanna, fjárhagslegt endurgjald og árangur skipta sköpum fyrir fjárhagslega sjálfbærni fyrirtækis. Þá verður að líta til þess að liður í skólastarfi er það sem kalla má uppeldishlutverk skólastofnana. Þá leiðir skólaskylda til þess að barni er skylt að vera í tilteknu umhverfi til margra ára á meðan starfsmenn á vinnumarkaði eru bundnir ákvæðum ráðningarsamnings og geta þannig yfirgefið vinnustaði sína telji þeir hagsmunum sínum betur borgið utan hans. Þetta leiðir meðal annars til þess að sjónarmið um aukna vernd barna í skólaumhverfi verða að teljast málefnaleg.

⁹ Alþt. 2007-2008, A-deild, þskj. 319 – 285. mál, almennar athugasemdir efling menntunar í grunnskólum.

¹⁰ Alþt. 2007-2008, A-deild, þskj. 319 – 285. mál, almennar athugasemdir velferð barna í fyrirrúmi.

Ein ástæða þess að hlutlægir þættir í starfs- og námsumhverfi hafa verið í forgrunni síðustu áratugi má rekja til þess að auðveldara er að mæla áhrif hlutlægra þátta s.s. hávaða, loftgæði, öryggi tækjabúnaðar og hver skyns aðbúnaðar starfsmanna á og nemenda. Þá leiðir af þessu að mælingar og aðgerðir til að stuðla að bættu starfsumhverfi hljóta að vera með nokkuð öðrum hætti en þegar um huglæg atriði er að ræða. Mæling á huglægum atriðum í starfsumhverfi tekur oft lengri tíma s.s. að koma auga á einelti eða samskiptaörðugleika, sem kunna þegar að hafa haft áhrif á líðan þolanda. Aðgerðir og úrræði gegn einelti þurfa að taka mið af þessu. Eitt erfiðasta viðfangsefni huglægra þátta í starfsumhverfi, bæði á almennum vinnustöðum og í skólum, varðar einelti.

3. Einelti

Einelti er samfélagslegt vandamál sem hefur viðgengist í öllum samfélögum öldum saman. Samkvæmt Orðabók Háskóla Íslands kemur orðið einelti fyrst fyrir í skriflegri heimild hér á landi árið 1707 í Móðars rímum og Móðars þætti, en þar segir: „Hún leggur son sinn Ármann í einelti“. Í vinarbréfum frá því um 1800 kemur orðið einnig fram og með þessum hætti: „að amtmaður hafi nýlega lagt einn af próföstum í einelti, er ekki ný bóla“.¹¹ Hér verður ekki ítarlega farið nánar í saumana á því hvaða merking var lögð í orðið á þessum tíma en án efa er hér átt við um einhvers konar háttsemi undir neikvæðum formerkjum.

Skilgreining á einelti var fyrst sett fram í kringum 1970 af sænska sálfræðingurinn Dan Olweus sem þá stundaði rannsóknir á hegðun norskra grunnskólabarna.¹² Fram að þeim tíma var sú háttsemi sem menn fella í dag undir hugtakið einelti almennt flokkuð sem „stríðni“ sem flestir krakkar yrðu fyrir á skólaárum og þyrftu einfaldlega að umbera.¹³ Fyrstu árin voru Norðurlöndin leiðandi á sviði skipulagðra rannsókna á einelti innan skólasamfélagsins og smám saman fylgdu önnur lönd í kjölfarið. Athyglinni var upphaflega beint að grunnskólum en fljótlega varð fræðasamfélaginu ljóst að eineltisvandann væri útbreiddari og væri m.a. að finna á öllum skólastigum og í atvinnulífinu. Prófessor Heinz Leymann var frumkvöðull í rannsóknum á einelti á vinnustöðum og vakti athygli á því að þrátt fyrir að vinnuverndarlögin í Svíþjóð, Finnlandi og Noregi viðurkenndu rétt starfsmanna til að vinna í umhverfi sem styddi líkamlega og andlega við heilsu þeirra, væru stöðugt að koma í ljós sálfræðileg vandamál sem starfsmenn glímdu við í auknum mæli og hefðu ekki verið greind áður. Þessi sálfræðilegu vandamál þóttu svipa til þeirra skilgreininga sem Olweus hafði sett fram um áhrif eineltis meðal barna.¹⁴

3.1. Hugtakið einelti¹⁵

Áður en lengra er haldið er rétt að huga að því hvernig fræðimenn hafa skilgreint einelti. Afar mikilvægt er að það ríki sameiginlegur skilningur um inntak og merkingu þess til þess að

¹¹ Ritmálssafn Orðabókar Háskóla Íslands, <<http://lexis.hi.is/cgi-bin/ritmal/leitord.cgi?adg=daemi&n=86762&s=105277&l=einelti&m=einelti>> skoðað 4. mars 2013.

¹² Dan Olweus, „Bullying at school. Long term outcomes for the Victims and an Effective School-Based Intervention Program“ í L. Rowell Huesmann (ritstj.), *Agressive Behavior: Current Perspectives* (Springer 1994) 97.

¹³ Dorothea M. Ross, *Childhood bullying, teasing, and violence : what school personnel, other professionals, and parents can do* (2. útg., American Counseling Association, 2003) 107.

¹⁴ Heinz Leymann, „The content and development of mobbing at work“ (1996) 5 *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 165, 166.

¹⁵ Enska orðið yfir einelti er „mobbing“ eða „bullying“.

umfjöllun sé markviss og hvernig vinna skal gegn því.¹⁶ Aðeins með þeim hætti er hægt að stuðla að markvissum úrræðum og aðferðum við að tryggja vernd gegn einelti og alvarlegum áhrifum þess.

Í iðorðasafni Árna Magnússonar er að finna orðið einelti og er það skilgreint sem „þrálát áreitni tveggja eða fleiri úr eigin félagahópi, t.d. með stríðni eða líkamlegu ofbeldi“.¹⁷ Ljóst er að þessi skilgreining er bæði víðtæk og almenn og í lagalegu tilliti væri erfitt að byggja á henni.

Skilgreiningar fræðimanna á einelti eru margar og misítarlegar, en þó byggja þær almennt á sama grunni. Fræðimaðurinn Dan Olweus skilgreinir einelti á eftirfarandi hátt: „Einstaklingur verður fyrir einelti eða er þolandi eineltis þegar hann eða hún verður fyrir neikvæðum athöfnun annars einstaklings eða einstaklinga, sem ná yfir tiltekið tímabil og eru endurteknar“.¹⁸ Þá skilgreinir hann einnig nánar hvað átt er við með neikvæðri hegðun (e. negative actions): „Það er neikvæð hegðun þegar einhver veldur af ásetningi, eða reynir að valda óþægindum, særa eða valda öðrum uppnámi – og er í raun um að ræða árásargjæna hegðun“.^{19 20}

Að sama skapi hafa fræðimennirnir Sonia Sharp og Peter K. Smith sem einnig hafa lagt áherslu á rannsóknir á einelti meðal barna, sett fram eftirfarandi skilgreiningu, sem er nokkuð ítarleg:

„Við álítum að barn eða ungur einstaklingur verði fyrir einelti, eða strítt með þeim hæti, þegar annað barn eða ungur einstaklingur, eða hópur barna eða ungra einstaklinga, segja illgjarna eða óþægilega hluti við hann eða hana. Það fellur jafnframt undir einelti þegar barn, eða ungur einstaklingur, er sleginn, sparkað í, ógnað, læstur inn í herbergi, honum send illgjörn skilaboð, þegar engin talar við þau og þess háttar atvik. Þetta kemur oft fyrir og það er erfitt fyrir barnið eða unga einstaklinginn að verja sig. Það fellur einnig undir einelti þegar að barni eða ungum einstaklingi er strítt aftur og aftur með illgjörnum hætti. Það fellur þó ekki undir einelti þegar tvö börn eða tveir einstaklingar með sambærilega aflsmuni lenda í einstaka slagsmálum eða rífast.“^{21 22}

¹⁶ Daníel Reynisson o.fl., *Ábyrgð og aðgerðir: niðurstöður þverfræðilegrar rannsóknar á einelti meðal barna á Íslandi* (Þórhildur Líndal ritstj. Bókaútgáfan Codex 2011) 11.

¹⁷ Orðabanki íslenskrar málstöðvar,

<<http://www.ordabanki.hi.is/wordbank/terminfo?idTerm=472366&FirstResult=0>> skoðað 18. apríl 2013.

¹⁸ Þýðing höfundar: „A person is being bullied or victimized when he or she is exposed, repedly and over time, to negative actions on the part of one or more persons.“

¹⁹ Þýðing höfundar: „It is a negative ation when someone intentionally inflicts, or attempts to inflict, injury or discomfort upon another – basically what is implied in the definition of agressive behavior“

²⁰ Dan Olweus (n. 12) 98.

²¹ Peter K. Smith og Sonia Sharp (ritstj.), *School bullying: insights and perspectives* (Routledge 1994) 13.

Ofangreindar skilgreiningar þeirra Olweus, Sharp og Smith lýsa vel þeirri háttsemi sem í einelti felst, jafnvel þótt þær séu misítarlegar og settar fram með mismunandi hætti. Þá leggur skilgreining Sharp/Smith áherslu á það valdamisvægi sem er milli þolanda og geranda í eineltismálum. Sjónarmiðið um valdamisvægi er afar mikilvægt m.a. í þeim tilvikum eineltis þegar t.d. kennari leggur barn í einelti í skóla.

Til samanburðar er athyglisvert að skoða skilgreiningu prófessor Heinz Leymann á hugtakinu einelti með vinnustaði fullorðinna í huga þar sem grunnskólalög vísa til grunnskólans sem vinnustaðar nemenda. Leymann segir einelti á vinnustöðum vera nokkuð ólíkt einelti meðal barna þar sem líkamlegt ofbeldi væri afar sjaldgæf birtingarmynd þess á vinnustað. Skilgreiningin hljóðar svo:

„Sálfræðilegt ofbeldi eða einelti í vinnu felur í sér fjandsamleg og siðlaus samskipti, sem er beint með skipulegum hætti af einum eða nokkrum einstaklingum, aðallega að einum einstaklingi, sem vegna eineltis, er settur í þá stöðu að vera hjálparlaus og varnarlaus, og er haldið í þeirri stöðu vegna áframhaldandi eineltis af ýmsu tagi. Þessar athafnir verða með mjög reglulegu millibili (tölfræðileg skilgreining: a.m.k. einu sinni í viku) og í langan tíma í senn (tölfræðileg skilgreining: a.m.k. sex mánuðir). Vegna hárrar tíðni og lengd fjandsamlegrar háttsemi, þá leiðir þessi illa meðferð til verulegrar eymdar af sálfræðilegum, geðvefrænum og félagslegum toga.“^{23 24}

Leymann ítrekar að gera verði skýran greinamun á hvað flokkast undir skilgreininguna einelti og hvað flokkast undir tímabundna hagsmunaárekstra (e. conflict) á vinnustað. Tímabundnir hagsmunaárekstrar geta þó að mati Leymann orsakað einelti haldi þeir áfram.²⁵

Skilgreiningu á hugtakinu einelti er ekki að finna í íslenskum lögum. Hugtakið kemur þó víða fyrir, t.d. í e. lið 38. gr. vinnuverndarlaga, 2. mgr. 30. gr. grunnskólalaga og 5. mgr. 33. gr. b.

²² Þýðing höfundar: „We say a child or a young person is being bullied, or picked on when another child or a young person, or a group of children or young people, say nasty and unpleasant things to him or her. It is also bullying when a child, or a young person, is hit, kicked, threatened, locked inside a room, sent nasty notes, when no one ever talks to them and things like that. These things can happen frequently and it is difficult for the child or the young person being bullied to defend himself or herself. It is also bullying when a child or a young person is teased repeatedly in a nasty way. But it is not bullying when two children or young people of about the same strength have the odd fight or quarrel“.

²³ Heinz Leymann (n. 14) 166.

²⁴ Þýðing höfundar: „Psychological terror or mobbing in working life involves hostile and unethical communication, which is directed in a systematic way by one or a few individuals mainly towards one individual who, due to mobbing, is pushed into a helpless and defenseless position, being held there by means of continuing mobbing activities. These actions occur on a very frequent basis, (statistical definition: at least once a week) and over a long period of time (statistical definition: at least six months of duration). Because of the high frequency and long duration of hostile behavior, this maltreatment results in considerable psychological, psychosomatic, and social misery“.

²⁵ sama heimild 172.

um framhaldsskóla nr. 92/2008.²⁶ Í reglugerð nr. 1000/2004 um aðgerðir gegn einelti á vinnustað, sem sett var á grundvelli e-liðs 38. gr. vinnuverndarlaga, er einelti skilgreint sem:

„Ámælisverð eða síendurtekin ótilhlýðileg háttsemi, þ.e. athöfn eða hegðun sem er til þess fallin að niðurlægja, gera lítið úr, móðga, særa, mismuna eða ógna og valda vanlíðan hjá þeim sem hún beinist að. Kynferðisleg áreitni og annað andlegt eða líkamlegt ofbeldi fellur hér undir. Hér er ekki átt við skoðanaágreiningu eða hagsmunaárekstur sem kann að rísa á vinnustað milli stjórnanda og starfsmanns eða tveggja eða fleiri starfsmanna enda leiði slíkur skoðanaágreiningur eða hagsmunaárekstur ekki til þeirrar háttsemi sem lýst er hér að framan“

Almennt er sátt um þessa skilgreiningu að öllu leyti nema því að umdeilanlegt er að fella háttsemina kynferðisleg áreitni og ofbeldi hér undir, enda er það t.a.m. ekki forsenda kynferðislegrar áreitni að um síendurtekna háttsemi sé að ræða.²⁷

Árið 2009 skipaði þáverandi heilbrigðisráðherra starfshóp með fulltrúum frá þremur ráðuneytum til að kortleggja með heildstæðum hætti umfang eineltis í íslensku samfélagi. Vegna umfangs viðfangsefnisins tók starfshópurinn þá ákvörðun að afmarka umfjöllun sína um stöðu eineltismála í skólum landsins og á vinnustöðum.²⁸ Starfshópurinn kom sér saman um skilgreiningu á hugtakinu einelti og eftir henni var unnið.

Einelti: Endurtekin ótilhlýðileg og ámælisverð háttsemi, þ.e. athöfn eða hegðun sem er til þess fallin að niðurlægja, gera lítið úr, móðga, særa, mismuna eða ógna og valda vanlíðan hjá þeim sem hún beinist að. Hér er ekki átt við skoðanaágreiningu eða hagsmunaárekstur sem kann að rísa á vinnustað eða milli stjórnanda og starfsmanns eða tveggja eða fleiri starfsmanna eða meðal nemenda eða milli nemenda og starfsfólks skóla“.

Í athugasemd við skilgreininguna segir að hún byggist nánast á óbreyttri skilgreiningu Vinnueftirlits ríkisins á einelti. Hér ber þess þó að gæta að nemendur í skólum falla ekki undir vinnuverndarlöggjöfina. Til þess að nemendur féllu undir löginn þyrfti lagabreytingu til.²⁹

Fleira kemur til athugunar þegar fjallað er um skilgreiningu eineltis. Hafa fræðimenn þannig lýst yfir áhyggjum af því að hugtakið einelti sé ofnotað og frjáltslega sé með það farið í

²⁶ Í 2. gr. laga nr. 10/2008 kemur fram skilgreining á hugtakinu kynbundin áreitni, en henni svipar nokkuð til hefðbundinna skilgreininga á einelti. Í 2. gr. laganna segir: Kynbundin áreitni: Hvers kyns ósanngjörn og/eða móðgandi hegðun, sem tengist kyni þess sem fyrir henni verður, er í óþökk og hefur áhrif á sjálfsvirðingu þess sem fyrir henni verður og er haldið áfram þrátt fyrir að gefið sé skýrt í skyn að hegðunin sé óvelkomin. Áreitnin getur verið líkamleg, orðbundin eða táknræn. Eitt tilvik getur talist kynbundin áreitni ef það er alvarlegt.

²⁷ Glósur höfundar, „Aðgerðir gegn einelti á vinnustöðum“ (Ráðstefna um aðgerðir gegn einelti, Hilton Reykjavík Nordica, 17. apríl 2013).

²⁸ Starfshópur um umfang eineltis í íslensku samfélagi „Greinargerð um mögulegar aðgerðir gegn einelti í skólum og á vinnustöðum“ (júni 2010, félags-og tryggingamálaráðuneytið, mennta-og menningarmálaráðuneytið og heilbrigðisráðuneytið) 3 <http://www.menntamalaraduneyti.is/media/MRN-pdf/Einelti_-_Greinargerð_24_juni_2010_-_lokaskjal.pdf> skoðað 22. janúar 2012.

²⁹ sama heimild 5.

daglegu tali. Í grein Guðmundar Kjerúlf, aðstoðardeildarstjóra fræðsludeildar Vinnueftirlits ríkisins, sem birtist á vefmiðlinum Vísir.is þann 4. febrúar 2013 undir fyrirsögninni „Ekki einelti“, kemur fram að margir misskilji og misnoti orðið einelti. Segir hann stjórnámamenn, listamenn, íþróttamenn og fleiri noti orðið einelti opinberlega um ýmislegt sem geti vart talist einelti, en er frekar til að mynda dæmi um dónaskap, móðgun, hroka eða yfirgang. Þá nefnir hann dæmi, sem hafa birst í fjölmiðlum, þar sem hugtakið er notað en háttsemin sem þar er vísað til gæti aldrei fallið undir einelti. Jafnframt kemur fram í greininni að sé hugtakið einelti notað um allt það sem miður fer í samfélaginu sé verið að gengisfella það og gera það marklaust. Því ættu aðilar sem eru áberandi í samfélaginu að gæta hófs við notkun hugtaksins.³⁰

Ofangreindar tilraunir til að skilgreina einelti skipta máli í lagalegu tilliti því þær sýna að hugtakið er í senn flókið og vandmeðfarið, enda markast það af huglægum þáttum sem oft og tíðum eru illmælanlegir, auk þess sem einelti meðal barna og fullorðinna markast af mismunandi forsendum. Hið flókna samspil eineltismála leiðir til þess að gæta þarf varúðar í umfjöllun um möguleg úrræði gegn einelti, ábyrgð hlutaðeigandi og skyldur.

3.2. Birtingarmyndir eineltis

Birtingarmyndir eineltis eru margvíslegar en til þess að greina hvaða háttsemi telst til eineltis er mikilvægt að styðjast við einhvern ramma. Í greininni Hægist mein þá um er rætt – Birtingarmyndir eineltis í framhaldsskólum og líðan þolenda, kemur fram að einelti birtist á ólíkan hátt í grunnskólum og á vinnustöðum og virðist aldur þátttakenda hafa áhrif á það hvaða aðferðum er beitt.³¹

Helstu birtingarmyndir eineltis eru:

- **Félagslegt áreiti:** Þolandi er skilinn út undan, t.d. þegar hann er ekki boðinn í afmæli sem öllum öðrum er boðið í og/eða talað er illa um hann að honum óviðstöddum.
- **Andlegt/munnlegt áreiti:** Þolandi er niðurlægður t.d. með uppnefnum og meiðandi athugasemdum eða hann gerður að athlægi í viðurvist annarra.
- **Líkamlegt áreiti:** Eitt augljósasta form eineltis. Þolandi er sleginn, kýldur, sparkað er í hann eða honum er hrint.
- **Tæknivætt einelti:** Birtist í formi skyndiskilaboða, tölvupósts eða á heimasíðum. Gerendur geta stundað eineltið án þess að vera í beinu sambandi við þolanda og í skjóli nafnleyndar.

³⁰ Guðmundur Kjerúlf, „Ekki einelti“ (*Vísir*, 4. febrúar 2013) <<http://www.visir.is/ekki-einelti/article/2013702049985>> skoðað 18. apríl 2013.

³¹ Vanda Sigurgeirsdóttir og Sif Einarisdóttir, „Hægist mein þá um er rætt – Birtingarmyndir eineltis í framhaldsskólum og líðan þolenda“ (2007) 16 (1) Uppeldi og menntun. 10 <http://skemman.is/stream/get/1946/13919/33448/11/2007_16_1_UM.pdf> skoðað 3. maí 2013.

Fleiri birtingarmyndir eineltis þekkjast einnig t.d. tilfinningalegt, kynferðislegt, efnislegt og einelti byggt á kynþáttafordómum.³²

Við mat á lagalegri vernd barna gegn einelti og þeim úrræðum sem til staðar þurfa að vera er mikilvægt að hafa í huga að allir geta verið lagðir í einelti og allir geta lagt í einelti. Þannig einskorðast einelti ekki við ákveðið kyn, aldur, stétt eða stöðu. Einelti þrífst meðal barna, kennarar geta lagt nemendur í einelti og nemendur geta lagt kennara í einelti.³³ Með sama hætti getur starfsmaður lagt samstarfsfélaga sinn í einelti og yfirmaður eða stjórnandi getur lagt undirmann í einelti og öfugt. Ljóst er þó að í einelti, hvort heldur sem er innan skóla á almennum vinnumarkaði, felst ójafnvægi milli þolanda og geranda þar sem þolandi upplifir sig vanmáttugan. Jafnframt ber að hafa í huga að einstaklingar upplifa áreitni með mismunandi hætti og því ræður líðan þeirra og viðbrögð nokkru um það hvort áreitnin geti talist einelti eða ekki.³⁴ Þetta gerir eineltismál enn erfiðari viðfangs en ella.

3.3. Áhrif eineltis

Fjöl margar rannsóknir hafa sýnt fram á og styðja að einstaklingar sem verða fyrir einelti verða oft og tíðum fyrir miklu tjóni sem fylgir þeim jafnvel alla ævi. Afleiðingar eineltis geta því verið mjög alvarlegar fyrir þolendur s.s. andlega, líkamlega, félagslega og í námi. Þá eru sálrænar og félagslegar afleiðingar eineltis mjög svipaðar fyrir þolendur, hvort heldur sem er á unga aldri í grunnskóla eða síðar á ævinni þegar út á vinnumarkaðinn er komið. Langvarandi afleiðingar eineltis eru til dæmis þunglyndi, lágt sjálfsmat, félagsleg einangrun, almenn vanlíðan og í verstu tilfellum sjálfsvíg.³⁵

Niðurstöður greiningar sem gerð var fyrir UNICEF á Íslandi í grunnskólum landsins frá hausti 2009 til vors 2012 sýna að skýr munur er á líðan barna sem verða fyrir einelti og annarra barna. Þeir nemendur sem lagðir eru í einelti eða hafa verið lagðir í einelti hafa mun minna sjálfsálit, minni stjórn á eigin lífi og samsama sig síður nemendahópnum. Þá mældist kvíði og almenn vanlíðan mest hjá þeim sem lagðir eru í einelti. Niðurstöður rannsóknarinnar sýna í heild sinni að einelti hefur veruleg áhrif á líðan grunnskólanemenda.³⁶ Þá eru börn sem verða

³² Daníel Reynisson o.fl. (n. 16) 14-15.

³³ Umboðsmaður barna, „Líðan barna könnun umboðsmanns barna vorið 2010“ (2010) 20.

³⁴ Sandra Val Flaatten og Gudmund Sandsleth, *Bry deg - ingen mobbing i videregående opplæring* (Læringscenteret, 2004) 16 <<http://www.svs.vgs.no/menu4/Botilbud/images/Mobbing.pdf>> skoðað 10. maí 2013.

³⁵ Candice Currie o.fl., *Inequalities in young people's health: HBSC international report from the 2005/2006 Survey* (World Health Organization 2008) 159.

³⁶ Lovísa Arnardóttir, *Réttindi barna á Íslandi: Ofbeldi og forvarnir* (UNICEF 2013) 63.

fyrir einelti í skólum líklegri til að vera flutt á milli skóla, vera félagslega einangruð, forðast að fara í skólann og glíma við fleiri andleg og líkamleg veikindi en önnur börn.³⁷

Með hliðsjón af þeim alvarlegu áhrifum sem einelti getur haft á þolanda þess er rétt að hugleiða stuttlega forsendur skaðabótaábyrgðar. Þótt umræða um skaðabótaábyrgð nemenda hafi ekki verið mikil undanfarin ár er ljóst að sakarreglan gildir um skaðabótaábyrgð barna, t.a.m. í eineltismálum.³⁸ Þannig er ljóst að teljist almenn skilyrði sakarreglunnar uppfyllt getur gerandi í eineltismáli orðið skaðabótaábyrgur gagnvart þolanda eineltis. Þegar skaðabótaábyrgð barna er metin verður umfram allt að meta getu þeirra til að skilja að hegðun þeirra og háttsemi gæti valdið tjóni. Leiðir af eðli máls að ef barn (nemandi) er mjög ungt er síður hægt að gera kröfur um aðgæslu og varfærni í samskiptum við önnur börn en þegar um eldri nemendur er að ræða. Viðar Már Matthíasson telur í riti sínu Skaðabótaréttur að líta verði til þeirrar athafnar geranda (skaðaverks) sem um er að ræða í hverju tilviki og aldurs geranda. Ekki sé nægilegt að horfa til ungs aldurs. Þannig sé ekki hægt að bera saman tjón sem hlýst af leikjum barna við tjón sem verður eftir að áflog hefjast.³⁹

Leiðir þetta til þess að eðlilegt er að meta ábyrgð geranda í eineltismáli út frá því sjónarmiði hvort um tilfallandi tilvik stríðni var að ræða sem er hluti hefðbundinna samskipta ungra barna eða hvort ásetningur til að særa var skýr og um frávik frá venjulegum samskiptum hafi verið að ræða t.d. í formi öskra eða endurtekinnar líkamlegrar valdbeitingar. Þó er þetta ekki einhlítt því einelti getur falist í duldum aðgerðum og ósögðum orðum. Sönnun á ásetningi getur því orðið erfíð auk þess sem sýna þarf fram á að tengsl séu milli hegðunar geranda og tjóns þolanda.

³⁷ Peter K. Smith og Sonia Sharp (ritstj.) (n. 21) 12.

³⁸ Viðar Már Matthíasson, *Skaðabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005) 402-406.

³⁹ sama heimild 402-406.

4. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins

4.1. Almenn

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (hér eftir Barnasáttmálinn)⁴⁰ var lagður fyrir allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna árið 1989 fullbúinn til undirritunar og fullgildingar. Í Barnasáttmálanum eru réttindi barna skilgreind sem mannréttindi og felur það í sér viðurkenningu á því að börn þurfa á sérstakri vernd og umönnun að halda af þeirri einföldu ástæðu að þau eru viðkvæmari og jafnframt ómótaðri einstaklingar en fullorðnir. Börn eru því berskjaldaðri gagnvart hvers konar misnotkun og ofbeldi en fullorðnir, þau eru háð því að aðrir hugsi um þau vegna ungs aldurs og þroska og geta þar af leiðandi haft mun minni áhrif á sitt nánasta umhverfi en fullorðnir.⁴¹ Samhliða ríkari vernd og umhyggju leggur Barnasáttmálinn áherslu á að börn séu virkir þátttakendur í þjóðfélaginu sem sjálfstæðir einstaklingar með réttindi og ábyrgð sem hæfir aldri og þroska hvers og eins. Sáttmálinn lögfestir enn fremur þá skyldu aðildarríkja hans að tryggja að hvert barn njóti þeirrar verndar sem sáttmálinn tilgreinir. Öll ríki heims, að Bandaríkjunum, Suður Súdan og Sómalíu undanskildum hafa fullgilt Barnasáttmálann.⁴²

Hér á landi öðlaðist Barnasáttmálinn gildi þann 27. nóvember árið 1992 og hefur tveimur valfrjálsum bókunum við sáttmálann jafnframt verið bætt við, annars vegar um þátttöku barna í vopnuðum átökum og hins vegar hvað varðar sölu á börnum, barnavændi og barnaklámi. Ísland hefur þegar fullgilt þessar bókanir.⁴³

Ýmislegt hefur verið gert til að aðlaga íslenskan rétt og stjórnvísu betur að ákvæðum samningsins. Með 14. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 var í fyrsta sinn sett inn í íslensku stjórnarskrána nr. 33/1944, ákvæði sem varðar börn sérstaklega. Í 3. mgr. 76. gr. hennar segir nú orðrétt: „Börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.“ Þá hafa verið gerðar mikilvægar breytingar s.s. í barnaverndarlögum nr. 80/2002, barnalögum nr. 76/2003 og grunnskólalögum til að tryggja samræmi við Barnasáttmálann.⁴⁴

⁴⁰ Samningur sameinuðu þjóðanna er í daglegu tali nefndur Barnasáttmáli. Heimild: „Hvað er Barnasáttmálinn?“ (*Umboðsmaður barna*) <<http://www.barn.is/unglingasida/barnasattmalinn/>> skoðað 2. maí 2013.

⁴¹ *Barnasáttmálinn: rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*. Rítstj. Þórhildur Línadal (UNICEF 2007) 6.

⁴² sama heimild 6.

⁴³ Þórhildur Línadal, „Barnasáttmálinn – að mörgu að hyggja“ (2011) 64 *Úlfjótur*, 73, 78.

⁴⁴ Sjá t.d. 1. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 (hagsmunir barns í fyrirrúmi) og 2. mgr. 46. gr. sömu laga (gefa skal barni kost á að tjá sig um mál er það varðar). Þá var nýrri 1. grein um réttindi barnsins bætt inn í barnalög nr. 76/2003 með breytingarlögum nr. 62/2012.

Þann 21. febrúar 2013 var Barnasáttmálinn lögfestur á Íslandi með lögum nr. 19/2013 og má búast við að vægi hans verði enn meira þar sem stjórnvöld og dómstólum ber nú undantekningalaust að taka mið af ákvæðum hans við úrlausnir mála sem varða börn.

4.2. Ákvæði er taka til skólaumhverfis

4.2.1. Almenn

Í Barnasáttmálanum eru nokkur ákvæði sem koma til sérstakrar athugunar í sambandi við skólaumhverfi barna. Fyrst ber að nefna fjögur grundvallarákvæði sáttmálans, 2. gr. sem mælir fyrir um að öll börn skuli njóta jafnræðis, 3. gr. sem mælir fyrir um að hagsmunir barnsins skuli ávallt hafðir í fyrirrúmi þegar gerðar eru ráðstafanir um börn, 6. gr. sem mælir fyrir um rétt barns til lífs, afkomu og þroska og 12. gr. um að barn skuli ávallt hafa rétt á að tjá sig. Ávallt ber að líta til þessara ákvæða við túlkun annarra ákvæða sáttmálans þar sem þau binda saman ólík ákvæði hans.⁴⁵ Önnur ákvæði sem einna helst eiga við efni þessarar ritgerðar eru 1. mgr. 19. gr. sem fjallar um vernd barnsins gegn hvers konar ofbeldi eða misnotkun og 28. og 29. gr. sáttmálans sem fjalla um rétt barna til menntunar og markmið menntunar. Hér verður rakið hvað felst nánar í þessum ákvæðum.

Jafnframt skal tekið fram að Barnasáttmálinn er umfram allt í heild sinni leiðarvísir að því hvernig líta beri á og koma skuli fram við börn þegar ákvarðanir um þau eru teknar.

4.2.2. Jafnræðisreglan

Í 1. mgr. 2. gr. Barnasáttmálans kemur fram sú grundvallarregla aðildarríkjanna að virða og tryggja öllum börnum, innan lögsögu sinnar, öll þau réttindi sem kveðið er á um í sáttmálanum án mismununar að nokkru tagi. Hefur hugtakið mismunun verið skilgreint þannig að um sé að ræða hvers konar aðgreiningu annars vegar á grundvelli kynferðis, litarháttar, félagslegrar stöðu, fötlunar, skoðana og hins vegar mismunun sem kemur í veg fyrir viðurkenningu eða athafnafrelsi, eða eyðir og rýrir möguleikum til að njóta allra réttinda og frelslis til jafns við aðra.⁴⁶ Verði barn fyrir einelti má ætla að möguleikar þess til að njóta jafnréttis og frelslis á við önnur börn séu verulega skertir, enda leiðir einelti til skertrar félagslegrar stöðu, útilokunar frá því frelsi og þeim athöfnum sem barn myndi annars njóta,

⁴⁵ *Barnasáttmálinn: rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi* (n. 41) 14.

⁴⁶ *Barnasáttmálinn: rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*. (n. 41) 12.

auk þess sem líkur eru á að barn sem verður fyrir einelti sé ekki viðurkennt af samnemendum sem fullgildur meðlimur síns skólaumhverfis.

4.2.3. Hagsmunir barns

Allar ákvarðanir eða ráðstafanir yfirvalda er varða börn skulu ávallt hafa forgang og vera byggðar á því sem talið er barninu fyrir bestu sbr. 1. mgr. 3. gr. Barnasáttmálans, en í 1. mgr. 3. gr. segir að „Það sem barni er fyrir bestu skal ávallt hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, stjórnvöld eða löggjafarstofnanir gera ráðstafanir sem varða börn“. Þetta merkir að þegar ákvarðanir um börn eru teknar eða ráðstafanir gerðar vegna þeirra á vegum hins opinbera, einkaaðila, dómstóla, stjórnvalda eða löggjafarstofnanna skal það sem er talið barni fyrir bestu ávallt hafa forgang auk þess sem meginreglan skal höfð að leiðarljósi við lagasetningu og allar ákvarðanir á sviði stjórnsýslu er varða börn sérstaklega. Ákvarðanir um hagi barns í skóla falla þar af leiðandi hér undir. Hvað getur talist barni fyrir bestu hverju sinni er ekki unnt að útlista nákvæmlega í ákvæðinu, en áhersla er lögð á að barnið sé viðurkennt sem einstaklingur með eigin skoðanir og tilfinningar og því skuli því tryggð sérstök vernd og réttindi.

Í 2. mgr. 3. gr. Barnasáttmálans segir að „Með hliðsjón af réttindum og skyldum foreldra eða lögráðamanna, eða annarra sem bera ábyrgð að lögum á börnum, skuldbinda aðildarríki sig til að tryggja börnum þá vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst, og skulu þau í því skyni gera allar nauðsynlegar ráðstafanir á sviði löggjafar og stjórnsýslu“. Ákvæðið mælir fyrir um athafnaskyldu aðildarríkis sem þýðir að stjórnvöldum ber að skilgreina þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að börn fái þau réttindi sem þeim er tryggt með samningnum. Ekki nægir því að réttindi barna séu skráð og lögfest í innanlandsrétti ef úrræði til að framfylgja réttindum barna eru veik eða nánast ekki til staðar.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. eiga aðildarríki að sjá til þess að „stofnanir þar sem börnum skal veitt umönnun og vernd starfi í samræmi við reglur sem þar til bær stjórnvöld hafa sett, einkum um öryggi, heilsuvernd og fjölda og hæfni starfsmanna, svo og um tilhlýðilega yfirumsjón.“ Ákvæðið mælir því fyrir um skyldu aðildarríkis til að tryggja að t.a.m. skólastofnanir, sem ábyrgð bera á vernd barna á skólatíma, starfi í samræmi við þær reglur sem þar til bær stjórnvöld á vegum ríkis og sveitarfélaga hafa sett. Þá leiðir af ákvæðinu að aðildarríki ber að fylgjast náið með og á hvaða hátt unnið er eftir þeim reglum. Á þetta við allar stofnanir hvort sem er á vegum hins opinbera eða á einkamarkaði. Ákvæðið inniheldur

ekki tæmandi lista yfir atriði sem litið er eftir en sérstaklega er vísað til „öryggis, heilsuverndar, fjölda og hæfi starfsmanna og tilhlýðilegrar yfirstjórnar.“⁴⁷

Til að kröfur ákvæðisins teljist uppfylltar verður að vera samræmi í lögum þannig að þau taki til allra aðila er veita börnum þjónustu, menntun og vinna að málefnum barna. Þá gildir einu hvort slík þjónusta er rekin af hinu opinbera eða einkaaðilum. Þýðir þetta að allar ákvarðanir sem teknar eru um starfsemi slíkra stofanna eiga fyrst og fremst að stuðla að því sem er börnum innan slíkra stofnanna fyrir bestu. Sem dæmi má nefna gerð fjárhagsáætlana fyrir skóla. Ákvarðanir um forsendur fjárhagsáætlana og markmiða þeim tengdum eiga ekki eingöngu að byggjast á forsendum sem leiða til jákvæðrar rekstarafkomu heldur ber við ákvörðun um jafnvægi tekna og útgjalda að líta til þess sem er nemendum fyrir bestu og stuðlar að sem mestri vernd og vellíðunar þeirra.

4.2.4. Réttur til lífs, afkomu og þroska

Ákvæði 6. gr. Barnasáttmálans kveður á um að sérhvert barn hafi meðfæddan rétt til lífs og ber aðildarríkjum að tryggja eftir fremsta megni að börn megi lifa og þroskast. Í 6. gr. er bundin sú skylda aðildarríkja að tryggja börnum aðgang að allri þeirri grundvallarþjónustu sem börn þarfnast. Til þess að börn megi þroskast eðlilega, t.a.m. innan skólastofnana, þurfa þau að njóta sérstakrar verndar og er ákvæðið því forsenda útfærslu annarra greina Barnasáttmálans.⁴⁸

4.2.5. Virðing fyrir sjónarmiðum barnsins

Alla jafna eru það hinir fullorðnu sem hafa ákvarðanavaldið þegar kemur að velferð barns inni á heimilum, í skólum eða varðandi önnur atriði er varða daglegt líf þess. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. Barnasáttmálans á barn sem myndað getur eigin skoðanir, rétt á að láta þær í ljós í öllum málum sem það varðar og taka á réttmætt tillit til þeirra í samræmi við aldur þess og þroska. Þetta ákvæði er mjög mikilvægt enda undirstrikar það að barn er einstaklingur með fullgild mannréttindi og skoðanir þess og tilfinningar ber að virða. Jafnframt er sérstök áhersla lögð á að hlusta eigi á sjónarmið barns og hafa þau til hliðsjónar við ákvarðanatöku í öllum málum er það varðar á einn eða annan hátt. Þar af leiðandi tekur ákvæðið til að mynda jafnt til heimilis þar sem barn býr, skóla þar sem barn er við nám og tómstunda sem barn stundar. Ákvæði 1. mgr. 12. gr. felur í sér nokkuð almennan og víðtækan rétt til handa börnum til að tjá sig um sín mál og engar skyldur eru lagðar á herðar barnsins.

⁴⁷ *Barnasáttmálinn: rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi.* (n. 41) 15.

⁴⁸ sama heimild 18.

Í 2. mgr. 12. gr. er börnum er veittur sérstakur réttur til að tjá sig við meðferð persónulegra mála fyrir dómstólum og stjórnvöldum. Nær þessi réttur ekki eingöngu til yfirheyrslna og skýrslutaka af fjölbreyttu tagi heldur einnig til formlegrar ákvarðanatöku er varðar barnið. Sem dæmi um málsmeðferð fyrir dómi getur verið um að ræða málsmeðferð vegna skilnaðar foreldra, forræðisdeilna eða réttar í umgengnismálum, refsilagabrot unglings og ættleiðingar. Málsmeðferð fyrir stjórnvaldi snýr til að mynda að ákvörðunum í mennta- og heilbrigðismálum, þ.m.t. innan skóla og vegna barnaverndarmála. Rétt er að geta þess að ákvæðið veitir barni ekki fullan eða sjálfstæðan rétt til að taka ákvarðanir heldur undirstrikar að því skal gefinn kostur á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri í málum er það varðar og virða skal og taka alvarlega skoðanir þess við ákvarðanatöku. Hér koma m.a. til skoðunar sjónarmið geranda í eineltismáli, ekki síður en sjónarmið þolanda, en upplýsingar um afstöðu bæði þolanda og geranda verða að liggja fyrir svo unnt sé að taka ákvörðun t.a.m. í alvarlegu eineltismáli, þar sem líklegt er að íþyngjandi úrræðum þurfi að beita. Til að ákvæðinu sé fullnægt þurfa þeir sem hlýða á frásögn barns að finna sjónarmiðum þess réttan farveg. Ennfremur er rétt að geta þess að 2. mgr. 12. gr. er í beinum tengslum við 13. gr. um rétt barna til að tjá sig og 15. gr. um rétt barna til félagafrelsis. Ákvæðin undirstrika það sjónarmið að börn eru einstaklingar með sjálfstæða hugsun.

Sýnt hefur verið fram á jákvæð tengsl milli afkasta og áhuga nemenda í námi fáir þeir að tjá sig og hafa áhrif á skólastarf. Því skiptir máli að það sé hlustað á nemendur og hvatt til umræðna og samvinnu nemenda við starfsmenn og stjórnendur innan skólastofnana.⁴⁹ Einsýnt er að þetta á vel við í tilfelli forvarna gegn einelti.

4.2.6. Vernd gegn ofbeldi

Aðildarríkjum Barnasáttmálans ber að sjá til þess að gripið sé til viðeigandi ráðstafanna á sviði löggjafar, stjórnslu, félags- og menntunarmála til að koma í veg fyrir og vernda börn gegn ofbeldi skv. 1. mgr. 19. gr. Barnasáttmálans. Í ákvæðinu felst vernd gegn hvers kyns ofbeldi, meiðingum, misnotkun, vanrækslu, skeytingarleysi, illri meðferð eða notkun, þar á meðal kynferðislegri misnotkun, meðan barn er í umsjá foreldra, forráðamanna eða nokkurs annars sem hefur barn í umsjá sinni. Mikilvægt er að áréttta að verndin sem ákvæðið felur í sér tekur mið af því að koma í veg fyrir allt ofbeldi gegn börnum, hvort sem það er af völdum fulltrúa hins opinbera, foreldra, kennara eða annarra aðila sem hafa barn í sinni umsjá. Þá ber yfirvöldum jafnframt skylda til að vernda barn gegn ofbeldi sem það kann að verða fyrir af

⁴⁹ Kristbjörg Kemp, „Spor í sandinn: þátttaka og áhrif nemenda í mati á skólastarfi“ (M.Ed., University of Iceland 2012) 91-92.

hendi annars barns. Vernd ákvæðisins felst því í fortakslausu banni gegn ofbeldi hvort sem það gerist innan veggja heimilis eða utan þess t.d. í skóla eða tómstundum.

Ofbeldi í skólum er vandamál sem flest aðildarríki glíma við. Nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Barnaréttarnefndin) hefur greint birtingarmyndir ofbeldis innan stofnana í tvo flokka. Annars vegar er um að ræða ofbeldi (e. legalized violence), sem er ætlað til að halda uppi aga eða til kúgunar. Slíkt ofbeldi getur verið líkamlegt ofbeldi, einangrun þ.e. bann við samneyti við fjölskyldu og vini eða þegar talað er til barns með niðrandi hætti.⁵⁰ Hins vegar er átt við ofbeldi eða hótanir sem viðhelst milli barna, þ.e. barn beitir annað barn ofbeldi. Nefndin telur að alvarlegar birtingarmyndir ofbeldis séu líklegri til að eiga sér stað þar sem barn verður fyrir stöðugu áreiti. Þar af leiðandi hefur nefndin lagt ríka áherslu á að stofnanir sem vinna með börnum hafi skýr úrræði til að sporna gegn einelti og hefur hvatt aðildarríki til að stuðla að heildstæðari nálgun á þessu sviði í þeim tilangi að meta afleiðingar þess og ekki síður til að efla markvissar forvarnir til að koma í veg fyrir ofbeldi t.d. í skólum.⁵¹

Sérstakar ráðstafanir til verndar börnum gegn ofbeldi er að finna í 2. mgr. 19. gr. og felur í sér skyldu aðildarríkjanna til aðgerða til að tryggja að markmið sem sett eru fram í 1. mgr. ákvæðisins náist.

4.2.7. Réttur til menntunar

Ákvæði 28. gr. Barnasáttmálans staðfestir að öll börn eiga rétt á menntun og eiga að njóta sömu tækifæra. Í 1. mgr. 28. gr. er þannig kveðið á um að aðildarríki skuli sjá til þess að þessi réttur sé tryggður með þeim hætti að öll börn njóti sömu tækifæra. Lágmarkskröfur eru útlistaðar í 1. mgr. greinarinnar en aðildarríki eiga að sjá til þess að öll börn geti notið ókeypis grunnmenntunar og hafi aðgang að framhaldsmenntun, þ.m.t. starfsmenntun. Þá skal tryggt að öll börn hafi aðgengi að upplýsingum og ráðgjöf um nám og „gera eigi ráðstafanir til að stuðla að reglulegri skólasókn og draga úr því að nemendur hverfi frá námi“ sbr. e. lið 1. mgr. 28. gr. Aðildarríkin hafa því ekki einungis þá skyldu að starfrækja skóla eða kveða á um skólaskyldu barna heldur verða þau einnig að tryggja að það sem fer fram innan veggja skólanna sé þess eðlis að það veki áhuga barna til að stunda námið sem og að þeim líði vel í skólanum. Ljóst er

⁵⁰ Rachel Hodgkin og Peter Newell, *Implementation handbook for the Convention on the rights of the child* (United Nations Children's Found 2007) 264.

⁵¹ sama heimild 272.

að ákvæðið felur í sér m.a. beina skírskotun til verndar gegn einelti en í verstu tilvikum þeirra leiðir einelti til þess að barn hrökklast úr námi.⁵²

Samkvæmt 2. mgr. 28. gr. eiga aðildarríki að gera allt það sem við á til að halda uppi námsaga með þeim hætti er samræmist mannlegri reisu barnsins og í samræmi við önnur ákvæði sammingsins. Hér er ótvíræð vísun í 19. gr. sammingsins sem leggur bann við öllu ofbeldi og undirstrikar að allar tegundir refsinga er eiga sér rætur í hverskonar ofbeldi séu ólíðandi.

Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur lýst yfir áhyggjum sínum á hárrí títíni eineltis og ítrekar að það sé á ábyrgð aðildarríkjanna að vernda börn gegn ofbeldi af hendi annarra barna og fullorðna.⁵³ Einelti meðal barna hafi ávallt átt sér stað í skólum og í dag sé það viðurkennt vandamál sem þarf að finna lausn á. Stofnanir sem vinna með börnum eiga að innleiða aðgerðir gegn einelti og ofbeldi og þjálfa starfsfólk í þeirri framkvæmd. Nefndin hvetur aðildarríki til að stuðla að rannsóknum og forvörnum á einelti og allir skólar ættu að innleiða kerfi til að koma í veg fyrir og útrýma einelti. Nemendur, starfsfólk skóla og foreldrar eiga að fá tækifæri til þátttöku í slíkri vinnu.⁵⁴ Af ofangreindu er ljóst að forvarnir gegn einelti krefjast heildstæðrar nálgunar og þátttöku margra.

Þá skulu aðildarríki sammingsins leggja áherslu á samvinnu við önnur ríki til að ná fram m.a. markmiðum um að útrýma vanþekkingu og ólæsi, sbr. 3. mgr. 28. gr. og skal sérstaklega tekið tillit til þróunarríkja. Forsenda þess að hægt sé að nýta sér réttindin sem sáttmálinn veitir er að auka þekkingu í gegnum menntun auk þess sem menntun er grundvöllur efnahagslegrar framþróunar í heiminum.

4.2.8. Markmið menntunar

Aðildarríki hafa sammælt um grundvallartilgang menntunar skv. 29. gr. Barnasáttmálans. Menntun barna skal m.a. miða að því að barn fái tækifæri til að rækta eftir því sem frekast er unnt persónuleika sinn og hæfileika, læra að bera virðingu fyrir sjálfu sér og öðrum, lifa ábyrgu lífi þar sem ríkja á skilningur, umburðarlyndi, friður og jafnrétti. Ákvæði 29. gr. verður að túlka í samræmi við önnur ákvæði sáttmálans.

Barn á rétt á að vera þátttakandi í ákvörðunum er varðar nám þess og að vera virkur þátttakandi í skólastarfi sbr. 12. gr. sáttmálans. Þessu eiga aðildarríki að gera ráð fyrir og

⁵² *Barnasáttmálinn: rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi.* (n. 41) 51.

⁵³ Rachel Hodgkin og Peter Newell (n. 50) 431

⁵⁴ sama heimild 431.

skapa farveg til að börn geti komið skoðunum sínum á framfæri s.s. vegna tilhögunar náms og aðstæðna. Slíkt skal tryggt t.d. með stofnun nemendaráðs í skólum.

Til viðbótar við almennar meginreglur samningsins sem hafa áhrif á menntun barna má nefna skyldur foreldra sbr.5. og 18. gr.; frelsi til tjáningar og hugsunar, rétt til upplýsinga og fræðslu á sviði heilbrigðis- og menntunar sbr.,17. og, 24. gr., réttindi fatlaðra sbr., 23. gr. og minnihlutahópa sbr. 30. gr.⁵⁵

Ofangreind ákvæði Barnasáttmálans marka þær skyldur sem íslenska ríkinu ber að fylgja eftir og fram eiga að koma í íslenskri löggjöf. Ljóst er að kröfur til heilsusamlegs og uppbyggilegs umhverfis í skólum, þ.m.t. kröfur grunnskólalaga og reglugerð nr. 1040/2011 um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum um vernd barna gegn einelti, eiga sér fyrirmynd og rætur í áðurnefndum ákvæðum. Aðdragandi eineltis og afleiðingar þess eru það flóknar og víðtækar í senn að öll ofangreind ákvæði koma til skoðunar þegar skyldur aðildarríkja til að fyrirbyggja einelti gegn börnum eru metnar.

⁵⁵ sama heimild 429.

5. Ákvæði íslenskra laga um vernd barna í skólaumhverfi

5.1. Ákvæði stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands

Í Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er stjórnskipan landsins ákveðin og ýmis grundvallarmannréttindi borgaranna vernduð. Stjórnarskráin er æðsta réttarheimild landsins og verða önnur lög að hlíta ákvæðum hennar.

Það ákvæði stjórnarskrárinnar sem einkum kemur til skoðunar um vernd barna gegn einelti er 3. mgr. 76. gr. en þar er mælt fyrir um að börnum skuli tryggð með lögum sú vernd og ummönnun sem velferð þeirra krefst.⁵⁶ Ákvæðið var sett í stjórnarskrána árið 1995 með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 um breyting á stjórnarskránni, en fyrirmynd þess er meðal annars 3. gr. Barnasáttmálans. Með ákvæði 3. mgr. 76. gr. er sú skylda lögð á löggjafann að hann setji lög sem tryggi börnum umrædda vernd.⁵⁷ Ákvæðið felur í sér stefnumarkandi leiðarljós fyrir löggjafann og þau stjórnvöld sem koma að ákvörðunum um málefni barna.⁵⁸

Með 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar var tekið mikilvægt skref til aukinnar verndar barna s.s. á meðan skólagöngu stendur. Þau lög sem ekki eru í samræmi við 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar eru í andstöðu við stjórnarskrá og bæri dómstólum að virða þau að vettugi við úrlausn mála.⁵⁹

5.2. Lög um grunnskóla

5.2.1. Gildissvið og markmið

Í 1. gr. grunnskólalaga nr. 91/2008 er gildissvið laganna skilgreint. Taka lögini til grunnskóla sem hlotið hafa viðurkenningu samkvæmt lögum og til viðurkennds náms á grunnskólastigi og teljast því grunnskólar allir skólar sem bjóða nám á grunnskólastigi. Gilda lögini um grunnskóla á vegum sveitarfélaga sem og sjálfstætt rekinna skóla sem bjóða viðurkennt nám á grunnskólastigi.

Markmið laganna eru sett fram í 2. gr. en þar segir í 2. gr. að hlutverk grunnskóla sé, í samvinnu við heimilin „að stuðla að alhliða þroska allra nemenda og þátttöku þeirra í lýðræðisþjóðfélagi sem er í sífelldri þróun. Starfshættir grunnskóla skulu mótast af umburðarlyndi og kærleika, kristinni arfleifð íslenskrar menningar, jafnrétti, lýðræðislegu

⁵⁶ Fleiri ákvæði kunna að koma til skoðunar um vernd barna s.s. 66., 67. og 71. gr. stjórnarskrárinnar en ekki verður vikið frekar að þýðingu þeirra í þessari ritgerð.

⁵⁷ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi* (Bókaútgáfan Codex 2008) 538.

⁵⁸ sama heimild 560.

⁵⁹ Samanber t.d. dóm Hæstaréttar Íslands frá 9. júní 1943 í máli nr. 118/1942.

samstarfi, ábyrgð, umhyggju, sáttfýsi og virðingu fyrir manngildi. Þá skal grunnskóli leitast við að haga störfum sínum í sem fyllstu samræmi við stöðu og þarfir nemenda og stuðla að alhliða þroska, velferð og menntun hvers og eins.“

Í 3. mgr. 2. gr. er áhersla lögð á að grunnskólar og heimili skuli eiga gott samstarf með það að markmiði að tryggja farsælt skólastarf, almenna velferð og öryggi.

5.2.2. Réttindi og skyldur nemenda

Í 3. gr. laganna er fjallað um skólaskyldu en þar segir að öllum börnum, að jafnaði á aldrinum 6-16 ára, sé skylt að sækja grunnskóla skv. 1. mgr. 3. gr. og 15. gr. laganna nema veikindi eða önnur forföll hamli.⁶⁰ Skólaskylda á grunnskólastigi skal að jafnaði vera tíu ár, en getur verið skemmri uppfylli nemandi námskröfur grunnskóla í samræmi við lokamarkmið aðalnámskrá grunnskóla fyrr sbr. 2. mgr. 32. gr. laganna.

IV. kafli laganna fjallar um réttindi, skyldur og ábyrgð nemenda. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laganna eiga að starfa nemendafélög við grunnskóla sem á m.a. að vinna að félags-, hagsmuna-, og velferðarmálum nemenda og á skólastjóri á að sjá til þess að aðstoða félagið eftir þörfum. Hvert nemendafélag skal setja sér starfsreglur og eiga fulltrúa í skólaráði skv. 2. mgr. 8. gr. laganna, sbr. 2. mgr. 10. gr. Er þetta mikilvæga ákvæði í samræmi við 12. gr. Barnasáttmálans um rétt barns til að tjá sig enda er þátttaka nemenda í skólastarfi ein grunnforsenda skólastarfs.

Í 13. gr. er mælt fyrir um að allir nemendur eigi rétt á kennslu við sitt hæfi í hvetjandi námsumhverfi í viðeigandi húsnæði sem tekur mið af þörfum þeirra og almennri vellíðan. Grunnskólinn á í hvívetna að haga störfum sínum þannig að nemendur finni til öryggis og að hæfileikar þeirra fái notið sín. Gæta þarf þess að vinnuálag í skóla sé hæfilegt þannig að nemendur fái nægilega hvíld frá skipulögðu starfi innan hvers skóladags og skólaárs og nemendur eiga rétt á því að koma sjónarmiðum sínum á framfæri varðandi skólahlald og aðrar ákvarðanir sem þá snerta. Hver nemandi á að hafa umsjónarkennara, sbr. 2. mgr. 13. gr. sem skal fylgjast náið með námi, þroska, líðan og almennri velferð hans, ásamt því að leiðbeina, aðstoða og ráðleggja honum í námi og eftir persónulegum þörfum. Þá eiga nemendur rétt á að njóta náms- og starfsráðgjafar í grunnskólum sbr. 3. mgr. sömu greinar. Ljóst er að túlka má 2. mgr. 13. gr. með þeim hætti að umsjónarkennari beri ríka ábyrgð á því að fylgjast vandlega með að nemandi verði ekki fyrir neins konar andlegu ofbeldi, s.s. einelti, og grípi til aðgerða leiki rökstuddur grunur á að einelti sé til staðar.

⁶⁰ Alpt. 2007-2008, A-deild, þskj. 319 – 285. mál, athugasemdir við 14. gr., mgr. 1.

Í 14. gr. laganna er fjallað á heildstæðan hátt um ábyrgð nemenda. Þar kemur m.a. fram sú grunnregla að „nemendur bera ábyrgð á eigin námi og á framkomu sinni og samskiptum með hliðsjón af aldri og þroska“, sbr. 1. mgr. ákvæðisins. Í athugasemdum við 14. gr. frumvarps til grunnskólalaga segir að orðalag greinarinnar sé „að grunni til byggt á 41. gr. gildandi laga um hegðun nemenda og með hvaða hætti skuli brugðist ef hegðun nemanda reynist verulega áfátt,“ eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 98/2006. Þá kemur fram í athugasemdum við 14. gr. að gerðar voru breytingar á orðalagi til þess að gera ákvæðið enn skýrara en áður. Þannig væri nú áréttað að um málsmeðferð í tilvikum þegar nemanda er vikið úr skóla skuli farið að ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 33/1993, enda varðar slík ákvörðun veigamikil réttindi og skyldur nemandans með tilliti til lögbundinnar skólaskyldu og réttar til skólagöngu. Einnig var gerð sú breyting að tekið er fram að um sé að ræða ákvörðun skólustjóra um brottvikningu nemanda úr skóla um stundarsakir eða ótímabundið, en samkvæmt eldri lögum var einungis kveðið á um brottvikningu um stundarsakir. Þó var raunin sú að í framkvæmd var eldra ákvæðinu einkum beitt við töku ákvarðana um ótímabundna brottvikningu nemanda úr skóla.⁶¹

Ákvæði 14. gr. er lykilgrein grunnskólalaga sé hegðun nemanda verulega áfátt s.s. vegna eineltistilburða. Í 2. mgr. 14. gr. kemur ennfremur fram að „nemendum ber að hlíta fyrirmælum kennara og starfsfólks grunnskóla í öllu því sem skólann varðar, fara eftir skólareglum og fylgja almennum umgengnisreglum í samskiptum við starfsfólk og skólasystkin.“ Með ákvæðinu er lagður grunnur að réttlætingu íþyngjandi úrræða vegna eineltis nemanda í garð samnemanda.

Þá segir í 3. mgr. 14. gr. að „ef hegðun nemanda reynist verulega áfátt ber kennara hans að leita orsaka þess og reyna að ráða á því bót, m.a. með viðtölum við nemandann sjálfan og foreldra hans. Verði samt ekki breyting á til batnaðar skal kennari leita aðstoðar skólustjóra og sérfróðra ráðgjafa skólans sem leita leiða til úrbóta, eftir atvikum að teknu tilliti til hlutverks barnaverndaryfirvalda“. Þá segir í 4. mgr. 14. gr. að „meðan mál skv. 3. mgr. er óútkljáð getur skólustjóri vísað nemanda úr skóla um stundarsakir eða ótímabundið, enda tilkynni hann foreldrum nemanda og skólanefnd tafarlaust þá ákvörðun. Um slíka ákvörðun gilda ákvæði stjórnarsýslulaga. Skólanefnd er skylt innan hæfilegs tíma að tryggja nemanda, sem vikið hefur verið úr skóla, viðeigandi kennsluúrræði“. Rétt er að áréttá að slík ákvörðun er alla jafna ekki tekin nema meðalhöfs hafi verið gætt í samræmi við meginreglur stjórnarsýsluréttar.

⁶¹ Alpt. 2007-2008, A-deild, þskj. 319 – 285. mál, athugasemdir við 14. gr.

5.2.3. Ábyrgð starfsfólks grunnskóla

Í 12. gr. laganna er fjallað um starfsfólk grunnskóla en það skal fyrst og fremst rækja starf sitt af fagmennsku, alúð og samviskusemi. Það á að gæta kurteisi, nærgætni og lipurðar í framkomu sinni gagnvart börnum, foreldrum þeirra og samstarfsfólki sbr. 1. mgr. 12. gr. laganna. Gerð er krafa um þagmælsku svo lengi sem vitneskjan varði ekki mál sem krefst tilkynningarskyldu samkvæmt barnaverndarlögum sbr. 3. mgr. ákvæðisins. Eftirtektarvert er að skyldur starfsfólks (kennara og annarra fagaðila) eru tiltölulega almennt orðaðar skv. 12. gr. og öðrum ákvæðum laganna.

Skólastjóri ber meginábyrgð á gæðum skólastarfs gagnvart sveitarstjórn þ.m.t. gerð skólanámskrár, starfsáætlana, stofnunar skólaráðs auk foreldra- og nemendafélaga og þeirra viðbragðs- og forvarnaráætlana sem löggin krefjast. Þá ber skólastjóri ábyrgð á að skólareglur séu settar og að þeim sé fylgt sbr. reglugerð 1040/2011 um ábyrgð og skyldur skólasamfélags grunnskóla.

Ein af grundvallarskyldum skólastjóra í eineltismálum er jafnframt að bera ábyrgð á töku ákvarðanna um aðgerðir og ráðstafanir vegna eineltis s.s. með brottvísun geranda sbr. 4. mgr. 14. gr. laganna.

Að lokum má nefna að bæði skólastjórum og kennurum ber að hafa samráð við foreldra um hegðun, líðan og samskipti nemenda eftir því sem þörf er á sbr. 2. mgr. 30. gr. laganna.

Ákveði skólastjóri að aðhafast ekkert í eineltismáli, eða tekur ákvörðun sem foreldrar barns (þolanda) eru ósáttir við, má kæra ákvörðun skólastjóra til ráðherra sbr. 47. gr. laganna. Í því tilviki þegar foreldrar eru ósáttir við úrskurð ráðherra gætu þeir snúid sér til umboðsmanns Alþingis. Umboðsmaður Alþingis myndi þá meta hvort ákvörðun skólastjóra og mat ráðuneytis bryti í bága við lög eða góða stjórnsýsluhætti. Slíkt úrræði væri þó seinvirkt og ólíklegt að það skilaði árangri fyrir þolanda eineltis. Þá gætu foreldrar borið ákvörðun skólayfirvalda undir dómstóla til ógildingar þótt líkur séu á að slíkt væri of tímafrekt og kostnaðarsamt. Í slíku tilviki myndu dómstólar meta hvort ákvörðun stjórnvalds byggji á lögumtæm grundvelli, þ.m.t. hvort viðeigandi aðferða hafi verið gætt við alla málmeðferð s.s. við rannsókn máls og beitingu úrræða. Ef ákvörðun stjórnvalds teldist ólögumtæt vegna ágalla, s.s. vegna þess að hún bryti í bága við grundvallarréttindi barns, sbr. Barnasáttmálann, geta dómstólar ógilt ákvörðunina og beint þeim tilmælum til stjórnvalds að taka nýja ákvörðun. Ekki hefur reynt á slíkt hér á landi.

5.2.4. Ábyrgð foreldra

Áður en núgildandi grunnskólalög tóku gildi voru hvorki settar skyldur á foreldra til að huga að námsframvindu barna sinna í grunnskólum né höfðu foreldrar sérstök réttindi þegar kom að námi barna þeirra. Í athugasemdum um 18. gr. frumvarps til grunnskólalaga kemur fram að rétt væri að lögbinda ákveðnar skyldur og réttindi foreldra sem skipta máli vegna skólagöngu og velferð nemenda.⁶² Því var nýjum kafla (V. kafla) bætt inn í löggjöfina. Í 1. mgr. 18. gr. segir að foreldrar eiga að gæta hagsmuna barna sinna á skólaskyldualdri. Þá ber foreldrum að veita upplýsingar um barn sitt sem eru nauðsynlegar fyrir skólastarfið sbr. 2. mgr. sömu greinar. Þá er þess getið að foreldrar skulu hafa samráð við skólann um skólagöngu barna sinna og styðja við skólagöngu þeirra sbr. 3. mgr. 18. gr. Þetta vísar jafnframt til óbeinnar ábyrgð foreldra á hegðun barna sinna innan skóla.

Í 19. gr. er fjallað um ábyrgð foreldra sem bera ábyrgð á því að virða skólaskyldu barnsins og stuðla að námi og námsframvindu þess í samvinnu við skólann. Foreldrafélag á að starfa við grunnskóla skv. 9. gr. laganna. Hlutverk þess er að styðja skólastarfið, stuðla að velferð nemenda og efla tengsl heimila og skóla. Hvert foreldrafélag á að setja sér starfsreglur til að fara eftir.

Þótt grunnskólalög mæli fyrir um margvíslega ábyrgð aðila skólasamfélagsins, s.s. skólastjóra og foreldra, þá virðist sem nokkuð skorti á skýrleika þessara ákvæða m.a. á þann hátt að skyldur þeirra til athafna (s.s. ef grunur leikur á einelti) séu ótvíræðar og ljóst sé hvaða afleiðingar það kunni að hafa í för með sér reynist viðbrögð s.s. skólastjóra ekki nægilega skjót. Um þetta verður fjallað nánar í niðurstöðum ritgerðarinnar.

5.3. Reglugerð nr. 1040/2011 um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum

Í október árið 2011 gaf mennta- og menningarráðuneytið út reglugerð nr. 1040/2011 um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum, sem var sett með heimild í 14. og 30. gr. grunnskólalaga og kom í stað reglugerðar nr. 270/2000 um skólareglur. Reglugerðin var sett í kjölfar útgáfu greinargerðar starfshóps um umfang eineltis í íslensku samfélagi frá árinu 2010 og um mögulegar aðgerðir gegn einelti í skólum og á vinnustöðum. Þar voru settar fram tillögur m.a. um að stofnað yrði eineltisteymi, sem almennir vinnustaðir, skólar eða foreldrar gæti leitað til þegar upp koma erfið og illeysanleg eineltismál og öll önnur gildandi

⁶² Alpt. 2007-2008, A-deild, þskj. 319 – 285. mál, athugasemdir við 18. gr.

úrræði hafi verið reynd innan ramma gildandi laga og reglugerða.⁶³ Fyrirnefnd greinargerð hafði töluverð áhrif á gerð reglugerðar nr. 1040/2011.

Samkvæmt 1. gr. reglugerðarinnar tekur hún m.a. til ábyrgðar nemenda með hliðsjón af aldri þeirra, þroska og aðstæðum og einnig til réttinda og skyldna aðila skólasamfélagsins í allri starfsemi á vegum skóla, skólabrags, samskipta í skóla, skólareglna og málsmeðferðar vegna brota á þeim. Þá nær reglugerðin jafnframt til starfsfólks skóla og foreldra nemenda, sbr. 3. og 5. gr.

Markmið reglugerðarinnar koma fram í 2. gr. og eru m.a. að nemendur séu öryggir í öllu starfi á vegum skólans, að stuðla að eigin ábyrgð nemenda á hegðun sinni og samskiptum, að aðilar skólasamfélagsins stuðli í sameiningu að góðum starfsanda og jákvæðum skólabrag og að hver skóli setji sér skólareglur með skýrum viðbrögðum við brotum á reglunum.

Í 6. gr. reglugerðarinnar er fjallað um skólabrag og í 7. gr. er sérstaklega mælt fyrir um starf grunnskóla gegn einelti. Þar segir m.a. að allir skólar skuli móta „heildstæða stefnu til að fyrirbyggja og bregðast við líkamlegu, andlegu og félagslegu ofbeldi og félagslegri einangrun.“ Í þessu samhengi skulu skólar setja aðgerðaráætlun gegn einelti sem skal fela í sér virka viðbragðsáætlun með það að markmiði að takast á við eineltismál og skal áætlunin taka til skólans í heild. Samkvæmt 2. málsl. 3. gr. ber hver kennari ábyrgð á að framfylgja með virkum og ábyrgum hætti aðgerðaáætlun skólans gegn einelti, t.d. innan einstakra bekkjardeilda, námshópa og einstaklinga og skólastjóri ber ábyrgð á að starfið sé samhæft. Gildi samhæfingar skólastjóra er mikið enda tryggir hún yfirsýn sem jafnframt er forsenda þess að eftirlit með einelti sé virkt.

Í 5. mgr. 7. gr. kemur fram að aðgerðaáætlun gegn einelti skuli vera hluti af skólanámskrá en beinist jafnframt að foreldrum með að markmiði að þeir séu virkir í að vinna gegn einelti í samstarfi við skólann. Í 7. gr. er einnig mælt fyrir um að skólum beri að tryggja sérfræðikunnáttu með því að kalla til starfsfólk til aðstoðar við úrlausn einstakra mála t.d. með aðstoð sálfræðings.

Þá geta foreldrar og skólar óskað eftir aðstoð sérstaks fagráðs sbr. 6. mgr. 7. gr., sem starfar á landsvísu en er á ábyrgð mennta- og menningarmálaráðuneytis. Aðeins er unnt að leita til

⁶³ Starfshópur um umfang eineltis í íslensku samfélagi (n. 28) 3.

fagráðs ef ekki tekst að finna viðunandi lausn innan skóla eða sveitarfélags, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir og aðkomu sérfræðinga.

Fjallað er um skólareglur í IV. kafla með mun ítarlegri hætti en gert er í grunnskólalögum og aðalnámskrá grunnskóla. Þannig er í IV. kafla greint frá hvert inntak skólareglna skal vera, en þær skulu m.a. vera skýrar og afdráttarlausar og í samræmi við réttindi barna samkvæmt barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Viðbrögð við brotum á skólareglum skulu stuðla m.a. að jákvæðum skólabrag, bættri hegðun nemenda og miða að því að styrkja sjálfsmynd hans. Þá eiga viðbrögð að vera í samræmi við brotið og ávallt skal velja vægasta úrræðið sem er til þess fallið að ná fram settu markmiði. Skólareglur eru lykiltæki skólayfirvalda til að tryggja að markmið skólastarfs náist og stuðlað sé að vellíðan barna, jákvæðum skólabrag og eðlilegum samskiptum nemenda, sbr. m.a. 30. gr. grunnskólalaga.

Í V. kafla reglugerðarinnar er fjallað um misbrest á hegðun nemenda og ítrekuð brot þeirra á skólareglum. Í VI. kafla er enn fremur fjallað um þær málsmeðferðarreglur sem gilda þegar unnið er að úrlausn mála.

5.3.1. Skólabragur og skólareglur

Þegar gerðar voru breytingar á grunnskólalögum nr. 66/1995 þótti ástæða til að skerpa á skyldu til að setja skólareglur í hverjum grunnskóla. Fyrir var til reglugerð um skólareglur í grunnskólum sem byggðist á 41. gr. laganna en rétt þótti að lögbinda þessa skyldu og kveða skýrar á um hvað ætti að vera í slíkum reglum, að gera ákvæði um viðurlög við brotum á reglunum skýrari og vera leiðbeinandi um með hvaða hætti reglurnar skulu unnar.⁶⁴ Þar af leiðandi var ný grein sett í núgildandi grunnskólalög, 30. gr., þar sem áhersla er lögð huglæga þætti í starfsumhverfi nemenda. Má segja að setning ákvæðisins feli í sér nýja og mikilvæga hugsun skólastarfs til verndar nemendum.

Skv. 1. mgr. 30. gr. ber öllum aðilum skólasamfélagsins að leggja sitt af mörkum til að viðhalda og stuðla að góðum starfsanda og jákvæðum skólabrag. Þá er lögð er áhersla á samvinnu skólastjórnenda og kennara við foreldra um hegðun og líðan nemenda, sbr. 2. mgr. sömu greinar, ásamt því að foreldrum ber með sama hætti að eiga samráð við skólann um skólagöngu barna sinna. Hér er því um gagnkvæma skyldu foreldra barna (og aðra forsjáraðila) og hins vegar skólastjóra og kennara að tryggja samráð um málefni er varða skólagöngu barna. Þrátt fyrir að hlutverk þessara aðila séu ólík þá er ljóst að án gegnsærra samskipta og viðræðna þeirra um atriði er varða skólagöngu barna s.s. umgengnismál eða

⁶⁴ Alpt. 2007-2008, A-deild, þskj. 319 – 285. mál, um 30. gr.

samskipti milli nemenda, verður markmiðum laganna um jákvæðan skólabrag síður náð. Segja má að huglæg atriði í námsumhverfi barna, ólíkt þeim hlutlægu, hljóti raunar að lúta sameiginlegri ábyrgð foreldra og starfsfólks menntastofnana. Börn nema það sem fyrir þeim er haft og óeðlileg samskipti í skólaumhverfi hljóta að leiða til þess að barn dregur með sér byrðar neikvæðni og jafnvel afleiðinga eineltis þegar heim er komið. Með sama hætti kann barn að skorta stuðning heima fyrir og áhugaleysi foreldra á námi barns og skólagöngu getur stuðlað að óeðlilegri hegðun í skóla til tjóns fyrir umræddan nemenda og skólasamfélagið allt.

Með jákvæðum skólabrag er átt við að nemendum líði vel í skólanum andlega sem og líkamlega. Í þessu samhengi gegnir 3. mgr. 30. gr. grunnskólalaga veigamiklu hlutverki en samkvæmt henni „skulu allir skólar hafa heildstæða stefnu um það hvernig fyrirbyggja eigi að líkamlegt, andlegt eða félagslegt ofbeldi eigi sér stað í skólastarfi.“ Hér er um að ræða lögákveðna skyldu til forvarnastarfs sem verður að telja grundvallaratriði grunnskólalaga m.t.t. barnaverndar. Þá skulu skólar einnig hafa áætlun um framkvæmd tilkynningarskyldu samkvæmt barnaverndarlögum, um hvernig brugðist er við tilvikum um einelti, annað ofbeldi og félagslega einangrun. Áætlun skal m.a. framfylgt með því að hver skóli setji sér skólareglur. Í skólareglum skal m.a. kveðið á um almenna umgengni, samskipti, stundvísi, ástundun náms og heilbrigðar lífsvenjur. Þá skal í skólareglum koma fram hvernig skólinn hyggst bregðast við brotum á þeim.

Í 2. mgr. 8. gr. kemur fram að „skólastjóri hefur forgöngu um og ber ábyrgð á að skólareglur séu settar og þeim fylgt. Reglurnar skulu unnar í samvinnu við skólaráð. Leitast skal við að ná sem víðtækastri sátt um þær í skólanum. Skólastjóri hefur þó endanlegt ákvörðunarvald um orðalag skólareglna ef ágreiningur kemur upp, að teknu tilliti til umsagnar fræðslufyrivalda í sveitarfélaginu.“

Í 3. mgr. 8. gr. rg. 1040/2011 kemur jafnframt fram að á hverju ári „skulu skólareglurnar kynntar nemendum og foreldrum þeirra og birtar í starfsáætlun.“ Ljóst er að hér er um grundvallaratriði að ræða, þ.e. að skólareglur, efni þeirra og markmið séu kynnt með markvissum hætti svo efni þeirra sé öllum ljóst. Eins og síðar verður vikið að er hættan þó sú að skólareglur séu tiltölulega almennt orðaðar og þar með verði erfiðara að framfylgja þeim og meta ábyrgð m.a. skólastjóra, sbr. 2. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar. Varasamt er því að álíta að setning skólareglna og kynning þeirra hafi ávallt þau varnaðaráhrif sem að er stefnt, nema skýrleiki þeirra og úrræði séu ótvíræð.

Mikilvæg grunnsjónarmið koma fram í 4. ml. 3. mgr. 30. gr. þar sem segir að „Í skólareglum skal m.a. kveðið á um almenna umgengni, samskipti, stundvísi, ástundun náms og heilbrigðar lífsvenjur.“ Það eru því skólareglur sem marka grunn samskipta og umgengni, auk heilbrigðra lífsvenja, í skólastarfi. Með hliðsjón af þeim grundvallaráhrifum sem skólareglur eiga að hafa á skólastarf og samskipti nemenda má velja þeirri spurningu upp hvort ekki sé ástæða til að kanna hvort greina eigi skýrar frá innihaldi þeirra, skýrleika og áhrifum í grunnskólalögum. Þannig mætti m.a. stuðla að frekara samræmi milli skóla hvað inntak skólareglna snertir. Efnisákvæði 4. másl. 3. mgr. 30. gr. eru afar matskennd, en í 4. másl. kemur fram að skólareglur skuli gilda um „almenna umgengni, samskipti, stundvísi, ástundun náms og heilbrigðar lífsvenjur“.

5.3.2. Brot á skólareglum

Leiðbeiningar um hvernig skal bregðast við brotum á skólareglum er að finna í reglugerð nr. 1040/2011 um ábyrgð og skyldur skólasamfélagsins, sbr. 3. mgr. 30. gr. grunnskólalaga. Í 10. gr. reglugerðarinnar segir að viðbrögð við brotum á skólareglum skuli vera markviss og til þess fallin að stuðla að jákvæðum skólabrag, bættri hegðun nemenda, aukinni ábyrgð og áhuga á menntun og miða að því að styrkja sjálfsmynd nemenda. Viðbrögð við brotum á skólareglum eiga að vera í samræmi við brotið og ávallt skal velja vægasta úrræðið sem er til þess fallið að ná fram settu markmiði, sem má ætla að sé að nemandi láti af hegðun sinni. Þá skal ávallt gæta jafnræðis og samræmis í viðbrögðum og taka tillit til aðstæðna hvers og eins nemanda. Hér er raunar um að ræða áréttingu á því að grundvallarreglum stjórnisýsluréttar sé fylgt s.s. með tilliti til meðalhófs, jafnræðis og skyldubundins mats skóla (stjórnvalda) á aðstæðum í hverju eineltistilviki fyrir sig.

Sé um að ræða misbrest á hegðun nemanda t.d. vegna óæskilegar hegðunar eða eineltis, er brýnt að við hann sé rætt um hegðun hans til að hann geri sér grein fyrir eðli brotsins og afleiðingum hegðunar sinnar, sbr. 1. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar. Í 1. mgr. segir jafnframt að „kennari skal hafa samráð við foreldra í samræmi við eðli máls og leita aðstoðar skólastjórnenda og sérfróðra ráðgjafa skólans sem leita leiða til úrbóta, eftir atvikum að teknu tilliti til hlutverks barnaverndaryfirvalda. Leggja skal áherslu á að leitað sé eftir samkomulagi og sáttaleiðum.“ Þótt ljóst sé að réttur þolanda til verndar sé ríkur er jafnframt skýrt skv. 11. gr. að gerandi í eineltismáli á rétt á stuðningi og aðstoð. Forsenda þess að einelti ljúki er vitanlega að gerandi hætti hinni óæskilegu hegðun.

Samkvæmt 12. gr. reglugerðarinnar ber umsjónarkennara að leita orsaka hegðunar nemandans og reyna að ráða á því bót m.a. með viðtölum við hann og foreldra og eftir atvikum með gerð sammings. Rétt er að skólastjóri sé upplýstur um gang mála og hann fenginn til aðstoðar sé þess þörf. Gangi illa að leysa mál ber skólanum að óska eftir aðstoð sérfróðra ráðgjafa skólans á vegum sérfræðiþjónustu sveitarfélaga og er kostnaður af slíkri þjónusta greiddur af skólanum. Í þessu ferli er nemandanum veitta aðvaranir og áminning vegna háttsemi sinnar. Þetta ferli er jafnframt mikilvægt að því leytinu til að það leggur grunn að frekari úrræðum sem grípa þarf til láti nemandi ekki af háttsemi sinni.

Í 3. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar kemur fram að:

„gagnvart nemanda sem virðir ekki skólareglur, þrátt fyrir undangengnar aðvaranir og áminningar, má grípa til þeirra viðbragða að taka nemanda úr kennslu og láta hann fást við önnur viðfangsefni það sem eftir lifir skóladags. Einnig er heimilt að vísa nemanda tímabundið úr kennslustundum í ákveðinni námsgrein. Jafnframt er heimilt að meina nemanda þáttöku í félags- og tómstundastarfi á vegum skólans vegna agabrota í félags- og tómstundastarfi. Tryggja skal að nemandi sé í umsjón starfsfólks á vegum skólans á skólatíma eða í öðru kennsluúrræði innan skólans. Einnig er hægt að kalla eftir því að foreldri sæki viðkomandi nemanda í skólann.“

Með ofangreindum úrræðum er einkum verið að ná þrenns konar markmiðum. Í fyrsta lagi fær þolandi eineltis hvíld frá óæskilegum samskiptum við geranda með því að honum er vísað úr kennslustund. Í öðru lagi felur slíkt úrræði í sér skilaboð til annarra nemenda um að tiltekið eineltismál sé orðið alvarlegt og slíkt verði ekki liðið. Þannig er um viss forvarnaráhrif á ræða. Í þriðja lagi felst í frávísun úr tíma einstaklingsmiðað úrræði til að koma geranda í skilning um það tjón sem hann veldur umhverfi sínu, sérstaklega þolanda eineltis.

Láti nemandi enn ekki af háttsemi sinni og heldur áfram að leggja í einelti og framangreind úrræði hafa ekki borið árangur má vísa honum um stundasakir úr skóla, að hámarki eina skólaviku, á meðan reynt er að finna lausn á málinu, sbr. 4. mgr. 12. gr. Lokaúrræði ef allt um þrýtur og brot nemenda eru mjög alvarleg s.s. hann veldur öðrum skaða eða eignartjóni, er heimilt að víkja honum ótímabundið úr skóla en það skal þó ekki gert nema allar aðrar leiðir hafa verið reyndar.

Í 13. gr. reglugerðarinnar er fjallað um líkamlegt inngríp í mál nemenda vegna óásættanlegrar og/eða skaðlegrar hegðunar t.d. ef nemandi beitir líkamlegu ofbeldi eða sýnir af sér háttsemi sem leiðir til hættu fyrir samnemendur og/eða starfsfólk skóla. Starfsfólk skal ekki beita aflsmunum nema aðrar leiðir dugi ekki til að stöðva háttsemina. Alvarlegt einelti gæti í

vissum tilvikum fallið hér undir. Verði starfsmaður skóla t.d. var við einelti þar sem líkamlegu ofbeldi er beitt skal hann tafarlaust grípa inn í en ávallt gæta meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga. Þá skal kennari láta tafarlaust af inngripi eftir að hættu hefur verið afstýrt.

5.3.3. Málsmeðferð

VI. kafli reglugerðar nr. 1040/2011 fjallar um málsmeðferðarreglur vegna brota nemanda á skólareglum. Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar teljast „væg viðbrögð og úrræði sem skólar beita til að halda uppi aga og almennum umgengnisvenjum“ almennt ekki til stjórnvaldsákvörðana og falla því ekki undir 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga. „Hið sama gildir þegar nemanda er vikið úr skóla það sem eftir lifir skóladags eða úr einstökum kennslustundum eða úr tilteknu félags- og tómstundastarfi á vegum skólans.“

Brottvísun úr skóla telst stjórnvaldsákvörðun sbr. 2. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar, t.d. ef nemandi hefur orðið uppvís af því að leggja annan nemanda í einelti enda íþyngjandi úrræði sem gengur á rétt nemanda til að sækja skóla. Því þarf t.a.m. að gæta andmælaréttar, sem gefur nemanda tækifæri til að mótmæla fyrirhugaðri brottvikningu, meðalhófs þ.e. að ekki sé verið að beita harðari refsingu en brotið gefur tilefni til, jafnræðisreglu þ.e. að nemandi hljóti ekki öðruvísi meðhöndlun eða aðrir og loks rannsóknar- og upplýsingaskyldu sem felst í því að skólastjórnenda ber að kanna málavexti í hinu tiltekna máli til hlítar og tilkynna nemanda og foreldrum um endanlega ákvörðun um brottvikningu. Skólastjóra ber að skrá niður atvik sem skipta máli vegna úrlausnar mála og varðveita í skólanum, ferli máls og ákvarðanir sem teknar eru vegna brota á skólareglum, í samræmi við lög um persónuvernd nr. 77/2000 og reglugerð nr. 897/2009 um miðlun og meðferð upplýsinga um nemendur í grunnskólum og rétt foreldra til aðgangs að upplýsingum um börn sín.

Nánar er kveðið á um brottvísun nemenda úr skóla í 15. gr. reglugerðarinnar. Þar segir að „áður en ákvörðun um brottrekstur nemanda er tekin skal gefa foreldrum kost á að kynna sér gögn sem liggja til grundvallar fyrirhugaðri ákvörðun og koma á framfæri athugasemdum og andmælum skv. 13. gr. stjórnarsýslulaga.“ Á meðan mál er óútkljáð getur skólastjóri vísað nemanda úr skóla um stundarsakir eða ótímabundið en slíka ákvörðun þarf tafarlaust að kynna foreldrum nemanda og skólanefnd, sbr. 2. mgr. 15. gr. Hafi ekki tekist að leysa úr málum nemandans er málinu vísað til skólanefndar sbr. 3. mgr. 15. gr., sem beitir sér eins fljótt og kostur er að úrlausn málsins í samráði við sérfræðinga sérfræðipjónustu sveitarfélaga í samstarfi við foreldra. Taki skólastjóri þá ákvörðun á endanum að vísa nemanda ótímabundið úr skóla sbr. 4. mgr., ber skólanefnd ábyrgð á því að tryggja honum aðra skólavist eða önnur

viðeigandi kennsluúrræði en óheimilt er að víkja nemanda úr skóla nema honum hafi verið tryggð viðeigandi úrræði. Hægt er að vísa ágreiningi til úrlausnar ráðuneytis á grundvelli 1. mgr. 47. gr. grunnskólalaga.

Ofangreind umfjöllun leiðir í ljós að ákvörðun um að bregðast við einelti geranda hlýtur ávallt að eiga tiltölulega langan aðdraganda. Því hlýtur sú spurning að vakna hvort vernd þolanda sé nægilega tryggð, þ.e. hvort ekki sé rétt að huga að frekari úrræðum vakni grunur um einelti meðal nemenda, enda þarf raunar umtalsvert andlegt tjón að hafa orðið hjá þolanda eineltis til þess að ákvörðun um róttækar aðgerðir gegn háttsemi geranda standist ákvæði reglugerðar 1040/2011, sbr. enn fremur 4. mgr. 14. gr. grunnskólalaga. Það er þó vissulega ávallt vandmeðfarið úrlausnarefni að meta að hvaða leyti málefnalegt er að skerða réttarvernd geranda brots m.t.t. þeirra réttinda sem nú eru tryggð íslenskum nemendum samkvæmt Barnasáttmálanum. Meta þarf hvert tilviki fyrir sig.

5.4. Aðalnámskrá grunnskóla

5.4.1. Hlutverk og markmið

Ráðherra setur grunnskólum aðalnámskrá samkvæmt 24. gr. grunnskólalaga og tók ný aðalnámskrá grunnskóla gildi árið 2011. Í námskránni má lesa um þann ramma og aðbúnað fyrir nám og kennslu sem móttast hefur í anda gildandi laga, reglugerða og alþjóðasamninga. Hlutverk aðalnámskrár grunnskóla er í sinni einföldustu mynd að vera safn sameiginlegra markmiða skólastarfs í landinu ásamt því að vera eins konar stjórnþæki til að fylgja eftir ákvæðum laga og fyrirmælum fræðsluyfirvalda um skólastefnu. Sex grunnþættir mynda kjarna menntastefnunnar. Þeir varða starfshætti, inntak og umhverfi náms og skapa mikilvæga samfellu í íslensku skólakerfi. Þessir grunnþættir eru læsi, sjálfbærni, heilbrigði og velferð, lýðræði og mannréttindi, jafnrétti og sköpun.⁶⁵ Lögð er jöfn áhersla á hvern grunnþátt fyrir sig sem allir stuðla að því að að loknu námi í grunnskóla og framhaldsskóla sé nemandi fær um að takast á við hinar fjölmörgu áskoranir sem felast í því að lifa í samfélagi. Þær áskoranir felast m.a. í þekkingu á bóklegum og verklegum greinum sem eru síðan nánar útlistaðar í námskránni sem og skráðum og óskráðum samskiptareglum. Heilbrigði og velferð byggist til að mynda á andlegri, líkamlegri og félagslegri vellíðan. Í nánari útlistun á grunnþáttunum sex er þess getið hvað varðar heilbrigði og velferð að skapa þarf jákvæðan skólabrag og heilsueflandi umhverfi þar sem þarf að hlúa að þroska og heilbrigði frá ýmsum hliðum. Þá eru

⁶⁵ Mennta- og menningarmálaráðuneytið, *Aðalnámskrá grunnskóla, almennur hluti 2011 greinasvið 2013* (Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2013) 16.

upptaldir þeir þættir heilbrigðis sem skólinn þarf að leggja áherslu á sem felst m.a. í jákvæðri sjálfsmynd, góðum samskiptum og skilningi á eigin tilfinningum og annarra.⁶⁶

Líkt og í grunnskólalögum er þess getið í aðalnámskrá grunnskóla að skólinn er vinnustaður nemenda um tíu ára skeið á mikilvægu þroska- og mótunarskeiði þeirra.⁶⁷ Skapa þarf skilyrði fyrir nemendum svo þeir geti m.a. myndað sjálfstraust og félagsfærni.⁶⁸ Þá segir í aðalnámskrá að skólabragur sé hluti af starfsumhverfi skóla og af þeim sökum verði nemendum að tileinka sér samskiptahæfni og umburðarlyndi. Þá er athyglisvert að í aðalnámskrá segir jafnframt að jákvæður skólabragur sé í eðli sínu forvarnarstarf gegn einelti og öðru ofbeldi.⁶⁹

Fjallað er um ábyrgð og skyldur nemenda, starfsfólks og foreldra í aðalnámskrá og bera nemendur sjálfir ábyrgð á námi sínu og eiga rétt á að taka ákvarðanir um eigið nám að marki sem aldur þeirra og þroski leyfir. Sérstaklega er þess getið að mikilvægt er að nemendur læri að bera ábyrgð á framkomu sinni og hegðun í skóla og því eigi þeir rétt á að taka þátt í að semja skólareglur.⁷⁰ Með því er enda líklegra að þeir framfylgi slíkum reglum. Þá þarf að leita sjónarmiða foreldra þegar skólareglur eru settar og ákvæði um viðbrögð við skólareglum eru ákveðin. Kennarar skóla eiga að gæta fagmennsku og koma til móts við þarfir nemenda og sinna þeim af alúð. Starfsfólk á að sýna nemendum, foreldrum og samstarfsfólki nærgætni og stuðla að jákvæðum skólabrag og starfsanda, en hér er um augljósa skírskotun til verndar gegn einelti að ræða. Þá á starfsfólk að stuðla að því að samskipti séu jákvæð, skapa traust og ávallt að bera hag barna að leiðarljósi. Foreldrar eiga að taka þátt í og styðja við nám barna sinna frá upphafi til loka grunnskóla og bera skólar ábyrgð á að slíku samstarfi sé komið á. Þá á að upplýsa foreldra reglulega um allt það er varðar barn nám og hagi barnsins innan skólans.⁷¹

Samkvæmt ofangreindu felst stór hluti skólastarfs í því að vinna markvisst að forvörnum og heilsueflingu þar sem hugað er að andlegri, líkamlegri og félagslegri vellíðan nemenda skólans. Það er því sérstaklega mikilvægt að allir grunnskólar komi sér upp ítarlegri forvarnaráætlun sem á að vera birt í skólanámskrá. Hvað varðar námsumhverfi barna snerta slíkar forvarnaráætlanir ýmsa þætti skólastarfs hvað varðar líðan og öryggi nemenda, t.d. vímuefnavarnir, áætlun gegn einelti og öðru ofbeldi, áætlun í öryggismálum og slysavörnum

⁶⁶ „Heilbrigði og velferð“ (*Nám til framtíðar*) <<http://namtilframtidar.is/#!/heilbrigdi-og-velferd>> skoðað 16. apríl 2013.

⁶⁷ Mennta- og menningarmálaráðuneytið (n. 65)13.

⁶⁸ sama heimild 36.

⁶⁹ sama heimild 45.

⁷⁰ sama heimild 69.

⁷¹ sama heimild 70.

og stefna í agastjórnun. Í forvarnaráætlun á jafnframt að koma fram með hvaða hætti skólasamfélagið hyggt bregðast við ef slík mál koma upp.⁷²

5.5. Vinnuverndarlög

5.5.1. Almenn

Þótt markmið þessarar ritgerðar sé ekki að bera saman ítarlega ákvæði vinnuverndarlaga og grunnskólalaga s.s. varðandi huglægra þætti í náms- og starfsumhverfi, er gagnlegt að víkja stuttlega að markmiðum og helstu áherslum vinnuverndarlaga.

Vinnuverndarlögin tóku gildi þann 1. janúar árið 1981. Tilgangur laganna er að stuðla að heilbrigði starfsfólks og fyrirbyggja heilsutjón, andlegt eða líkamlegt, vegna vinnu eða vinnuumhverfis, sbr. 1. gr. laganna. Án vafa fellur einelti og forvarnir því tengdu hér undir efnisákvæði laganna.

Í almennum athugasemdum við frumvarp til vinnuverndarlaga segir að markmið þeirra sé að eftirlit með aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi sé flutt inn á vinnustaðina sjálfa og að það byggist á samstarfi starfsmanna og atvinnurekanda. Ljóst er að þetta fellur að nokkru leyti vel að því markmiði að koma í veg fyrir einelti á vinnustað enda er samstarf og samvinna starfsmanna og atvinnurekanda forsenda markvissra forvarna gegn einelti og ábyrga ráðstafana eftir að eineltismál hafa komið upp.⁷³

Í heild sinni eru lögin allítarleg en í þeim er mælt fyrir um öryggis- og heilbrigðisstarfsemi innan fyrirtækja, almennar skyldur og ábyrgð atvinnurekanda, verkstjóra, starfsmanna og annarra aðila sem stunda hvers konar vinnu sem snýr að atvinnurekstri. Reglur laganna eru nokkuð almennt orðaðar enda ná þær yfir starfsumhverfi og vinnustaði í víðtækum skilningi.

5.5.2. Gildissvið og markmið

Samkvæmt 2. gr. laganna gilda lögin um alla starfsemi þar sem einn eða fleiri menn vinna hvort, sem um er að ræða eigendur fyrirtækja eða starfsmenn. Ljóst er því að lögin gilda um skóla, þ.e. um kennara og annað starfslið og samskipti þeirra. Utan gildissviðs laganna eru siglingamál sem heyra undir Siglingamálastofnun ríkisins og loftferðir, sbr. 2. mgr. 2. gr. Lögin ná til allra starfsmanna og taka einnig til skyldna og ábyrgðar atvinnurekanda og verkstjóra og jafnframt til skyldna starfsmanna á vinnustað.

⁷² sama heimild 45.

⁷³ Alpt. 1979, A-deild, þskj. 102 – 18. mál, athugasemdir við öryggis- og heilbrigðisstarfsemi innan fyrirtækja.

Í a. og b. lið 1. gr. má ráða hvað er átt við með hugtakinu vinnuvernd, en þar kemur fram að með lögnum sé leitast við „að tryggja öruggt og heilsusamlegt starfsumhverfi, sem á að vera í samræmi við félagslega og tæknilega þróun í þjóðfélaginu og að innan vinnustaða sé hægt að „leysa öryggis- og heilbrigðisvandamál, í samræmi við gildandi lög og reglur, í samræmi við ráðleggingar aðila vinnumarkaðarins og í samræmi við ráðleggingar og fyrirmæli Vinnueftirlits ríkisins (sbr. b. lið 1. gr.).“

5.5.3. Skyldur atvinnurekanda

Lögin gera ítarlega grein fyrir skyldum atvinnurekanda, verkstjóra og starfsmanna. Atvinnurekandi ber meginábyrgð á framkvæmd vinnuverndarlaganna og á að sjá til þess að starfsmenn hans búi við forsvaranlegan aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustað sbr. 13. gr. laganna. Í greininni er sérstaklega vísað í þá kafla laganna sem fjalla um framkvæmd vinnu, vinnustaði, vélar og tækjabúnað, skaðleg efni/vörur og áhættumat, heilsuvernd og heilsufarsskoðanir.

Á vinnustað sem hefur tíu eða fleiri starfsmenn ber atvinnurekanda, skv. 5. gr. laganna, að sjá til þess að tilnefndur sé öryggisvörður sem hefur það hlutverk fyrir hönd hans að fylgjast með því að aðbúnaður, hollustuhættir og öryggi á vinnustað sé lögum samkvæmt (vinnuverndarfulltrúi). Einnig er gert ráð fyrir að starfsmenn tilnefni aðila sem gegnir hlutverki trúnaðarmanns sem hefur eftirlit með framkvæmd laganna fyrir hönd starfsmanna. Í fyrirtækjum þar sem starfa 50 manns eða fleiri og skal stofna öryggisnefnd skv. 6. gr. laganna. Hlutverk öryggisnefndar er umfangsmeira en öryggisvarðar og trúnaðarmanns þar nefndinni ber að skipuleggja aðgerðir varðandi aðbúnað, hollustuhætti og öryggi innan fyrirtækis, ásamt því að annast fræðslu og hafa eftirlit með því að ráðstafanir sem gerðar eru komi að tilætluðum notum á vinnustaðnum. Nemar teljast starfsmenn í skilningi 24. gr. laganna og eiga því rétt á öryggistrúnaðarmanni eins og aðrir starfsmenn.

Öllum athugasemdum á að koma á framfæri til Vinnueftirlits ríkisins og ber atvinnurekanda skylda til að veita þær upplýsingar sem krafist er og fylgja þeim reglum sem settar eru af eftirlitinu, sbr. 18. og 19. gr. laganna.

5.5.4. Réttindi og skyldur starfsmanna

Um leið og ráðningarsamningur hefur verið gerður milli atvinnurekanda og starfsmanns ber starfsmaður ákveðna ábyrgð og skyldur gagnvart vinnuveitanda sínum. Að sama skapi öðlast starfsmaður ákveðin réttindi gagnvart atvinnurekanda. Meginskyldur starfsmanns felast í að vinna þau störf sem hann er ráðinn til undir stjórn atvinnurekanda, svo fremi sem þau falla

undir efni ráðningarsamnings. Þá ber starfsmanni að virða þær reglur, skráðar og óskráðar sem gilda á vinnustað og fara eftir þeim svo fremi sem þær brjóta ekki lög eða samninga. Í 25. gr. laganna segir að starfsmaður eigi að taka þátt í samstarfi er miðar að auknu öryggi og betri aðbúnaði og hollustuháttum á vinnustað og skv. 1. mgr. 26. gr. laganna eru lagðar þær skyldur á starfsmann að hann stuðli að því að starfsskilyrði á vinnustað séu fullnægjandi að því er varðar aðbúnað, hollustuhætti og öryggi. Þessa grein má túlka sem svo að starfsmenn séu skyldugir til að gera sitt til að vinnuumhverfið einkennist af sátt og samlyndi við atvinnurekanda sem og aðra samstarfsfélaga. Í 2. mgr. 26. gr. er fjallað um tilkynningarskyldu starfsmanna til viðeigandi aðila verði vart við ágalla eða vanbúnað á vinnustað sem geta leitt til skerts öryggis sem hann getur ekki sjálfur bætt úr. Á þetta bæði við við þau huglægu atvik sem geta komið upp á á vinnustað t.d. í samskiptum eða líðan starfsmanna sem og hlutlæg atvik eins og t.d. óviðunandi aðstæður á vinnustað eða þegar reglur um hvíldartíma eru ekki virtar.

5.5.5. Ákvæði sem taka til barna og unglunga

Í X. kafla laganna er fjallað um vinnu barna og unglunga. Í athugasemdum við X. kafla laganna segir að ákvæðum kaflans sé ætlað að tryggja, að börn og ungmenni vinni ekki störf, sem eru skaðleg heilsu þeirra eða þroska, og að viðurkenna eigi rétt barna til að fá vinnu við sitt hæfi. Eigi þetta bæði við tegund starfs og lengd vinnutíma. Vinnueftirlit ríkisins hefur sett fram nánari skilgreiningar um vinnu barna með hliðsjón af lögum um vernd barna og unglunga í reglugerð nr. 426/1999.

Í 1. mgr. 59. gr. laganna segir að ákvæðin gildi um vinnu einstaklinga undir 18 ára aldri og gilda þau ekki um tilfallandi vinnu eða vinnu sem varir í skamman tíma að því er varðar heimilisaðstoð á einkaheimilum eða vinnu í fjölskyldufyrirtækjum, svo lengi sem vinnan telst hvorki skaðleg né hættuleg ungmönnum. Samkvæmt 2. mgr. 59. gr. laganna er barn annað hvort einstaklingur undir 15 ára aldri eða einstaklingur í skyldunámi. Einstaklingar frá 15 ára til 18 ára aldurs telst unglingur sé hann ekki í skyldunámi og einstaklingur sem hefur náð 18 ára aldri telst ungmenni.

Í 63. gr. laganna er gerð grein fyrir vinnutíma barna og ungmenna og er 27. gr. reglugerðar um vinnu barna og ungmenna nr. 426/1999 henni til fyllingar. Í 1. mgr. 60. gr. vinnuverndarlaganna er ekki heimilt að ráða börn til vinnu en víkja má frá þeirri meginreglu skv. 2. mgr. sömu greinar að uppfylltum skilyrðum sem finna má í a til c lið greinarinnar. Heimilt er að ráða unglunga í vinnu með þeim takmörkunum sem greinir í X. kafla laganna sbr. 61. gr. og í a. – f. lið 62. gr. eru taldar upp aðstæður sem óheimilt er að ráða ungmenni til

vinnu við. Skv. 2. mgr. sömu greinar er þó heimilt að víkja frá þessu ákvæði þegar það er nauðsynlegt vegna starfsnáms unglinga. Við samningu laganna þótti mikilvægt að taka skýrt fram að þessi hópur félli undir lögin þar sem nemar og lærlingar væru oft í sérstakri áhættu gagnvart óhöppum á vinnustað sökum ungs aldurs og reynsluleysis.

Í 63. gr. laganna er kveðið á takmarkanir á virkum vinnutíma barna sem falla undir b. og c. lið 2. mgr. 60. gr. laganna. Miðað er við átta klukkustundir á dag og 40 klukkustundir á viku ef vinnan er hluti af fræðilegu eða verklegu námsfyrirkomulagi sbr. a.lið 1. mgr. 63. gr. laganna. Þá má barn vinna tvær klukkustundir á skóladegi og 12 klukkustundir á viku þegar um er að ræða vinnu sem fram fer á starfstíma skóla. Daglegur vinnutími má þó aldrei vera lengri en sjö klukkustundir sbr. b. lið. Nánar er kveðið á um vinnutíma barna sem fer fram þegar skólinn starfar ekki í c. lið. Ofangreind viðmið leggja ofar öllu áherslu á hlutlæga hættu sem stafar að börnum við vinnu. Huglægir þættir í þessu samhengi eru hverfandi.

Ráðherra fer með yfirstjórn Vinnueftirlits ríkisins (VER) skv. 73. gr. sömu laga og eru ákvarðanir stofnunarinnar kærarlegar til ráðherra, sbr. 98. gr. laganna. Ráðuneytinu ber að kveða upp úrskurð í málum innan tveggja mánaða frá því það berst til ráðuneytisins en að öðru leyti á málsmeðferð að fara fram samkvæmt ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Viðurlög við brotum á vinnuverndarlögum varða sektum nema þyngri refsing liggja við að öðrum lögum, eins og fram kemur í 99. gr. laganna.

5.5.6. Helstu ákvæði er taka til verndar á vinnustað gegn einelti

Ofangreind umfjöllun leiðir í ljós áherslur vinnuverndarlaga á hlutlæga þætti (áhættu) í starfsumhverfi á vinnustöðum, hvort heldur sem er vegna fullorðinna eða barna. Þá er mikilvægt að hafa til hliðsjónar að heilsuvernd er nú viðurkenndur hluti af vinnuvernd starfsmanna og með breytingum á vinnuverndarlögum nr. 68/2003 var lögð enn frekari áhersla á skyldur atvinnurekanda til að tryggja öryggi og góðan aðbúnað og hollustuhætti á vinnustað sbr. 5. grein. Í dag ber atvinnurekanda að hafa tiltæka áætlun um forvarnir og aðgerðir sem grípa þarf til í því skyni að draga úr atvinnutengdum sjúkdómum og slysum sbr. 65. gr. vinnuverndarlaga. Áætlunin á m.a. að fela í sér mat á áhættu og áætlun um heilsuvernd samkvæmt markmiðum heilsuverndar eins og þau eru upptalin í 2. mgr. 66. gr. laganna. Markmið heilsuverndar er m.a. að stuðla að andlegri og líkamlegri vellíðan starfsmanna eins og segir í d. lið sömu greinar.

Vaxandi áhyggjur af einelti innan vinnustaða urðu meðal annars til þess að vinnuverndarlögin voru endurskoðuð árið 2003. Tilgangur endurskoðunarinnar var umfram allt að auka skýrleika laganna og reglugerða byggða á þeim.⁷⁴

5.6. Reglugerð nr. 1000/2004 um aðgerðir gegn einelti á vinnustað

Árið 2004 tók í gildi reglugerð nr. 1000/2004 um aðgerðir gegn einelti á vinnustöðum sem var sett með stöð í e. lið vinnuverndarlaga.⁷⁵ Tekið er fram að í samskiptum þar sem stjórnandi og starfsmaður eiga í hlut hefur starfsmaður veikari stöðu og hana mega stjórnendur ekki misnota með því að útsetja starfsmenn sína fyrir ótilhlýðilegri háttsemi. Er það skýrt að ábyrgð stjórnanda felst í því að kanna hvaða aðstæður í starfsumhverfinu liggja að baki meintri niðrandi framkomu og koma í veg fyrir hana.

Í reglugerðinni er lögð megináhersla á skyldur atvinnurekanda. Atvinnurekandi á að gera starfsmönnum ljóst að einelti eða önnur ótilhlýðileg háttsemi sé óheimil á vinnustað og skal gera það m.a. með áhættumati og forvörnum skv. 5. gr. reglugerðarinnar. Gerð áhættumats og forvarnaáætlana er jafnframt gerð ítarleg skil í greinagerð með reglugerðinni og hvað átt er við með ótilhlýðilegri háttsemi og hvernig hún getur haft neikvæð áhrif á starfsmann og jafnvel hópa starfsmanna.⁷⁶ Hafi starfsmaður vitneskju um eða hefur orðið fyrir einelti á vinnustað ber honum að upplýsa atvinnurekanda eða vinnuverndarfulltrúa um það. Þyki ástæða til ber starfsmanninum að vera reiðubúinn til að skýra mál sitt nánar sbr. 6. gr. reglugerðarinnar. Skyldubundin viðbrögð atvinnurekanda eru nokkuð ítarlega sett fram í 7. gr. reglugerðarinnar og komi upp ábending eða kvörtun um einelti á vinnustað ber atvinnurekanda skylda til að bregðast eins fljótt við og kostur er. Þá á atvinnurekandi að skoða og meta málið ásamt vinnuverndarfulltrúa vinnustaðarins og hafa til hliðsjónar þau viðmið, markmið og þá vinnuverndarstefnu sem gildir á vinnustaðnum. Sé niðurstaða matsins sú að aðstæður á vinnustaðnum séu með þeim hætti að ekki sé unnt að leysa úr málinu á viðunandi hátt, skal leita aðstoðar óháðra sérfræðinga utan vinnustaðarins við úrlausn málsins. Sá sérfræðingur þarf að hafa viðurkenningu Vinnueftirlits ríkisins til þeirra starfa. Þess ber að geta að í greinargerð með reglugerðinni er lögð áhersla á að atvinnurekandi, öryggisnefnd og

⁷⁴ Vinnueftirlit ríkisins, „Heilsuvernd starfsmanna, skýrsla unnin af nefnd á vegum Vinnueftirlits ríkisins“ (júní 1999) 7

<http://www.vinnueftirlit.is/vinnueftirlit/upload/files/ur_gamla_skjalakerfi/utgefing_efni/heilsuvernd_starfsm_skyrsla_unnin_af_nefnd_a_veg_stjorn_vinnueftirl.pdf> skoðað 4. mars 2013.

⁷⁵ Álíta verður að reglugerðin nái ekki til nemenda í skólum, enda falla nemendur ekki undir lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

⁷⁶ „Lög og reglur“ (Vinnueftirlitið)

<http://www.vinnueftirlit.is/vinnueftirlit/is/log_og_reglur/reglur_og_reglugerdir_sem_heyra_undir_vinnuverndarl/> skoðað 11. maí 2013.

aðrir vinnuverndarfulltrúar gegni lykilhlutverki í að skapa þann vinnuanda sem ríkir á vinnustaðnum. Þá er tekið fram að í samskiptum þar sem stjórnandi og starfsmaður eiga í hlut hefur starfsmaður veikari stöðu og hana mega stjórnendur ekki misnota með því að útsetja starfsmenn sína fyrir ótilhlýðilegri háttsemi. Er það skýrt að ábyrgð stjórnanda felst í því að kanna hvaða aðstæður í vinnuumhverfinu liggja að baki meintri niðrandi framkomu og koma í veg fyrir hana.

Að ofangreindu er ljóst að reglugerðin felur í sér tiltölulega skýra mynd af ábyrgð atvinnurekanda með því að mæla fyrir um ferla og úrræði sem að öllu jöfnu ættu að leiða til faglegrar úrlausnar eineltismála. Umfram allt er í reglugerðinni lögð áhersla á skyldur atvinnurekanda til að grípa til beinna og óbeinna aðgerða til að stuðla að vernd starfsmanna sinna í eineltismálum. Gerist atvinnurekandi sekur um vanrækslu gilda viðurlög sbr. 99. gr. vinnuverndarlaga. Þó verður að teljast athyglisvert hve vægt refsíákvæði 99. gr. er og ef til vill er ástæða til að endurskoða viðurlaga hluta laganna enda felast ekki mikil varnaðaráhrif í beitingu sekta.

Markmiðið með almennri umfjöllun hér að ofan um vernd gegn einelti á vinnustöðum hefur þann tilgang að gefa kost á almennum samanburði við skyldur m.a. skólastjóra og markmið skólareglna. Engum vafa er undirorpið að slíkur samanburður er vandmeðfarinn. Þannig eru eftirlitsskyldur kennara og skólastjóra með nemendum einstaklega ríkar m.a. vegna ungs aldurs og varnarleysis nemenda. Þá gilda jafnframt strangari kröfur um rannsókn mála innan skóla m.a. með hliðsjón af kröfum stjórnsýslulaga. Samandregið er umhverfi skóla og vinnustaða ólíkt í eðli sínu og má því almennt færa fyrir því rök að heppilegra sé að fara varlega í að bera saman réttindi og skyldur aðila innan skóla og vinnustaða.

6. Eftirlit

6.1. Almenn

Mat og eftirlit með gæðum skólastarfs byggist einkum á þrenns konar forsendum. Í fyrsta lagi er um að ræða eftirlit með því hvort starfsemi skóla sé í samræmi við lög, reglugerðir og aðalnámskrá. Í öðru lagi er um að ræða umbótastarf til að auka gæði skólastarfs svo nemendur fái þá þjónustu sem þeim ber samkvæmt lögum að fá. Í þriðja lagi er um að ræða upplýsingaöflun um árangur skólastarfs og þróun.⁷⁷

6.2. Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Samanber 1. mgr. 4. gr. grunnskólalaga fer mennta- og menningarmálaráðherra með yfirstjórn þeirra málefna sem grunnskólalög ná til. Í því felst meðal annars að setja grunnskólum aðalnámskrá, hafa eftirlit með gæðum skólastarfs, bera ábyrgð á greiningu og miðlun upplýsinga um skólastarf og enn fremur hefur ráðherra úrskurðarvald í ágreiningsmálum sbr. 47. gr. laganna.

Grundvallarábyrgð ráðuneytisins felst í að hafa eftirlit með því að sveitarfélög uppfylli þær skyldur sem grunnskólalög, reglugerðir og reglur settar samkvæmt þeim og aðalnámskrá grunnskóla mæla fyrir um sbr. 1. mgr. 5. gr., en þar kemur fram að rekstur almennra grunnskóla sé á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga.

Sem lið í framkvæmd eftirlits með starfi grunnskóla gerir mennta- og menningarmálaráðuneytið áætlanir til þriggja ára um ytra mat skólastarfs, helstu viðmið og áherslur. Það fær óháða sérfræðinga til að sjá um framkvæmd úttekta til að meta framkvæmd skólalahalds. Niðurstöðum ytra mats skal fylgt eftir af hálfu sveitarfélaga með markvissum hætti.⁷⁸

6.3. Sveitarfélög

Ríkar skyldur og ábyrgð hvílir á sveitarfélögum vegna skólastarfs og eftirlits með því. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. grunnskólalaga bera sveitarfélög heildarábyrgð á skipan skólalahalds í grunnskólum sveitarfélagsins, húsnæði og búnaði grunnskóla, sérfræðiþjónustu⁷⁹, mati og eftirliti, öflun og miðlun upplýsinga og á framkvæmd grunnskólastarfs í sveitarfélaginu. Sveitarfélög setja jafnframt almenna stefnu um grunnskólalahald í sveitarfélaginu.

⁷⁷ Mennta- og menningarmálaráðuneytið (n. 65) 28 -29.

⁷⁸ sama heimild 30.

⁷⁹ Dæmi um sérfræðiþjónustu er sálfræðiþjónusta eða þjónusta annarra sérfræðinga til að koma að málum nemenda í einstaka tilfellum t.d. einelti.

Samkvæmt 1. mgr. 36. gr. grunnskólalaga ber hverjum grunnskóla að meta gæði starfs með virkri þátttöku starfsmanna, nemenda og foreldra eftir því sem við á og ber skólastjóri ábyrgð á því. Sveitarfélögum ber að sinna ytra mati og eftirliti á gæðum skólastarfs sbr. 1. mgr. 37. gr. og ber að láta mennta- og menningarmálaráðuneyti í té þær upplýsingar, en ráðuneytið ákveður að því loknu til hvaða aðgerða skal gripið. Mat á skólastarfi er liður í lögbundnu eftirlitsstarfi skóla og skólayfirvalda sem hefur þann tilgang að tryggja réttindi nemenda og stuðla umfram allt að umbótum skólastarfs. Að ofangreindu er ljóst að megináhersla við eftirlit og mat á skólastarfi tengist hér hlutlægum þáttum að mestu s.s. aðbúnaði. Þó er í c. lið 35. gr. grunnskólalaga vísað til umbóta í skólastarfi og með rýmri skýringu má líta svo á að hér undir falli umbætur sem leiði til aukinnar verndar barna gegn t.a.m. einelti, auk hlutlægra þátta. Einnig er í d. lið greint frá því að mat skal sýna hvort réttindi nemenda séu virt og að þeir fái þá þjónustu sem þeir eiga rétt á samkvæmt lögum en án vafa fellur vernd gegn einelti hér undir.

Ytra mat mennta- og menningarmálaráðuneytis byggist svo á greiningu og miðlun upplýsinga um skólalag í grunnskólum á grundvelli upplýsinga frá sveitarfélögum og með sjálfstæðri gagnaöflun sbr. 37. og 38. gr. grunnskólalaga. Þá gerir ráðuneytið áætlun til þriggja ára um kannanir og úttektir sem miða að því að veita upplýsingar um framkvæmd laga þessara og aðalnámskrár grunnskóla og aðra þætti skólastarfs. Ráðuneytið skipuleggur einnig þátttöku í alþjóðlegum mennta- og samanburðarrannsóknunum. Þá setur ráðherra reglugerð um innra og ytra mat og upplýsingaskyldu sveitarfélaga að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Að ofangreindu er ljóst að áhersla laga og reglugerða um mat á gæðum skólastarfs og námsumhverfi grunnskóla beinist að hlutlægum jafnt sem huglægum atriðum.

6.4. Vinnueftirlit ríkisins

Vinnueftirlit ríkisins (VER) hefur eftirlit með framkvæmd vinnuverndarlaga, samkvæmt a. lið 75. gr. laganna. Á grundvelli laganna hefur stjórn eftirlitsins skilgreint hlutverk stofnunarinnar með eftirfarandi hætti: „Að stuðla að öruggu og heilsusamlegu vinnuumhverfi sem jafnan sé í samræmi við félagslega framþróun og bestu þekkingu á hverjum tíma. Sérstök áhersla verði lögð á að efla markvisst vinnuverndarstarf á vinnustöðunum sjálfum“.⁸⁰

⁸⁰ Vinnueftirlit ríkisins, „Stefna vinnueftirlitsins 2009-2012“ (*Vinnueftirlit ríkisins*) <http://www.vinnueftirlit.is/vinnueftirlit/upload/files/vinnueftirlitid-almennt/stefna_ver_2009_-_2012_endanl_text.pdf> skoðað 22. janúar 2013.

Líkt og með öðrum fyrirtækjum og stofnunum tekur eftirlitshlutverk VER einnig til menntastofnanna landsins líkt og grunnskólans, en þó einungis að því leyti er tekur til þeirra er teljast starfsmenn skólans s.s. kennarar, skólustjórnendur og aðrir er koma að skólastarfi. Er það alveg skýrt að nemendur skólans eru ekki þar meðtaldir.⁸¹ Af því leiðir að allar aðgerðir er varða starfsumhverfi t.d. áhættumat, vinnuáðstöðu, hávaðavarnir, einelti o.s.frv. eru metin út frá þörfum starfsmanna skólans en ekki nemenda.

Verði starfsmaður fyrir einelti á vinnustað ber honum skv. reglugerð nr. 1000/2004 um aðgerðir gegn einelti á vinnustöðum að tilkynna það atvinnurekanda sem ber að bregðast skjótt við. Starfsmaður getur tilkynnt um einelti á vinnustað beint til VER sem tekur við erindinu og sér um að tilkynna það til stjórnenda viðkomandi fyrirtækis eða stofnunar. Tilkynningin þarf að berast VER með formlegum hætti skriflega t.d. í gegnum heimasíðu eftirlitsins.

VER leggur mikla áherslu á forvarnir á vinnustöðum, í gegnum fræðslu og rannsóknir auk þess sem starfsmenn þess sinna almennu eftirliti og vinnuvélaeftirliti. Er hér raunar um lykilatriði í aðferðafræði VER að ræða. Felst fræðslan fyrst og fremst í því að fræða atvinnurekanda, öryggismenn og trúnaðarmenn um hættur á vinnustað. Eftir breytingu á vinnuverndarlögum í 40. gr. laga nr. 68/2003, á VER að sjá til þess að starfsmenn á þess vegum fari reglulega í eftirlitsheimsóknir í fyrirtæki til að sinna eftirlitshlutverki sínu. Leggur VER áherslu á samstarf við atvinnurekanda við eftirlitsheimsóknir og fer eftirlit á vinnustöðum aldrei fram nema í samráði við atvinnurekanda.⁸² Í heimsóknunum er aðallega verið að fara yfir og staðfesta áhættumat sem atvinnurekanda ber að gera skv. 65. gr. a. vinnuverndarlaga og kanna hvort áhættumatinu sé framfylgt á vinnustaðnum. Á áhættumatið að sýna að atvinnurekandi hefur lagt í þá vinnu að greina hættur m.t.t. slysa sem og aðrar hættur sem kunna að vera til staðar á vinnustað og er einelti þar með talið. Með hæfilegum fyrirvara getur VER krafist þess að lagfæring á vanbúnaði eða öðru ástandi sem brýtur gegn lögnum eða reglum settum samkvæmt þeim, sé framkvæmd sbr. 84. gr. laganna. VER ber ábyrgð á að rannsaka öll vinnuslys eða óhöpp sem verða og ber atvinnurekanda og í sumum tilfellum starfsmanni að tilkynna allt slíkt til VER. Þá getur stofnunin krafist þess að atvinnurekandi láti gera rannsókn eða úttekt, ef við á, af sérfræðingum, til þess að ganga úr skugga um hvort starfsskilyrði fullnægi ákvæðum laganna, sbr. 18. gr.

⁸¹ Viðtal við Ástu Snorradóttur, fagstjóra í rannsókn- og heilbrigðisdeild, Vinnueftirlit ríkisins (Reykjavík, Ísland, 22. febrúar 2013).

⁸² sama heimild.

6.5. Fagráð eineltismála

Í 4. mgr. 30. gr. grunnskólalaga er mælt fyrir um stofnun fagráðs sem sé ráðgefandi í eineltismálum.⁸³ Um starfsemi fagráðs eineltismála gilda verklagsreglur, sem staðfestar voru af ráðherra 6. mars 2012.⁸⁴ Í 1. gr. verklagsreglnanna kemur fram að reglurnar séu gefnar út í „samræmi við ákvæði í reglugerð nr. 1040/2011 um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum og taka til starfsemi fagráðs í eineltismálum í grunnskólum.“ Í 7. gr. reglugerðarinnar segir að foreldrar eða skólar geti óskað eftir aðstoð sérstaks fagráðs sem starfar á ábyrgð mennta- og menningarmálaráðuneytis ef ekki tekst að finna fullnægjandi lausn innan skóla eða sveitarfélags, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir og aðkomu sérfræðiþjónustu.“

Í 2. gr. verklagsreglnanna kemur fram að hlutverk fagráðs í eineltismálum í grunnskólum sé „einkum tvíþætt varðandi mál sem því berast“ og uppfylla 7. gr. reglugerðar 1040/2011 um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum. Í fyrsta lagi er ráðið stuðningsaðili við skólasamfélagið. Í öðru lagi skal ráðið leita að fullnægjandi niðurstöðu í eineltismálum sé þess kostur eða gefa út ráðgefandi álit um úrlausn málsins á grundvelli þeirra gagna og upplýsinga er ráðinu hefur borist í tilteknum málum.

Fagráðið er skipað af mennta- og menningarmálaráðherra og skilyrði þess að það taki erindi inn á sitt borð er að ekki hafi tekist að finna fullnægjandi lausn innan skóla eða sveitarfélags vandanum. Þetta þýðir jafnframt að sveitarfélagið hafi þegar ráðið utanaðkomandi sérfræðing til að koma að málum og öll úrræði fullreynd. Að öðrum kosti er málið ekki tækt til meðferðar fagráðsins.

Fagráðið tók formlega til starfa í október 2012 og hefur fengið tíu mál til úrlausnar. Níu mál af tíu eru tilvik þar sem barn leggur annað barn í einelti en í einu tilviki var um að ræða mál þar sem kennari lagði nemanda í einelti. Fagráð byggir niðurstöðu sína á gögnum sem það fær frá skólum, sálfræðingum og foreldrum og einnig er rætt við foreldra og skóla. Oftast er þolandi í meðferð hjá sérfræðingum og því tekur fagráð ekki viðtal við hann. Álit fagráðsins eru ekki bindandi heldur aðeins ráðgefandi.⁸⁵

⁸³ 4. mgr. 30. gr. grunnskólalaga hljóðar svo: „Ráðherra er heimilt að mæla nánar fyrir um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í reglugerð sem sett er sameiginlega á grundvelli þessarar greinar og 14. gr. Þar skal m.a. mælt fyrir um starfrækslu fagráðs á vegum ráðuneytisins er verði ráðgefandi í eineltismálum.“

⁸⁴ „Fagráðið“ (*Gegn einelti*) < <http://www.gegneinelti.is/fagradid/um-fagradid/> > skoðað 29. apríl 2013.

⁸⁵ Viðtal við Guðrúnu Birnu Jóhannsdóttur, verkefnastjóra fagráðs, mennta- og menningamálaráðuneyti (Reykjavík 10. apríl 2012).

Mál sem berast fagráðinu geta verið afar erfið viðureignar. Fyrir utan flókna málavexti vegna samskipta nemenda kemur fyrir að mál fari í auknum mæli að snúast um deilur foreldra við skólasamfélag í stað þess að einblínt sé á það einelti sem barn hefur orðið fyrir.

Við málsmeðferð fagráðsins ræða fulltrúar þess við foreldra og skóla, en hvorki þolandi né gerandi eru teknir í viðtal. Þá er algengt að þolandi hafi þegar fengið meðferð hjá sérfræðingi s.s. sálfræðingi.⁸⁶ Færa má fyrir því rök að þessi málsmeðferð brjóti gegn ákvæðum Barnasáttmálans um að barn eigi ávallt rétt á að tjá sig um mál er það varðar, sbr. 12. gr. sáttmálans. Fagráðið byggir niðurstöður sínar að meginstofni til á gögnum frá skólum og foreldrum. Þess ber að geta að sálfræðingur sem meðhöndlar barn (þolanda/geranda) er bundinn þagnareyði um það sem honum er tjáð í hverju máli.

Með hliðsjón af ráðgefandi hlutverki fagráðsins má halda því fram að enn brýnna sé að skólar hafi virkt forvarnastarf gegn einelti og þekking myndist um hvernig best sé að stuðla að úrlausn eineltismála innan skóla. Fyrir hefur komið að eineltismál hafi staðið yfir í mörg ár, enda er vísun máls til fagráðsins síðasta úrræðið og jafnvel þótt fagráðið komist að niðurstöðu er gildi hennar takmarkað með hliðsjón af ráðgefandi hlutverki ráðsins. Þá er hættan sú að á þeim tímapunkti sem mál kemur til kasta fagráðsins sé þolandi eineltis við það að hætta í skólanum eða að foreldrar séu farnir að fhuga dómsmál.⁸⁷

Líta má á megintilgang fagráðsins með þeim hætti að það veiti aðilum eineltismáls tækifæri til að fá álit hlutlauss aðila sem greinir málavexti. Af þessu leiðir að auknar líkur eru á því að málsaðilar fái viðurkenningu á því að um einelti hafi verið að ræða. Verði það raunin er á margan hátt auðveldara að vinna með þolanda og geranda og leita lausna.

6.6. Samantekt

Álíta verður að reglugerð nr. 1040/2011 hafi verið löngu tímabær þegar hún tók gildi og að hún sé jafnframt mikilvægur grunnur fyrir skóla til að byggja á og geta brugðist skilmerkilega við komi upp einelti í grunnskólum. Hins vegar er raunin sú, þar sem eineltismál geta verið flókin og ástand hefur oft varað um lengri tíma áður en til aðgerða er gripið, að líðan þolanda sé orðin óbærileg þegar hann loks segir frá eða þegar hægt er að grípa til aðgerða. Er því mikilvægt að hægt sé að bregðast skjótt við til að lágmarka tjón þolanda. Ljóst er að málsmeðferð getur tekið langan tíma ef skólar fylgja reglugerðinni og öðrum reglum stjórnsýsluréttar. Slíkt getur slíkt verið óheppilegt fyrir þolendur, sem iðulega þurfa að

⁸⁶ sama heimild.

⁸⁷ sama heimild.

umgangast gerendur á meðan málsmeðferð stendur. Hér er því um að ræða tvenns konar réttindi sem þarf að gæta að og flækja málin ennfremur. Annars vegar er um að ræða réttindi þolanda til að þurfa ekki að þola háttsemi geranda/gerenda lengur og hins vegar réttindi geranda/gerenda sem hafa þann rétt að vera í skólanum og sínu umhverfi. Ljóst er að þótt skólastjóri og starfsfólk, í samráði við foreldra geranda og þolanda, hefjist handa við úrlausn eineltismáls er alls óvíst að gerandi láti af háttsemi sinni gagnvart þolanda á þeim tíma. Einelti getur því varað áfram, aukist og jafnvel tekið á sig verri birtingarmyndir eftir að málsmeðferð er hafin. Þá eru kröfur fyrir brottvikningu úr skóla það miklar að nánast útilokað er að það úrræði taki til nema örfárra mála ár hvert. Þó er ljóst að jafnvel vægt einelti getur haft skaðleg áhrif á þolanda um ókomin ár. Almenn greining höfundar á eineltismálum bendir til þess að raunin sé oftast en ekki sú að þolandi sé fyrri til að flýja umhverfi sitt og sé færður í annan skóla áður en niðurstaða er fengin um til hvaða úrræða skólayfirvöld grípi gegn meintu einelti. Þá hefur komið fyrir að málsmeðferð hafi einfaldlega tekið það langan tíma í ferlinu að nemendur hafa lokið skólanum þ.e. klárað 10. bekk og málinu þar af leiðandi sjálfhætt. Hvoru tveggja verður að teljast með öllu óásættanlegt fyrir þolanda eineltis.

Eins og hér hefur verið rakið eru það sveitarfélögin sem bera ábyrgð á rekstri grunnskóla og að ákvæðum laga sé framfylgt í starfi þeirra, sbr. 1. gr. grunnskólalaga. Þegar upp er staðið bera sveitarfélögin því endanlega ábyrgð á öryggi, velferð og aðbúnaði nemenda í skólum. Mennta- og menningarmálaráðuneyti fer með ytra eftirlit með skólum ásamt Námsmatsstofnun, sem er sjálfstæð stofnun sem heyrir stjórnarfarslega undir menntamálaráðherra. Námsmatstofnun annast eftirlit með gæðum skólastarfs með því að sjá til þess að námið og námsefni standist þær kröfur sem gerðar eru samkvæmt lögum. Stofnunin annast til að mynda framkvæmd samræmdra prófa á grunn- og framhaldsskólastigi, annarra verkefna á sviði námsmats og rannsókna sem tengjast því.⁸⁸ Ekki er starfrækt sambærileg stofnun á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis sem svipar til Vinnueftirlits ríkisins til að hafa sjálfstætt eftirlit með aðgerðum gegn t.d. einelti í skólum.

⁸⁸ „Um stofnunina“ (*Námsmatsstofnun*) <<http://www.namsmat.is/vefur/stofnunin/stofnunin.html>> skoðað 10. maí 2013.

7. Drög að nýrri reglugerð um aðgerðir gegn einelti á vinnustað

Þann 16. apríl 2013 var lögð fram af hálfu Velferðarráðuneytis, til kynningar og umsagnar, ný reglugerð um aðgerðir gegn einelti á vinnustað. Þegar þetta er ritað er umrædd reglugerð enn í vinnslu. Um er að ræða gagngera endurskoðun gildandi reglugerðar nr. 1000/2004 um aðgerðir gegn einelti. Vinna við gerð reglugerðarinnar hófst í kjölfar niðurstöðu starfshóps sem var falið árið 2009 að gera aðgerðaráætlun til að vinna gegn einelti á vinnustöðum, í skólum og samfélaginu almennt. Áhersla var lögð á viðtæka samvinnu við verkefnið til þess að virkja sem flesta aðila og ýta undir umræður og áhuga á að sinna þessu mikilvæga verkefni. Að verkefninu komu fulltrúar fjölmargra aðila m.a. frá Vinnueftirliti ríkisins, Kennarasambandi Íslands og Samtökum atvinnulífsins.⁸⁹

Reglugerðin er sett með stoð í e. lið 38. gr. vinnuverndarlaga og mun koma í stað reglugerðar nr. 1000/2004 um aðgerðir gegn einelti á vinnustöðum. Samkvæmt 1. gr. hinnar nýju reglugerðar gildir hún um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni og ofbeldi á vinnustöðum. Markmið reglugerðarinnar sbr. 2. gr. eru að koma í veg fyrir einelti, kynferðislega áreitni og ofbeldi á vinnustöðum meðal annars með forvörnum, að stuðla að gagnkvæmri virðingu á vinnustöðum s.s. með því að auka vitund og skilning á háttsemi sem er óheimil og að tryggja að gripið sé til aðgerða í samræmi við skriflega áætlun um öryggi og heilbrigði á vinnustað sé rökstuddur grunur um óheimila háttsemi er varðar öryggi og heilbrigði á vinnustað.

Drögin að reglugerðin er talsvert ólík reglugerð nr. 1000/2004 um aðgerðir gegn einelti á vinnustað en hin nýja felur í sér m.a. nýjar og breyttar skilgreiningar s.s. hvað varðar skilgreiningu grundvallarhugtaka. Á ráðstefnunni Aðgerðir gegn einelti, sem haldin var á Hilton Reykjavík Nordica þann 17. apríl 2013, kom fram af hálfu starfsmanns Velferðarráðuneytisins að við gerð reglugerðarinnar hefði verið ákveðið að endurskilgreina hugtakið einelti þar sem í gildandi reglugerð (nr. 1000/2004) er kynferðisleg áreitni og ofbeldi með tiltölulega óljósum hætti fellt undir meginskilgreiningu hugtaksins einelti, þar sem viðmiðunarsjónarmiðin eru annars vegar ámælisverð háttsemi og hins vegar síendurtekin háttsemi. Það er einkunn tilvísun til síendurtekinnar háttsemi sem óheppilegt þótti að láta hugtökin kynferðisleg áreitni og ofbeldi falla undir, enda þarf kynferðisleg áreitni og ofbeldi ekki að fela í sér síendurtekna hegðun til að valda vanlíðan.⁹⁰ Þá getur slík háttsemi aldrei

⁸⁹ Velferðarráðuneytið, „Drög að reglugerð um aðgerðir gegn einelti til umsagnar“ (*Velferðarráðuneytið*, 2. maí 2013) < <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/nr/33856> > skoðað 3. maí.

⁹⁰ Glósur höfundar (n. 27).

talist til skoðanaágreinings eða ágreinings vegna ólíkra hagsmuna sbr. 3. al. a. liðar 3. gr. gildandi reglugerðar nr. 1000/2004.

Skilgreiningin á einelti er sett fram í b. lið 3. gr. í drögum nýju reglugerðarinnar og hljóðar svo:

Einelti: Síendurtekin hegðun sem almennt er til þess fallin að valda vanlíðan hjá þeim sem fyrir henni verður, svo sem að gera lítið úr, móðga, særa eða ógna viðkomandi eða að valda honum ótta. Skoðanaágreiningur eða ágreiningur vegna ólíkra hagsmuna fellur ekki hér undir. Aðrar breytingar frá þeirri fyrri eru að orðin „ámælisverð“, og „ótilhlýðileg háttsemi“ sem og setningin „hegðun sem er til þess fallin að niðurlægja“ hafa verið felld út.

Aðrar breytingar frá þeirri fyrri eru að orðin „ámælisverð“, og „ótilhlýðileg háttsemi“ sem og setningin „hegðun sem er til þess fallin að niðurlægja“ hafa verið felld út.

Í nýju reglugerðinni hefur jafnframt til muna verið skerpt á ábyrgð, skyldum og aðgerðum atvinnurekanda sem og verklagsreglum s.s. gerð áhættumats, áætlana til heilsuverndar og viðbrögð við kvörtunum vegna einelti, kynferðislegrar áreitni eða ofbeldi á vinnustað sbr. 2. og 3. kafla. Þá hefur nýjum kafla verið bætt við sem fjallar um skyldur starfsmanna. Í kaflanum er m.a. nýmæli sem leggja á ótvíræðan hátt bann við því að starfsmenn leggi annan starfsmann eða aðra starfsmenn í einelti á vinnustað eða beita kynferðislegri áreitni eða ofbeldi sbr. 8. gr. reglugerðarinnar. Þá kveður 9. gr. á um tilkynningarskyldu starfsmanna en starfmaður þarf ekki að hafa orðið fyrir eða orðið vitni að einelti, kynferðislegri áreitni eða ofbeldi á vinnustað heldur er nóg að um rökstuddan grun sé að ræða til að honum beri að upplýsa atvinnurekanda eða vinnuverndarfulltrúa um það. Vinnueftirlit ríkisins fer eftir sem áður með eftirlit með framkvæmd reglugerðarinnar.

Mikilvægt er að reglur um einelti á vinnustöðum séu aðgengilegar og skýrar bæði fyrir stjórnendur og starfsmenn. Hin nýja reglugerð er jákvætt skref enda hefur ekki áður verið sett fram með skýrum hætti að einelti á vinnustað verði ekki liðið. Setning hinnar nýju reglugerðar sýnir hversu mikið umræðan um einelti hefur þróast á síðustu níu árum eða síðan gildandi reglugerð tók gildi. Hversu mikið reynir á notkun reglugerðarinnar er þó erfitt að segja til um en rannsóknum á einelti á vinnustöðum er nokkuð ábótavant hér á landi.⁹¹

⁹¹ Viðtal við Ástu Snorradóttur, fagstjóra í rannsókna- og heilbrigðisdeild, Vinnueftirlit ríkisins (Reykjavík, Ísland, 17. apríl 2012).

8. Umboðsmaður barna

Hugmyndin að sérstöku embætti umboðsmanns barna var upphaflega sett fram árið 1978 í greinargerð með þingsályktunartillögu um umbætur í málefnum barna.⁹² Embættið var síðan stofnað með lögum nr. 83/1994 um umboðsmann barna, sem tóku gildi 1. janúar 1995. Markaði stofnun embættisins mikil tímamót í málefnum réttinda barna á Íslandi. Umboðsmaður barna er stjórnvald og heyrir stjórnskipulega undir forsætisráðuneytið sem fer jafnframt með eftirlit með fjárreiðum þess.⁹³ Í fyrstu grein laga um umboðsmann barna kemur fram hlutverk embættisins sem er „að bæta hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra samkvæmt því sem nánar segir í lögum þessum“. Embættinu ber að stuðla að því að stjórnvöld, einstaklingar, félög og önnur samtök einstaklinga sem starfa að málefnum barna taki fullt tillit til réttinda, þarfa og hagsmuna þeirra. Jafnframt er það hlutverk umboðsmanns barna að setja fram ábendingar og tillögur um úrbætur sem snerta hag barna á öllum sviðum samfélagsins. Í þessu felst m.a. stefnumarkandi umræða um málefni barna í samfélaginu s.s. á sviði löggjafar, bregðast við með tiltækum úrræðum hafi verið brotið gegn réttindum og þörfum barna og beita sér fyrir því að rannsóknir séu gerðar á þessu sviði.

Allir geta leitað til umboðsmanns barna með erindi sín og getur embættið jafnframt tekið mál til meðferðar að eigin frumkvæði eða eftir ábendingum. Ákvörðun um hvort mál sé tekið til meðferðar er í höndum umboðsmanns sbr. 1. og 2. mgr. 4. gr. laganna. Rétt er að geta þess að umboðsmaður barna tekur ekki til meðferðar einstök ágreiningsmál milli einstaklinga, en honum ber að leiðbeina þeim sem til hans leita um leiðir sem færar eru innan stjórnsýslu og hjá dómstólum sbr. 3. mgr. sömu greinar. Hlutverk hans er að öllu leyti ólíkt starfi umboðsmanns Alþingis, sem fjallar um einstök mál og er þannig ætlað að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Umboðsmanni barna er á hinn bóginn ætlað að vera opinber talsmaður barna og sinna almennu eftirliti með stöðu þeirra.⁹⁴ Umboðsmaður barna gefur árlega út skýrslu um helstu þætti starfsemi sinnar en slíkt stuðlar að mikilvægu gegnsæi um stöðu barnaverndar á Íslandi.

Í skýrslu til Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna um stöðu framkvæmdar Barnasáttmálans á Íslandi, sem gerð var árið 2010, greinir embættið frá því að mörg íslensk börn verða fyrir einelti á einhverjum tímapunkti í lífi sínu og að slíkt gerist fyrst og fremst innan veggja skóla. Það sé því mikilvægt að skólar bregðist við með réttum aðgerðum. Þess er getið að

⁹² Alpt. 1993-94, A-deild, þskj. 117 – 377. mál, athugasemdir við frumvarpið um fyrri lagafrumvörp um umboðsmann barna.

⁹³ „Hlutverk umboðsmanns barna“ (*Umboðsmaður barna*) <http://www.barn.is/barn/adalsida/um_empaettid/> skoðað 2. maí 2013.

⁹⁴ Alpt. 1993-94, A-deild, þskj. 117 – 377. mál, um valdmörk umboðsmanns barna.

umboðsmaður barna fái reglulega tilkynningar um börn sem verða fyrir alvarlegu einelti án þess að skólayfirvöld bregðist við með viðunandi árangri. Telur umboðsmaður barna að það sé nauðsynlegt að auka ábyrgð allra aðila skólasamfélagsins og tryggja að þeim sé ljóst að einelti sé þjóðfélagslegt vandamál.⁹⁵

Í skýrslunni Líðan barna, könnun umboðsmanns barna vorið 2010 kemur fram að 15% af nemendum í 5.-7. bekk grunnskóla sögðu að þeir upplifðu sig sjaldan eða aldrei örugg í skólanum, hvort sem er á skólalóðinni eða í kennslustofu, sem þeim ber þó skylda til að sækja í um 170 daga á ári í 10 ár að meðaltali.⁹⁶ Þetta hlutfall verður að teljast nokkuð hátt þar sem að um er að ræða börn sem engan veginn telja sig örugg. Í þessari tölu eru því ekki nemendur sem telja sig við og við örugg í skólanum. Niðurstöðurnar sýndu að öryggi nemenda virðist mjög ábótavant innan skóla og að börnin telja sig þurfa aukna vernd og umsjón. Þá vakti athygli að 11% nemenda upplifa að kennari geri stundum eða oft lítið úr einhverjum nemanda.⁹⁷ Telur umboðsmaður barna það brýnt að tryggja að nemendum líði vel í skólanum og að þau upplifi sig örugg í skólaumhverfinu. Í þessu samabandi er varað við því að frekari niðurskurður í menntamálum geti leitt til fækkunar starfsfólks og þar með skertu eftirliti með nemendum í skólum.⁹⁸

Ásamt því að gefa út skýrslur og standa fyrir rannsóknnum er varða börn og réttindi þeirra sinnir umboðsmaður barna fræðslu og veitir ráðgjöf um ýmis málefni, Embættið veitir til að mynda leiðsögn um hvert málsaðilar geta leitað þegar vandamál á borð við einelti, námsörðugleika, vímuefni og afbrot barna gera vart við sig, svo fátt eitt sé nefnt. Umboðsmaður barna á sæti í Barnahópi Velferðarvaktarinnar og hefur sett fram tillögur í drögum að nýrri aðgerðaráætlun um málefni barna.⁹⁹

Þá hefur embættið meðal annars vakið máls á þörf á að bæta aðgengi barna að heilbrigðisþjónustu, að börnum sem eiga í sálrænum og félagslegum erfiðleikum sé tryggð ráðgjöf og þjónusta og að börnum sé tryggð vernd gegn hávaða í leik og starfi.¹⁰⁰

⁹⁵ Umboðsmaður barna, „Report of the Ombudsman for Children in Iceland to the UN Committee on the Rights of the Child“ (2010 Reykjavík) 13 <http://www.barn.is/barn/upload/files/utgefid_efni/adrar_skyrslur/ub_report_to_the_un_committee_on_the_right_s_of_the_child_2010.pdf> skoðað 4.5.2013

⁹⁶ Umboðsmaður barna (n. 33) 37.

⁹⁷ sama heimild 37.

⁹⁸ Umboðsmaður barna (n. 93) 13.

⁹⁹ „Velferðarvaktin“ (*Velferðarráðuneytið*) <<http://www.velferðarraduneyti.is/velferðarvaktin>> skoðað 2. maí 2013.

¹⁰⁰ „Aðalsíða – sýna meira“ (*Umboðsmaður barna*) <http://www.barn.is/adalsida/finna/adalsida_-_syna_meira/?ew_0_a_id=394224> skoðað þann 1. maí 2013.

9. Löggjöf á Norðurlöndum

Áhugavert er að líta til þeirrar lagaþróunar sem síðustu ár hefur markað löggjöf um vernd barna í grunnskólum gegn einelti annars staðar á Norðurlöndum. Fyrir Íslendinga er afar mikilvægt að haldið sé áfram að leggja rækt við að samræma eins og kostur er lagaþróun hér á landi við norræna lagaþróun á sem flestum sviðum, en þar eru rætur íslenskrar lagahefðar. Margra ára undirbúningur hefur legið að baki löggjafarbreytingum t.a.m. í Svíþjóð til að auka vernd barna í skólum og stuðla að markvissu eftirliti með aðstæðum nemenda í skólum og tryggja raunhæf og skilvirk úrræði m.a. gegn einelti. Þennan vandaða undirbúning getur Ísland nýtt sér enda til þess fallið að efla gæði og skýrleika íslenskrar lagasetningar.

Að meginstofni til svipar íslenskri löggjöf til löggjafar á hinum Norðurlöndunum. Ákvæði dönsku, norsku og sænsku grunnskólalaganna eru þó að nokkru leyti skýrari en þeirra íslensku, s.s. með tilliti til ábyrgðar skólastjóra og úrræða ef upp koma eineltismál.

9.1. Svíþjóð

Lagarammi námsumhverfis barna í grunnskólum í Svíþjóð er reistur á skólalögum nr. 2010:800 (Skollagen) og reglugerðum settum með stoð í þeim. Þá taka fleiri lög til námsumhverfis barna s.s. vinnuverndarlögin nr. 1977:1160 (Arbeitsmiljölagen), lög um bann við mismunun nr. 2008:657 (Diskrimineringslagen) og stjórnarsýslulög nr. 1986:223 (Förvaltningslagen), sem einkum varða forsendur málsmeðferðar.

Markmið skólalaganna er í almennu samræmi við meginmarkmið löggjafar annarra Norðurlanda um að tryggja nemendum öruggt og þroskandi námsumhverfi innan skólastofnanna og veita vernd gegn hvers konar hættum sem geta skapast í skólaumhverfinu og hafa neikvæð líkamleg og/eða andleg áhrif á nemendur. Skólalögin eiga jafnframt að stuðla að því að nemendur geti stundað nám sem er í samræmi við þroska hvers og eins einstaklings og þeir geti verið virki þátttakendur í ákvörðunum sem teknar eru.

Sveitarfélögin bera ábyrgð á framkvæmd skólalaganna og skulu vera starfræktar nefndir á þeirra vegum til að tryggja að skilyrði laganna séu uppfyllt. Í lögunum eru ennfremur ítarleg ákvæði er taka til ábyrgðar- og skyldu skólastjóra og kennara, sem og hvernig þeir skulu rækja sitt starf. Skólastjóri er t.a.m. ábyrgur fyrir því að starf innan skóla og framkvæmdir séu í samræmi við lög og kennarar bera ábyrgð á að kennslan sé lögum samkvæmt sbr. 8. og 23. gr. laganna. Þá er lögð áhersla á að nemendur séu undir reglulegu eftirliti skólaheilsugæslu. Segja má að samábyrgð skólastjóra og kennara sé að nokkru ólík ábyrgð kennara og skólastjóra skv. íslensku grunnskólalögnum.

Skólalögin eru einkennandi m.t.t. áherslu laganna á skólaaga og hvernig bregðast skal við þegar nemandi hefur gerst sekur um óásættanlega hegðun, þ.m.t. andlegt ofbeldi. Um það gildir 6. kafli laganna (s. Åtgärder mot kränkande behandling) en í honum er m.a. að finna ákvæði með mikilvægum skilgreiningum (d. nemandi, starfsmaður skóla, óásættanleg hegðun).

Í 6. kafla laganna koma m.a. fram skyldur skólastjóra gagnvart nemendum sem er mismunað eða sæta andlegu ofbeldi eða særandi viðmóti. Skólastjóri er skyldugur til að tryggja að á hverju skólaári séu gerðar áætlanir til að bregðast við og koma í veg fyrir að nemandi sæti vanvirðandi framkomu í skólanum. Lögð er skýr athafnaskylda á skólastjóra að bregðast við verði vart við mismunun eða vanvirðandi framkomu sem nemandi telur sig hafa sætt í skólanum skv. 7. og 8. gr. í 6. kafla og að slík háttsemi sé stöðvuð. Hin fortakslausa skylda skólastjóra er þannig mun ákveðnari en það sem íslensku grunnskólalögin krefjast af skólastjóra sbr. m.a. 3. og 4. mgr. 14. gr. grunnskólalaga. Þá er tilkynningarskylda er lögð á kennara og aðra starfsmenn skólans telji þeir að barn sæti mismunun eða slæmri meðferð í 10. gr. sænsku skólalaganna.

Ef skólastjóri eða starfsfólk skóla sinnir ekki skyldum sínum getur skólinn orðið skaðabótaskyldur gagnvart nemandanum sbr. 12. gr. kaflans. Að þessu leyti eru lögin athyglisverð því þau ganga út frá skýrri ábyrgð skólastjóra t.d. í krafti athafnaleysis, að andlegt ofbeldi var ekki upplýst og stöðvað.

Ef nemandi segist hafa orðið fyrir niðurlægjandi hegðun samkvæmt 9. gr. eða hefndum sbr. 11 gr. skólalaganna, og líkur eru á að svo hafi verið, snýst sönnunarbyrðin í raun við og skólastjóra er gert að sýna fram á að slíkt hafi ekki gerst. Er hér um mjög áhrifamikið úrræði að ræða til að tryggja markvisst forvarnastarf gegn einelti og að skólastjóri sé ávallt á varðbergi gegn hugsanlegu einelti. Ef um er að ræða minniháttar tilvik gera lögin þó ekki ráð fyrir því að skilyrði skaðabóta geti verið fyrir hendi.

Eftirlit með framkvæmd skólalaganna og því að markmið þeirra verði náð hefur Skólasýsla (s. Skolverket). Skólasýslan ber ábyrgð á almennri stjórnslu menntamála og svipar mjög til þess hlutverks sem mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur hér á landi, nema að því leytinu til að Skólasýslan ber ekki ábyrgð á menningarmálum. Skólasýslan hefur umsjón með, styður við og metur gæði og árangur skóla á landsvísu, auk þess sem stofnunin skilgreinir tiltekin markmið hverju sinni fyrir skólastofnanir á landsvísu eða einstakar stofnanir, eftir atvikum, sérstaklega þegar um nauðsynlegar umbætur í skólastarfi tiltekins skóla er að ræða

(d. stærðfræði, tungumál), enda býr stofnunin yfir víðtækri og heildstæðri þekkingu á landsvísu um aðferðir sem henta hverju sinni í skólastarfi.¹⁰¹

Stofnunin getur jafnframt veitt sértækan stuðning og ráðgjöf s.s. til að vinna bug á óæskilegri þróun í skólaumhverfi, s.s. auknu andlegu ofbeldi sem nemendur verða fyrir (einelti).¹⁰² Skólasýslan leggur fram viðmið um hvernig veita skal menntun og hvernig hún skal metin á grundvelli krafna um þekkingu, gerð prófa, og námsskráa. Stofnunin vinnur ennfremur með háskólum og æðri menntastofnunum við þróun mælikvarða (samræmd próf) til notkunar í skólakerfinu. Þá dregur skólasýslan saman tölfraðilegar upplýsingar frá skólum um árangur af skólastarfi til að auðvelda samanburð. Auk Skólasýslunnar eru starfsræktar tvær stofnanir, Skólaeftirlitið (s. Skolinspektionen) og talsmaður barna og nemenda (s. Barn- og elvevombudet).

Skólaeftirlitið (s. Skolinspektionen) er sérstök ríkisstofnun sem hefur það meginhlutverk að hafa eftirlit með því að sveitarfélög og einkaaðilar uppfylli kröfur laga og reglugerða um skólastarf. Hlutverk stofnunarinnar er þrjúþætt, í fyrsta lagi að hafa eftirlit með menntun nemenda í skólum, tómsundaheimilum, leikskólum og fullorðinsfræðslu, í öðru lagi að móttaka og rannsaka kvartanir vegna skólastarfs og í þriðja lagi að veita rekstraráðilum skólastofnana rekstrarleyfi. Síðan stofnunin tók til starfa hefur starf hennar þróast töluvert og er enn í mótun. Stofnunin hefur eins konar frumkvæðishlutverk við framkvæmd reglulegra úttekta á skólastarfi einstakra skóla á landsvísu til þess að meta hvort skólalögum, reglum, námsskrá og öðrum viðmiðum sé fylgt. Grunnmarkmiðið stofnunarinnar er að tryggja rétt allra barna og nemenda til góðrar menntunar í vernduðu umhverfi, eins og m.a. skólalög mæla fyrir um og tryggja stöðuga þróun innan menntakerfisins.¹⁰³

Hlutverk Skólaeftirlitsins er að fylgjast með og meta gæði og árangur allra skóla. Samhliða þessu þá veitir Skólaeftirlitið ráð og leiðsögn um hvaða skilyrði skólar þurfa að uppfylla lögum samkvæmt. Allir, þ.m.t. foreldrar og nemendur, geta lagt inn kvörtun til Skólaeftirlitsins. Þessar kvartanir geta t.a.m. varðað niðurlægjandi meðferð eða skort á stuðningi til handa nemanda, auk annarra mögulegra málsatvika. Stofnuninni er skylt að

¹⁰¹ „Skolverkets oppgifter“ (*Skolverket*, 8. apríl 2013) <<http://www.skolverket.se/om-skolverket/vad-gor-skolverket>> skoðað 20. apríl 2012.

¹⁰² „Historik“ (*Skolinspektionen*) <<http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Historik/>> skoðað 20. apríl 2012.

¹⁰³ „Verksamhet“ (*Skolinspektionen*) <<http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/>> skoðað 20. apríl 2013.

rannsaka allar kvartanir sem berast og taka ákvörðun um nauðsynlegar aðgerðir innan þeirrar skólastofnunar sem um ræðir.¹⁰⁴

Skólaeftirlitið rannsakar einnig hvort tiltekin skólastofnun hefur uppfyllt kröfur á landsvísu. Niðurstöður rannsókna eru svo ræddar á sérstökum fundum með þeim skólum sem um ræðir. Skólaeftirlitið getur beitt sektum bregðist skólastjórnandi ekki við þeim athugasemdum eða kvörtunum sem borist hafa. Ef rekstraraðili (sveitarfélag eða einkaaðili) aðhefst ekkert vegna tiltekins skóla eða hann sýnir stórkostlega vanrækslu á hlutverki sínu getur skólaeftirlitið beitt svokallaði skilyrtri sekt (e. conditional fine) á kostnað rekstraraðila. Ef um er að ræða vanrækslu á skyldum einkaskóla er hugsanlegt að starfsleyfi verði afturkallað.¹⁰⁵

Talsmaður barna og nemenda (s. Barn- og elvevombudet) er hluti af Skólaeftirlitinu og tók til stafa árið 2006. Embættið fer með afmörkuð og sjálfstæð verkefni sem tengjast hvers kyns ofbeldi og mismunun í skólaumhverfi. Markmið embættisins er að koma að öllu leyti í veg fyrir mismunun og ofbeldi þ.e. einelti, áreiti, í skólaumhverfi sem kann að hindra að barn njóti réttar síns til menntunar. Starfsemi þess afmarkast af verkefnum sem tengjast skólalögum og lögum um bann við mismunun og að þeim sé framfylgt.¹⁰⁶ Tilgangur þess að hafa afmarkað embætti sem m.a. getur tekist á við eineltisbrot er að tryggja að mál af þeim toga fái markvissa og áreiðanlega meðhöndlun á landsvísu. Þá getur embættið sótt mál fyrir nemendur á hendur skólastofnun í þeim tilgangi að fá staðfestingu á rétti nemanda til skaðabóta. Hér er um mjög athyglisvert úrræði (hlutverk) embættisins að ræða sem hugsanlega má líta til hér á landi fari fram heildarendurskoðun á lagaumhverfi skólamála. Embættið veitir jafnframt sænska þinginu mikilvæga leiðsögn og upplýsingar um hvernig best sé að tryggja vernd barna s.s. að koma í veg fyrir andlegt ofbeldi.¹⁰⁷

Í þeim tilvikum eineltis, sem foreldri eða forráðamaður barns telur að skóli hafi ekki brugðist með nægilega markvissum hætti þegar staðfestur grunur lá fyrir um einelti, getur hlutaðeigandi sent kvörtun til embættisins. Í þeim tilvikum sem um mismunun eða áreiti er að ræða skal kvörtun send til umboðsmanns jafnréttismála (s. Diskrimineringsombudsmannen). Hér er því um tvær aðskildar stofnanir að ræða. Hlutverk umboðsmanns jafnréttismála er fyrst og fremst að tryggja að mál sé rannsakað með tilhlýðilegum hætti sem er í samræmi við

¹⁰⁴ „Att anmäla“ (*Skolinspektionen*) <<http://www.skolinspektionen.se/sv/Anmalningar/>> skoðað 21. apríl 2013.

¹⁰⁵ „Om bristerna är allvarliga“ (*Skolinspektionen*) <<http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Tillsyns--och-granskningsbeslut/Om-bristerna-ar-allvarliga/>> skoðað 21. apríl 2013.

¹⁰⁶ „Om BEO“ (*Skolinspektionen*, 13. mars 2013) <<http://www.skolinspektionen.se/sv/BEO/Om-BEO/>> skoðað 21. apríl 2013

¹⁰⁷ sama heimild.

rannsóknarreglu sænsku stjórnarsýslulaga. Hvor stofnun um sig verður fulltrúi hlutaðeigandi barns og þannig aðili máls, sé talið að um brot á skólalögum eða reglugerðum sé að ræða. Í fyrstu ber stofnunum að reyna sættir milli málsaðila einkum ef málsatvik eru óljós eða minniháttar. Í öðrum tilvikum ber stofnunum að beita sér fyrir því að samið sé um skaðabætur til handa þolanda. Ef ekki er samið um skaðabætur geta stofnanirnar höfðað mál fyrir dómstólum fyrir hönd þolanda. Málskostnaður er aldrei greiddur af þolanda, en slíkt þykir mikilvægt til að fjárhagur hafi ekki áhrif á rétt barna til öruggs námsumhverfis.¹⁰⁸

Grundvallaratriði við mat stofnananna á hvort mál sé tekið til meðferðar er að þolandi hafi fyrst tæmt öll lögakveðin úrræði auk þeirra sem skólastofnun hefur boðið. Þá rannsakar stofnunin aðeins það sem þegar hefur gerst en getur ekki orðið hluti yfirstandandi vandamáls eða togstreitu innan skóla, sem skólastjórnanda ber lögum samkvæmt að greiða úr. Rannsókn mála getur tekið allt að fimm mánuði, en slíkt veltur á umfangi hvers máls. Stofnunin getur ennfremur ekki breytt ákvörðunum skólastjóra. Allar upplýsingar sem stofnanirnar fá eru trúnaðarmál.¹⁰⁹

Þá er starfsrækt embætti umboðsmanns barna (s. Barnombudsmannen) sem hefur það hlutverk að tryggja að ákvæðum Barnasáttmálans sé fullnægt. Embættið kannar þannig hvernig markmiðum Barnasáttmálans er náð og beitir sér fyrir því að ákvæðum Barnasáttmálans sé fylgt innan sveitarfélaga, nefnda og ráða svæðasambanda og stofnana hins opinbera. Embættið leggur fram á hverju ári skýrslu um tillögur til úrbóta varðandi barnavernd. Embættið hefur hvorki heimild til setningar reglugerða né stjórnvaldsfyrirmæla og getur ekki takið afstöðu til einstakra mála.¹¹⁰

9.2. Noregur

Norðmenn fóru ekki sömu leið og Svíar. Gerð var breyting á norsku grunnskólalögum nr. 61 frá árinu 1998 (Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) með því að setja inn sérstakan kafla (sjá kafla 9a sbr. breytingarlög nr. 112/2002) sem inniheldur ákvæði er varða námsumhverfi barna. Af þessu leiðir að vernd barna í skólum er alfarið reist á ákvæðum grunnskólalaga. Aðdragandi þessarar breytingar var ekki síst sú mikla umræða sem einelti meðal barna hafði fengið í samfélaginu og þótti ástæða til að tryggja með

¹⁰⁸ sama heimild; „Hvad DO gør“ (*Diskrimineringsombudsmannen*, 20. janúar 2012) <<http://www.do.se/sv/Om-DO/Vad-DO-gor/>> skoðað 23. apríl 2013.

¹⁰⁹ „När du har anmält“ (*Barn- och elevombudet*, 18. júní 2010) <<http://www.skolinspektionen.se/sv/BEO/Jag-vill/gora-en-anmalan/Nar-du-har-anmalt1/>> skoðað 23. apríl 2013.

¹¹⁰ „Uppdrag, organisation och arbetsätt“ (*Barnombudsmannen*) <<http://www.barnombudsmannen.se/om-oss/uppdrag-organisation-och-arbetsatt/>> skoðað 2. maí 2013.

skýlausum hætti vernd gegn einelti í skólum, skerpa á málsmeðferð og tryggja að ekki væri vafi á hver bæri ábyrgð ef nemandi yrði fyrir einelti í skólanum.¹¹¹

Eftirlit með framkvæmd grunnskólalaganna er í höndum eigenda skólanna sem eru ýmist sveitarfélög (kommunen/fylkeskommunen) eða einstaklingar eftir því hvort um er að ræða skóla rekna af sveitarfélögunum eða einkaskóla. Nemendur eiga rétt á góðu umhverfi, viðeigandi aðbúnaði og félagslegum aðstæðum í skólum sem ýta undir andlegt- og líkamlegt heilbrigði, öryggi þeirra, vellíðan og menntun sbr. 1. gr., kafla 9a grunnskólalaganna. Í 2. gr. kaflans er fjallað um hið líkamlega umhverfi skólans (n. det fysiske miljøet) og í 3. gr. er jafnframt fjallað um hið andlega umhverfi (n. det psykososiale miljøet). Þessi flokkun er um margt áhugaverð og leiðir til þess að jafnvægi er milli krafna um hlutlæga og huglæga þætti í skólaumhverfi.

Tilkynningarskylda hvílir á starfsfólki ef grunur liggur á að nemandi sæti vanvirðandi eða móðgandi viðmóti eins og einelti, ofbeldi eða mismunum af einhverju tagi sbr. 3. gr. kaflans. Skólinn á að sjá til þess að öll mál sem koma upp séu rannsökuð og ef nauðsyn krefur að gripið sé inn í aðstæður. Grípi skólinn ekki til viðeigandi ráðstafanna eða láti hjá leiðast að leysa málið geta nemendur sjálfir og foreldrar sent kvörtun til skólans. Ber skólanum að meðhöndla málið samkvæmt ákvæðum stjórnarsýslulaga og taka afstöðu til þess eins fljótt og auðið er, eða innan mánaðar eftir að kvörtun berst. Skólastjóri getur tekið ákvörðun um niðurstöðu máls en sé óánægja með hana er hægt að beina kvörtun til sýslumanns (n. fylkesmannen). Viðurlög við brotum á ákvæðum kafla 9a. varða annað hvort sektum eða fangelsi í allt að þrjá mánuði hafi ásetningur eða gáleysi legið að baki verknaði.

Eigandi skóla er skyldugur til að sjá til þess að innra eftirlit sem vaktar heilbrigði, umhverfi og öryggi, sé starfandi innan skólans og er sú ábyrgð yfirleitt á herðum skólastjóra sbr. 13. kafla grunnskólalaganna. Við hvern skóla eiga jafnframt að vera starfandi þrjár nefndir, sbr. 11. kafla laganna, samvinnunefnd (n. Samarbeidsutval) sem er skipuð fulltrúum úr starfsliði skóla, foreldraráði, nemendaráði og aðila á vegum sveitarfélagsins þ.m.t. skólastjóra, Skólanevnd (n. Skoleutvalet) sem er skipað starfsfólki skólans, fulltrúa frá sveitarfélaginu og skólastjóra og skólaumhverfisnefnd (n. Skolemiljøutval) sem er skipuð fulltrúum nemenda, foreldraráðs, starfsfólki skólans og stjórnanda og sveitarfélagsins. Gegna þessar nefndir

¹¹¹ „Elevenes skolemiljø“ (*Elevsiden DA*, 2003-2013) <<http://www.elevsiden.no/rettigheter/1098328583>> skoðað 10. mars 2013.

einskonar eftirlitshlutverki þar sem þær hafa rétt til að tjá sig um málefni skólans. Eftirlit með grunnskólalögunum er í höndum ríkis og sveitarfélaga.

9.3. Danmörk

Í Danmörku eru í gildi lög og reglugerðir á hinum ýmsu sviðum er taka til námsumhverfis barna í skólum. Má þar meðal annars nefna vinnuverndarlög, grunnskóla- og menntamálaölggjöf, heilbrigðisölggjöf og skipulags- og byggingarlöggjöf. Árið 1995 var stofnaður starfshópur til að taka út öryggi og aðstæður barna í skólaumhverfinu. Starfshópurinn komst að þeirri niðurstöðu að heildarlöggjöf um þetta málefni skorti og í kjölfarið voru lagðar fram tillögur um hvar væri best að setja nýjar reglur. Í fyrstu töldust vinnuverndarlögin nr. 784 frá 11/10/1999 (Lov om arbejdsmiljø) heppilegust til að finna málefninu pláss, enda væri starfsemi skóla á margan hátt eðlislík starfsemi á almennum vinnustöðum. Við nánari skoðun var það ekki talið mögulegt. Erfitt væri að leggja að jöfnu annars vegar samband nemenda og kennara og hins vegar samband starfsmanns og atvinnurekanda. Þá myndi slík breyting á vinnuverndarlöggjöf hugsanlega leiða til þess að samhengi hennar myndi raskast.¹¹²

Þann 1. ágúst 2001 gengu því í gildi ný lög um kennsluumhverfi nemenda eða svokölluð kennsluumhverfislög (Lov om elevs og studerendes undervisningsmiljø eða Undervisningsmiljøloven) nr. 166 frá 14/03/2001. Markmið laganna er að tryggja að kennsluumhverfi nemenda sé gott, öruggt og heilsusamlegt. Kennsluumhverfið á að ýta undir þroska og vellíðan nemenda og nemendur eiga rétt á að fá sem mest út úr kennslunni. Lögin gilda um ríkisskóla og einkaskóla í Danmörku og ná einnig til félagslegs umhverfis nemenda.¹¹³

Stjórnendur skóla bera ábyrgð á því að virkja nemendur í að gera skólaumhverfið að öruggum vinnustað með góðu efnislegu og andlegu umhverfi. Nemar í starfsnámi falla ekki undir kennsluumhverfislögin heldur hina almenna vinnuverndarlöggjöf. Þá gilda önnur lög áfram sem og reglugerðir er varða skóla eins og t.d. reglugerð um aga í skólaumhverfinu (Bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen).¹¹⁴

Í lögunum er lögð áhersla á þátttöku nemenda í mótun skólaumhverfis og eiga þeir rétt á að velja sjálfir kennsluumhverfisfulltrúa (d. undervisningsmiljørepræsentanter) sbr. 3. kafla

¹¹² BKG 2010-03-26 nr 320.

¹¹³ Lögin gilda ekki í Færeyjum og á Grænlandi sbr. 5. kafla laganna.

¹¹⁴ BKG 2010-03-26 nr 320.

laganna. Hlutverk hans er að gæta hagsmuna nemenda í skólum og að þau réttindi sem þeir geta krafist séu virt af stjórnendum skóla. Þá á kennsluumhverfisfulltrúi að taka þátt í framkvæmdum í skólaumhverfinu og sérstaklega þeim sem hafa þýðingu fyrir nemendur og kennsluumhverfið. Í 3. kafla er nemendum jafnframt gefið tækifæri til að tjá sig og hafa áhrif á umhverfi sitt. Með því að gera nemendur meðábyrga fyrir skólaumhverfinu eiga þeir auðveldara með að skilja mikilvægi þess að vinna í umhverfi sem er heilbriggt og öruggt.

Með setningu laganna var komið á stofn nýrri ríkisstofnun, eða miðstöð um kennsluumhverfi (Dansk Center for Undervisningsmiljø / DCUM), sbr. 2. kafla laganna, sem er ætlað að vinna í því að þróa og tryggja öruggt námsumhverfi í skólum. Í 2. kafla er greint frá hlutverki stofnunarinnar sem á að vera ráðgefandi fyrir nemendur og menntastofnanir í málum er varða kennsluumhverfið. Stofnunin heyrir undir menntamálaráðherra varðandi rekstur og fjármál en er sjálfstæð stofnun sem er sýnilegur og aðgengilegur tengiliður fyrir hluteigandi aðila. Stofnunin skilgreinir nám sem menntaumhverfi sem samanstendur af þremur meginþáttum: hinu líkamlega, andlega og fagurfræðilega umhverfi. Allt eru þetta atriði sem hafa áhrif á vellíðan, nám, heilbrigði og öryggi nemenda.¹¹⁵ Með slíkri stofnun er stuðlað að mikilli sérþekkingu á skólaumhverfi og tilhögun þess.

Hér hefur verið farið almennt yfir lagaumhverfi varðandi námsumhverfi í Svíþjóð, Noregi og Danmörku. Þrátt fyrir að ólíkum leiðum hafi verið fylgt er ljóst að allar fyrrgreindar ráðstafanir eru nemendum til hagsbóta og stuðla að ríkri vernd í skólaumhverfinu, þolendum jafnt sem gerendum t.a.m. í eineltismálum.

Ofangreind umfjöllun um námsumhverfi nemenda í grunnskólum leiðir í ljós að vandamál sem kunna að koma upp innan skólastofnanna eru margskonar og misflókin, hvort heldur sem þau eru af huglægum eða hlutlægum toga. Svíþjóð, Noregur og Danmörk eiga það sameiginlegt hvað löggjöf gegn einelti varðar, að í öllum skólum eiga að vera virkar leiðir og úrræði til að takast á við óeðlileg samskipti og andlegt ofbeldi, s.s. einelti. Þá hafa verið settar á fót nefndir eða stofnanir til sem aðstoða skóla við að takast á við einelti og önnur vandamál sem koma upp í skólum ásamt því að veita ráðgjöf, rannsaka eineltismál með sjálfstæðum hætti og sinna eftirliti. Ekki er einhlýtt að meta hvaða leið er farsælust en þó, eins og síðar verður vikið að, má álíta að líta að líta beri sérstaklega til Svíþjóðar til að stuðla að eins markvissri vernd barna gegn einelti í skólaumhverfi og kostur er.

¹¹⁵ „Undervisningsmiljø“ (*Dansk Center for Undervisningsmiljø*, 17. apríl 2013) <<http://dcum.dk/undervisningsmiljoe>> skoðað 12. mars 2013.

10. Niðurstöður

10.1. Um hugtakið vinnustaður í grunnskólalögum

Með auknum rannsóknum á áhrifum eineltis hefur skilningur á mikilvægi forvarna aukist. Án þess að hugað sé að huglægum þáttum í skólaumhverfi barna, t.a.m. vernd gegn einelti, dregur úr líkum á því að markmiðum í skólalögum verði náð, s.s. því að „að stuðla að alhliða þroska allra nemenda og þátttöku þeirra í lýðræðisþjóðfélagi“, sbr. 1. máls. 1. mgr. 2. gr. grunnskólalaga. Lagapróun síðustu ára, þ.m.t. setning nýrra grunnskólalaga og reglugerða byggða á þeim, auk fullgildingar Barnasáttmálans, hefur aukið réttarvernd barna í skólum umtalsvert og stuðlað enn frekar að heilsusamlegra skóla- og námsumhverfi. Að mörgu er þó enn að hyggja eigi Ísland að standa ríkja fremst í vernd barna í námsumhverfi þeirra.

Eins og áður hefur komið fram mælir 1. mgr. 13. gr. grunnskólalaga fyrir um að „grunnskóli er vinnustaður nemenda“. Engin frekari skilgreining á vinnustað kemur fram í grunnskólalögum en í 41. gr. vinnuverndarlaga kemur hins vegar fram að með vinnustað sé átt við „umhverfi innan húss eða utan, þar sem starfsmaður hefst við eða þarf að fara um vegna starfa sinna.“ Þá segir í 42. gr. að „vinnustaður skal þannig úr garði gerður, að þar sé gætt fyllsta öryggis og góðs aðbúnaðar og hollustuhátta“. Ljóst er að námsumhverfi er vissulega umhverfi þar sem nemandi hefst við eða þarf að fara um vegna náms. Að því leytinu til er skilgreining vinnuverndarlaga tæk til að skilgreina námsumhverfi barna, sé tekið undir þá fullyrðingu að nám sé í raun vinna.

Sé litið til lögskýringargagna, þ.m.t. almennrar greinagerðar með grunnskólalögum og sérstakra athugasemda við einstakar greinar, verður þó ekki talið að löggjafanum hafi verið fyllilega ljóst að hvaða markmiði var stefnt með því að setja hugtakið vinnustaður í eina af lykilgreinum grunnskólalaga um rétt nemenda. Færa má fyrir því rök að hugsanleg skýring þessa sé sú að löggjafinn hafi viljað marka vernd skólaumhverfis skýrari umgjörð en þágildandi grunnskólalög mæltu fyrir um og nærtækast hefði verið að vísa til „vinnustaðar“ nemenda og þar með þeirra almennu sjónarmiða sem um starfsmenn á almennum vinnustöðum gilda. Vissulega má líkja almennri skrifstofuvinnu á vinnustað að nokkru leyti við langa setu nemenda í kennslutímum. Þá eru neikvæð samskipti á vinnustað, þ.m.t. vegna hópamyndana og neikvæðs félagsanda, sem leitt geta til eineltis, á margan hátt mörkuð sömu undirliggjandi skýringum og t.a.m. einelti meðal nemenda. Þá er vinnustaðalöggunum ætlað að stuðla að auknum árangri á hverjum vinnustað og aukinni framleiðni byggt á eins miklu öryggi og vellíðan starfsmanna og kostur er, sbr. lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á

vinnustöðum. Sama verður að segja um námsumhverfi þar sem forsenda skólastarfs er að nemendur læri og að þekking verði til.

Í athugasemdum með 13. gr. frumvarps til grunnskólalaga kemur fram að eitt meginmarkmiðið með endurskoðun á grunnskólalögum hafi verið að skilgreina betur rétt nemenda á ýmsum sviðum, bæði til hvetjandi námsumhverfis og aukinnar andlegrar, líkamlegrar og félagslegrar vellíðanar. Þá segir í athugasemdum við 13. gr. að með því að „grunnskólinn sé vinnustaður nemenda og gengið út frá því að nám í grunnskóla sé full vinna fyrir nemendur.“ Þetta styrkir þá niðurstöðu að samlíking skóla við almennan vinnustað helgist að almennri virðingu fyrir vinnu starfsmanna á vinnustöðum og þeirri umgjörð sem starfsmönnum og atvinnurekendum er mörkuð í vinnuverndarlögum til að auka framleiðni og árangur.

Á hinn bóginn er vandséð að þörf hafi verið á því að skilgreina grunnskóla sem vinnustað fyrir það eitt og sér að nám í grunnskóla sé „full vinna“. Sé hins vegar svo verður að álíta að leikskóli sé þá vinnustaður leikskólanemenda, að háskóli sé vinnustaður háskólanemenda og námskeið Endurmenntunar Háskóla Íslands séu jafnframt vinnustaðir þeirra sem sækja sér framhaldsmenntun. Þótt hér sé e.t.v. langt seilst er mikilvægt að það liggi ávallt fyrir í löggjöf hver merking og tilgangur hugtaka er svo skýrleika og samræmis sé gætt.

Þá verður með engu móti séð að samlíking námsumhverfis nemenda í grunnskólum við hefðbundinn vinnustað þjóni lögmætum markmiðum um aukna vernd nemenda s.s. gegn einelti eða öðru andlegu ofbeldi, enda eru ákvæði grunnskólalaga um réttindi og skyldur nemenda, skólastjóra og foreldra skýr og í raun njóta nemendur almennt ríkari verndar gegn einelti en starfsmenn á vinnustað, s.s. með hliðsjón af umsjónarskyldum kennara, ríkri eftirlitsskyldu skólastjóra, kærurétti til ráðherra, málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga, auk ákvæða barnalaga og meginreglna Barnasáttmálans, svo dæmi séu tekin. Þá verður ekki séð að grunnskólalög vísi til hefðbundinna vinnustaða á nokkurn hátt eða tilgreini samlíkingu við aðstöðu starfsmanna, nema þá einna helst hvað varðar ábyrgð skólastjóra, en skólastjóri ber t.a.m. ábyrgð á innkaupum fyrir starfsmenn skólans, s.s. stólum, borðum og öðrum aðbúnaði, auk þess sem hann ber ríkar stjórnunarskyldur, sbr. 1. mgr. 7. gr grunnskólalaga. Sama á við um framkvæmdastjóra fyrirtækis.

Þrátt fyrir ofangreint verður að hafa í huga mikilvægi þess að samræmis sé gætt við túlkun laga, þ.m.t. grunnskólalaga, en slíkt ræður einna mestu við val á lögskýringarleið.¹¹⁶ Þannig er engum vafa undirorpið að túlka verður kröfur til gæða og aðbúnaðar námsumhverfis barna í grunnskólum með samræmdum hætti, þ.e. með tilliti til markmiða og tilgangs grunnskólalaga, enda grunnskólar að nokkru leyti sérhæfðir og verndaðir vinnustaðir, sem sniðnir eru að því hlutverki að veita börnum kennslu, sbr. meðal annars 1. mgr. 2. gr. (markmið) og 1. mgr. 3. gr. grunnskólalaga (skólaskylda). Þegar af þessu tilefni ber að varast of víðtæka samlíkingu á námsumhverfi barna og vinnustað starfsmanna.

Á síðustu árum hefur aukin umræða verið meðal lögfræðinga um hvernig mat á nauðsyn lagasetningar skuli fara fram, þ.m.t. hvernig og í hvaða tilgangi lagaákvæði eru sett fram í lagatexta.¹¹⁷ Í þessu samhengi er athyglisvert að þótt skóli væri ekki skilgreindur sem vinnustaður barna þá hefði það engin áhrif á þau úrræði og þá vernd sem börnum skal standa til boða, m.a. með hliðsjón af grunnskólalögum, reglugerðum byggðum á þeim og ákvæðum Barnasáttmálans. Þetta styrkir þá niðurstöðu að tilvísun grunnskólalaga til vinnustaðar barna sé byggð á óljósri stefnumörkun og tilraun til að víkja frá almennri orðnotkun um námsumhverfi barna, án þess þó að slíkt hefði nokkra lögfræðilegar afleiðingar. Ef ætlun löggjafans var hins vegar að tengja með einhverjum hætti vernd á vinnustöðum og í skólaumhverfi hefði verið eðlilegra að draga fram með skýrum hætti ástæður þess s.s. í greinargerð frumvarps til grunnskólalaga. Þannig hefði verið unnt að tryggja samræmdan skilning hugtaksins vinnustaður í samhengi við námsumhverfi barna í grunnskólum og stuðla að auknum skýrleika grunnskólalaga. Löggjafanum beri ávallt við setningu laga að hugleiða eins og frekast er unnt í hverju stefnuyfirlýsingar lagasetningar felast og á hvaða forsendum þær byggjast.^{118 119}

Rökin fyrir því að vísa til grunnskólans sem vinnustaðar nemenda kunna að tengjast því að vernd barna í skólaumhverfi á sér rætur bæði í vinnuverndarlögum og í grunnskólalögum. Um loftgæði, öryggi og önnur hlutlæg atriði í skólaumhverfi gilda þannig vinnuverndarlög, sem Vinnueftirlit ríkisins hefur eftirlit með að séu uppfyllt. Vinnuverndarlög og grunnskólalög tryggja því jafnvægi hlutlægra og huglægra viðmiða og hvor um sig leggja grunn að almennri

¹¹⁶ Róbert R. Spanó, „Um lögskýringu hugtaksatriði, tengsl við túlkunarfræði og merkingarfræðilegur rammi lagatextans“ í Róbert R. Spanó (ritstj.) *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild* (2005) 328.

¹¹⁷ „Impact assessment“ (*European Commission*, 2. mars 2009)

<http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/brochure_en.htm> skoðað 30. apríl 2013.

¹¹⁸ sama heimild; „Clarity - Advocating clear legal language“ (*Clarity An international association promoting plain legal language*) <<http://www.clarity-international.net/>> skoðað 9. maí 2013.

vellíðan nemenda í skólumhverfi. Athyglisvert er þó að vinnuverndarlög taka ekki með beinum hætti á þeim aðstæðum sem börn stunda nám sitt í innan skóla s.s. með því að tryggja að borð og stólar, innréttingar og annar aðbúnaður fyrir skólanemendur taki mið af atriðum eins og hæð nemenda eða líkamlegum styrk. Þessu þarf að breyta og við tímabæra endurskoðun vinnuverndarlaga er mikilvægt að skerpa á kröfum til aðbúnaðar í skólum, sem taka að fullu mið af þörfum nemenda, auk starfsfólks skóla. Skólastjórum verði jafnframt lögð sú fortakslausa skylda á herðar að sjá til þess að hlutlæg námsaðstaða barna taki mið af þörfum þeirra og getu. Að þessu leyti eru ákvæði VI. kafla grunnskólalaga ekki nægilega skýr, þrátt fyrir að í 3. mgr. 20. sé mælt fyrir um að skólaumhverfið, þ.e. grunnskólahúsnæði og skólalóðir „skulu uppfylla þær kröfur sem gerðar eru í lögum þessum, lögum um vinnuvernd og aðalnámskrá grunnskóla. Húsnæði og allur aðbúnaður skal taka mið af því að tryggja öryggi og vellíðan nemenda og starfsfólks, svo sem hvað varðar hentugan húsbúnað, hljóðvist, lýsingu og loftræstingu.“

Með hliðsjón af heldur almennu orðalagi 3. mgr. 20. gr. svo sem um „hentugan húsbúnað“ má rökstyðja þá ályktun að lagalegar skyldur skólastjóra til að tryggja að tekið sé mið af þörfum ungra nemenda hafi ekki verið nægilegur gaumur gefinn við gerð grunnskólalaga. Mat á því hvað sé „hentugur húsbúnaður“ er afar teygjanlegt. Við þetta má bæta að í 2. lið 2. mgr. 6. gr. grunnskólalaga kemur fram að hlutverk skólanefndar sé m.a. að „að sjá til þess að jafnan sé fyrir hendi viðeigandi húsnæði fyrir kennslu og annar aðbúnaður, þ.m.t. útivistar- og leiksvæði nemenda“. Hugtakið viðeigandi húsnæði og annar aðbúnaður er jafnframt töluvert matskennt.

Af þeim tuga reglugerða sem Vinnueftirlitið hefur eftirlit með að sé framfylgt¹²⁰ snúa langflestar þeirra að vörnum gegn slysum og notkun hættulegra efna. Þó ná ákvæði XI. kafla laganna til m.a. heilsuverndar og því er vissulega almenn tilvísun í lögnum til huglægra þátta við eftirlit með aðstöðu starfsmanna þótt huglægir þættir mæti þar afgangi.

Því er lagt til að hafin verði heildstæð endurskoðun á vernd nemenda í námsumhverfi og virðist eðlilegt að álíta að auk endurskoðunar grunnskólalaga, sbr. ofangreinda umfjöllun, sé réttast sé að setja sérkafla í vinnuverndarlögin um kröfur um aðgerðir og ráðstafanir til að tryggja heilsuvernd og góðan aðbúnaði nemenda, s.s. með tilvísun til hávaða sem börn þola, lýsingar í skólastofum, o.s.frv., enda verða um þann hóp að gilda mun strangari kröfur en um

¹²⁰ „Lög og reglur“ (Vinnueftirlit ríkisins)
<http://www.vinnueftirlit.is/vinnueftirlit/is/log_og_reglur/reglur_og_reglugerdir_sem_heyra_undir_vinnuverndarl/> skoðað 2. maí 2013.

almenna starfsmenn fyrirtækja og stofnana. Vinnueftirlitið myndi bera ábyrgð á eftirliti með að kröfum um allan aðbúnað í skólastofum fyrir börn og aðrir huglægir þættir í skólaumhverfi stæðust ákvæði vinnuverndarlaga. Í dag er staðan sú að eftirlit Vinnueftirlitsins beinist einkum að þörfum kennara, vinnuaðstæðum þeirra og umhverfi.

Af ofangreindri umfjöllun er ljóst að vægi þess að skilgreina grunnskóla sem vinnustað barna þjónar ekki skýrum tilgangi. Efnislegar kröfur til námsumhverfi barna skortir hins vegar bæði í vinnuverndalögum og grunnskólalögum. Við endurskoðun þessara laga til að tryggja að um aðstæður barna gildi sérákvæði er jafnframt brýnt að ljóst sé hver beri endanlega ábyrgð með gæðum námsumhverfi grunnskólanemenda og hvaða afleiðingar það hafi sé svo ekki, sbr. umfjöllunina að neðan.

10.2. Áhrif lögfestingar Barnasáttmálans

Lögfesting Barnasáttmálans, sbr. lög nr. 19/2013, var mikið framfaraskref. Með lögfestingu sáttmálans er tryggt að einstaklingar (börn) geta leitað réttar síns samkvæmt sáttmálanum fyrir íslenskum dómstólum.

Eitt það mikilvægasta við Barnasáttmálann er að í honum er mælt fyrir um öll meginréttindi barnsins í einum og sama sáttmálanum, auk þess sem samningurinn fjallar aðeins um börn, þ.e. einstakling sem ekki hefur náð 18 ára aldri, nema hann nái fyrr lögræðisaldri.

Þrátt fyrir að Barnasáttmálinn hafi verið fullgiltur árið 1992 og íslenska ríkið þar með skuldbundið að þjóðarrétti til að uppfylla ákvæði sáttmálans hefur samningurinn ekki haft bein réttaráhrif hér á landi, en slíkt er jafnframt í samræmi við sjónarmið tvíeðliskenningar (dualisma).¹²¹ Það er undir ríki komið, samkvæmt almennum reglum þjóðaréttar, hvernig það skýrir lög sín í samræmi við þá alþjóðasamninga sem það hefur staðfest. Þessa meginreglu má leiða af fullveldisrétti ríkja en samkvæmt honum ræður stjórnskipan ríkja því hvaða gildi þjóðréttarreglur hafa að landslögum. Staðfesting Barnasáttmálans árið 1992 leiddi ekki til þess að sáttmálinn fengi sjálfkrafa gildi hér á landi. Íslandi bar að innleiða reglur sáttmálans og veita þeim réttaráhrif og skýra innlend lög með þeim hætti að þau samrýmdust reglum sáttmálans. Það er þó einungis með lögfestingu sáttmálans sem íslenskum dómstólum ber að fylgja ákvæðum samningsins og að fullu reynir á ákvæði hans hér á landi. Þá tryggir

¹²¹ Skúli Magnússon, „Stjórnskipuleg staða þjóðaréttar að íslenskum lögum“ [2012] Lögfræðingur <<http://logfraedingur.unak.is/pistlar.asp?fid=71>> 9. maí 2013.

lögfesting sáttmálans enn frekar að umfjöllun um réttindi barna verði gerð betri skil með fræðslu bæði fyrir foreldra og börn.¹²²

Þá leiðir lögfesting Barnasáttmálans til þess að nánast hverfandi líkur eru á því að úrskurðir dómstóla og álit verði í andstöðu við ákvæði hans. Með lögfestingu sammingsins verður til heildstæð löggjöf sem er í fullu samræmi við öll þau réttindi barna sem alþjóðasamfélagið hefur sett fram og þróað. Auðveldara verður fyrir íslenskan almenning og börn að átta sig á rétti sínum. Þó skal hafa þann fyrirvara að Barnasáttmálinn felur í sér ýmiss matsatriði og óljós hugtök sem vel fer á að skilgreina betur í annarri löggjöf s.s. barnalögum eða grunnskólalögum, eftir því sem við á hverju sinni. Því er það niðurstaða höfundar að rétt sé að fram fari heildarendurskoðun á m.a. grunnskólalögum til að tryggja að þau uppfylli kröfur Barnasáttmálans.

Þrátt fyrir að lögfesting Barnasáttmálans sé mikið heillaspor er viss hættu er á því að sérlög geymi ýmsar málsmeðferðarreglur sem, sbr. íslenska lagahefð, leiði til þess að meginreglum Barnasáttmálans sé lögmeitt að víkja til hliðar. Meginreglur Barnasáttmálans hljóta þó ávallt að setja mark sitt á það réttarsvið þar sem nánari útfærsla þeirra kemur fram. Þá verða meginreglur Barnasáttmálans ávallt nauðsynlegar við lögskýringu á því sviði sem þær gilda um, en af þessu leiðir að ekki verður vikist undan því að hafa meginreglur sammingsins til hliðsjónar. Ennfremur er eðlilegt að álíta að löggjafinn þurfi ávallt að taka skýra afstöðu til þess hverju sinni með óvæfengjanlegum hætti ef málsmeðferðarreglur tiltekinna laga eigi að ganga frammar reglum Barnasáttmálans og þá að hvaða leyti. Hættan á að ákvæði sérlaga víki til hliðar meginreglum Barnasáttmálans er því e.t.v. minni en í fyrstu má ætla.¹²³

Þegar samræmi grunnskólalaga og Barnasáttmálans er metið er rétt að hafa í huga að meginreglur barnasáttmálans eru nokkuð almennt orðaðar. Þá er einnig ljóst að ákvæði grunnskólalaga eru mörg hver tiltölulega óljós, eins og rætt var um fyrir í ritgerðinni. Þannig mælir Barnasáttmálinn fyrir um að hagsmunir barns séu ávallt hafðir í fyrirrúmi, sbr. 3. gr. barnasáttmálans. Þegar hagsmunir barna skarast, s.s. annars vegar réttur þolanda til vellíðunar og að vera laus undan einelti og hins vegar réttur geranda til náms, kann að vera erfitt að meta hvaða hagsmuni hafa ber í forgrunni. Þannig má leiða af réttindum geranda, s.s. á grundvelli Barnasáttmálans og málsmeðferðarreglna stjórnsýslulaga, að einungis sé réttmeitt að vísa geranda tímabundið úr skóla eftir að öll önnur úrræði hafi verið fullreynd. Jafnvel þá kunna

¹²² Alþt. 2012-2013, A-deild, þskj. 155—155. Mál, umfjöllun í aðdragandi og sérstaða sammings um réttindi barnsins.

¹²³ Byggt á sjónarmiðum sem fram koma í áliti umboðsmanns Alþingis 23. júní 2009 í máli nr. 5486/2008.

sjónarmið um meðalhóf að leiða til þess að ekki verði af tímabundinni brottvikningu s.s. ef þolanda hefur verið veitt veikindaleyfi eða hann farið í frí með foreldrum og gerandi því ekki ógn við þolanda þann tíma.

Leiða má að því sterkum rökum að hagsmunir þolanda til að njóta verndar gegn einelti hljóti þó á vissum tímamarki að vega þyngra en réttur geranda til að stunda nám sitt í tilteknum skóla hindrunalaust. Jafnvægið hér er þó vandfundið og samkvæmt grunnskólalögum þarf einelti raunar að vera orðið grafalvarlegt og hafa valdið tjóni svo unnt sé að víkja nemanda (geranda) úr skóla, tímabundið eða ótímabundið. Slíkt virðist á vissan hátt ekki vera að öllu leyti í samræmi við þá vernd sem Barnasáttmálinn á að tryggja þolanda í t.d. eineltismáli, sé litið til m.a. 3. gr. og 6. gr. sáttmálans.¹²⁴

Með hliðsjón af ofangreindu er lagt til að grunnskólalög verði endurskoðuð til að tryggja að þau séu í samræmi við ákvæði Barnasáttmálans. Við slíka endurskoðun er grundvallaratriði að skýrar sé kveðið á um til hvaða ráðstafana skólastjóra sé kleift að grípa til að vernda lögvarða hagsmuni þolanda alvarlegs eineltis, án þess þó að verið sé að brjóta ómálefnalega á rétti geranda, s.s. til skólagöngu. Hér skal sérstaklega vísað til umfjöllunar í skýrslu umboðsmanns barna til Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna frá 2010 þar sem fram kemur að of algengt sé að skólayfirvöld bregðist ekki með nógu markvissum hætti við í alvarlegum eineltismálum.¹²⁵ Slíkt ástand er vitanlega óviðunandi.

Samræmi grunnskólalaga við Barnasáttmálann skiptir sköpun eigi námsumhverfi grunnskólanemenda að taka mið af kröfum alþjóðasamfélagsins. Meira þarf þó að koma til eins og vikið verður að hér að neðan.

10.3. Litið til framtíðar

Grunnskólalög eru um margt til fyrirmyndar en þau eru heildstæð, markmið þeirra eru tiltölulega skýr, þau greina frá mikilvægum réttindum og skyldum s.s. nemenda og skólastjóra og þau mæla fyrir um setningu skólareglna til að tryggja jákvæðan skólabrag, sbr. 30. gr. grunnskólalaga. Áður en lengra er haldið er rétt að huga stuttlega að meginveikleikum grunnskólalaga m.t.t. verndar gegn einelti. Þannig er óljóst hvernig eigi að ná ýmsum markmiðum laganna s.s. um bann við mismunun og hvað skyldur skólastjórar beri í því samhengi. Setning skólaregla eru vissulega grundvallaratriði til að tryggja jákvæðan skólabrag og koma í veg fyrir mismunun, en skólareglur geta verið óljósar eins og þær eru margar og

¹²⁴ Sjá ennfremur 3. og 19. gr. Barnasáttmálans.

¹²⁵ Umboðsmaður barna, (n. 95) 13.

hver skóli metur umfang og orðalag þeirra. Við endurskoðun grunnskólaga þarf að huga að því að tryggja skýrari viðmið og forsendur skólareglna til að stuðla að frekara samræmi milli skóla og því að þekking skapist á landsvísu hvað teljist óviðunandi hegðun í námsumhverfi.

Athyglisvert er að hugtakið ábyrgð er skilgreint með afar almennum hætti í grunnskólalögum. Þetta á jafnt við um ábyrgð skólastjóra, skólaráðs, foreldra og nemenda. Sömu sjónarmið gilda reyndar einnig um skólaráð en skyldur þess eru tiltölulega almennar þótt ljóst sé að hér er um grundvallarþátt í eftirliti með skólastarfi að ræða.

Hér skal ennfremur stuttlega vikið að efni 1. mgr. 14. gr. um ábyrgð nemenda, en þar segir að „Nemendur bera ábyrgð á eigin námi og á framkomu sinni og samskiptum með hliðsjón af aldri og þroska“. Ekki er ljóst að hvaða leyti nemendur geti ekki borið ábyrgð á eigin námi og framkomu sinni. Slíkt hlýtur að leiða af eðli máls. Eigi slíkt ákvæði að sýna samhengi athafna og ábyrgðar væri heppilegra að kveða fastar að orði svo orðalag hefði skýr varnaðaráhrif.

Best færi á því að endurskoða ábyrgð og skyldur allra aðila skólasamfélagsins með heildstæðum hætti. Skýrari ábyrgð skólastjóra, skólanefndar, kennara, auk eftirlitsaðila, myndi leiða til ríkari verndar barna t.a.m. gegn einelti. Eins og kemur fram í skýrslu umboðsmanns barna til Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna frá 2010 virðist sem það skorti á ábyrga meðhöndlun alvarlegra eineltismála í grunnskólum. Grunur um slíkt ætti að vera nægilegt tilefni víðtækrar rannsóknar á forvörnum gegn einelti og málsmeðferð eineltismála á landsvísu.

Þá þarf að hafa í huga að úrræði vegna ítrekaðra brota á skólareglum virðast ekki nógu markviss, sbr. 30. gr. grunnskólalaga og reglugerðar nr. 1040/2011. Einungis í tilviki ítrekaðra brota á skólareglum sem staðið hafa í langan tíma, er unnt að vísa nemanda (geranda) úr skóla (sbr. 12. gr. reglugerðarinnar) vegna t.d. eineltis, en spyrja má hvort hagsmunir þolanda andlegs ofbeldis séu ekki fyrir borð bornir, þar sem nánast útilokað er að skólastjóri ákveði að vísa nemanda (geranda) úr skóla nema um sé að ræða hegðun geranda sem þegar hefur valdið tjóni. Án skýrari úrræða er líklegt að tilhneiging skólastjóra verði sú að leiða mál til lykta án markvissra aðgerða einfaldlega þar sem réttur geranda til menntunar er svo ríkur.

Þó skal viðurkennt að áhrif skólaskyldu á rétt geranda eru rík en þannig hafa allir hafa rétt á menntun. Þá er það lögmætt sjónarmið að reglur stjórnsýsluréttar um meðalhóf fái sérstaklega mikið vægi þegar um ákvarðanir er varða nemendur og rétt þeirra til menntunar er að ræða. Þá

kann að vera vafamál hvort það sé raunveruleg lausn á eineltismáli að vísa geranda úr skóla. Slíkt veltur á atvikum hverju sinni.

Ljóst er að tjón vegna eineltis getur varað árum saman og eyðilagt skólagöngu þolanda jafnvel þótt ekki sé um hæsta stig andlegs ofbeldis að ræða. E.t.v. hefur þessari staðreynd ekki verið veitt nægileg athygli fyrr en nýlega. Þá skal haft í huga að í sumum tilvikum verða eineltismál afar flókin s.s. þegar gerendur eru margir eða ef gerandi er kennari eða starfsmaður skóla. Afar sérstök staða telst reyndar komin upp ef kennari reynist gerandi í eineltismáli auk annarra sammemenda þolanda. Í slíku tilviki gilda skyldur á hendur kennara skv. grunnskólalögum, s.s. skyldur umsjónarkennara sbr. 2. mgr. 13. gr. laganna og sbr. 1. mgr. 12. gr. þar sem segir að „Starfsfólk grunnskóla skal rækja starf sitt af fagmennsku, alúð og samviskusemi. Það skal gæta kurteisi, nærgætni og lipurðar í framkomu sinni gagnvart börnum, foreldrum þeirra og samstarfsfólki.“ Í tilviki eineltis af hálfu kennara væri um augljóst brot á þessum ákvæðum að ræða og forsendur til að íhuga uppsögn ráðningarsamnings kennara, að rannsókn máls lokinni og eftir að andmælaréttar hefur verið gætt. Um slík tilvik næði því bæði grunnskóla- og vinnuverndarlög, en um réttindi nemanda og aðstæður myndu gilda grunnskólalög. Umfram allt væri það í verkahring skólastjóra að tryggja að mál væri rannsakað og ákveða hvort forsendur uppsagnar kennara væru fyrir hendi, sé um að ræða alvarlegt tilvik eineltis.

Vegna flækjustígs eineltismála verður að teljast farsælast að huga betur að heildarumgjörð verndunar í námsumhverfi barna í skólum. Slíkt þarf að gera með því að beina athyglinni að skyldum allra aðila skólasamfélagsins, til að sporna gegn einelti, áður en lengra er haldið með að skilgreina aukin réttindi þolanda eineltis.

Á tvennan hátt er íslensk lagaumgjörð og stofnanaskipulag skemur á veg komið en það fyrirkomulag sem fylgt er í Svíþjóð. Annars vegar er ábyrgð skólastjóra ríkari samkvæmt sænsku grunnskólalögunum, sem m.a. kemur fram í því að skóli kann að vera skaðabótaskyldur hafi skólastjóri ekki gripið til viðeigandi úrræða í eineltismáli. Hins vegar er skipulag eftirlits með vernd gegn einelti markvissara í Svíþjóð en hér á landi, en það kemur m.a. fram í ólíku hlutverki eftirlitsstofnana.

Áhersla sænsku skólalaganna á mögulega skaðabótaskyldu skóla í tilviki alvarlegs eineltis er þannig athyglisverð, en hún leiðir án vafa til markvissari forvarna og skýrari varnaðaráhrifa, enda eru hagsmunir skólastjóra á því að upp komist um eineltis og það stöðvað án nokkurrar

tafar meiri en ella. Við endurskoðun grunnskólalaga þarf að huga alvarlega að upptöku svipaðs úrræðis.

Hlutverk Skólaeftirlitsins (s. Skolinspektionen) og Talsmanns barna og nemenda (s. Barn og elevombudet, BEO) eru um margt athyglisvert. Skólaeftirlitið sér m.a. um rannsókn einstakra eineltismála en Talsmaður barna og nemenda tekur við málinu, eftir atvikum, liggi ljóst fyrir að brotið hafi verið á rétti þolanda og líkur séu á því að skilyrði skaðabótaábyrgðar séu fyrir hendi. Þótt umfang eineltismála á Íslandi teljist e.t.v. ekki mikið kann að vera æskilegt að hér á landi sé fylgt svipaðri leið sem Svíar hafa valið, enda væri þá rannsókn mála og stuðningur við brotþola byggð á eins föstum grunni og kostur er.

Yrði farin sú leið að lögfesta hlutlæga skaðabótaábyrgð í grunnskólalögum þyrfti ekki að sanna saknæma hegðun (t.d. vanrækslu skólastjóra við rannsókn máls) skólastjóra eða umsjónarkennara, heldur nægði að sýna fram á tjón þolanda vegna eineltis í skólanum. Slíkt kynni að hafa mikil varnaðaráhrif og einfalda málsmeðferð. Hinn möguleikinn er að um bótagrundvöll vegna eineltis gildi áfram sakarreglan, þ.m.t. um ábyrgð skólastjóra við að rannsaka eineltismál og aðhafast með skýrum og markvissum hætti um leið og grunur lægi fyrir um einelti. Í slíkum tilvikum þyrfti m.a. að sanna vanrækslu t.d. skólastjóra við rannsókn máls og að með henni hafi eineltismál ekki fengið þá málsmeðferð sem þolanda á að vera tryggð. Hér er þó oft afar erfitt að sanna að vanræksla hafi átt sér stað.

Að lokum skal nefnt að ráðgefandi hlutverk fagráðs eineltismála leiðir óneitanlega til þess að álit ráðsins vega minna en margir telja æskilegt. Bindandi álit fagráðsins myndu auka lögmæti niðurstaðna þess, hafa frekari varnaðaráhrif og stuðla að markvissari umgjörð við úrlausn eineltismála í grunnskólum á Íslandi. Fagráðið stuðlar umfram allt að faglegrri niðurstöðu í erfiðum eineltismálum og því ber að huga frekar að styrkingu þess.

Þegar litið er til framtíðar, sérstaklega með tilliti til ábyrgðar skólasamfélagsins til að auka réttarvernd barna, er mikilvægt að fylgja þeim erlendu viðmiðum sem talin eru einna framsýnust á sviði barnarverndar og skólaumhverfis. Þannig má draga verulega úr líkum á því að innan tíðar þurfi að breyta innlendri löggjöf í takt við nýjar áherslur. Þegar af þessum ástæðum er mikilvægt að líta til lagaþróunar á Norðurlöndum, einkum Svíþjóðar. Slíkt leiddi til aukinnar festu, en gæði lagasetningar felast ekki síst í því að lögum þurfi ekki að breyta sífellt til að ná þegar skilgreindum markmiðum. Á þetta hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins bent og beinast núverandi áherslur hennar m.a. að bættum gæðum löggjafar (laga og reglugerða) innan aðildarríkja sambandsins.

11. Lokaorð

Ritgerð þessari var ætlað að bregða ljósi á námsumhverfi barna í grunnskólum með áherslu á huglæga þætti þess, þ.m.t. vernd gegn einelti. Meginniðurstaða ritgerðarinnar er að fram fari heildarendurskoðun á samræmi annars vegar grunnskólalaga, auk vinnuverndarlaga, og hins vegar ákvæða Barnasáttmálans. Hér undir fellur það mikilvæga atriði að skýra betur hverjar skyldur allra aðila skólasamfélagsins eru, innleiða ný úrræði til að tryggja vernd þolenda eineltis og auka varnaðaráhrif laganna.

Þá þarf að tryggja að nýr kafli verði settur í vinnuverndarlög um aðbúnað og öryggi barna í skólum. Vinnueftirlitinu bæri því að fylgjast með að innan skóla væri með markvissum hætti hugað að sérstökum þörfum barna m.t.t. aðbúnaðar. Virðist sem nærtækast sé að láta vinnuverndarlög ná til hlutlægra þátta í námsumhverfi barna í grunnskólum en um hina huglægu þætti giltu reglur grunnskólalaga og reglugerða byggða á þeim. Varðandi eftirlit með á aðbúnaði og heilsuvernd innan vinnustaða er ljóst að Vinnueftirlitið býr yfir mikilli þekkingu og reynslu og því eðlilegt að hún nýtist þegar kröfur vinnuverndalaga um námsumhverfi barna verða endurskoðaðar.

Við endurskoðun grunnskólalaga þarf jafnframt að tryggja að skilgreining eineltis komi fram í grunnskólalögum en ekki aðeins reglugerð. Slíkt gefur vægi forvarna gegn einelti meiri vigt og leiðir til aukins skýrleika.

Þá þarf að endurskoða hlutverk fagráðs eineltismála með það að leiðarljósi að álit þess verði bindandi og styrki þannig faglega úrlausn eineltismála á Íslandi.

Að lokum þarf að huga að því hvort ekki sé rétt að grunnskólalög mæli fyrir um skýrar forsendur skaðabótaábyrgðar skóla (og þar með sveitarfélaga) sé rannsókn eineltistilviks t.d. áfátt eða ráðstafanir skólastjóra ófullnægjandi. Til viðbótar þarf að hugleiða hvort fara eigi þá leið sem Svíar hafa valið og leggja til stofnun sérstaks embættis, nefndar eða ráðs sem hefði það hlutverk að sækja rétt þolenda eineltis til bóta s.s. fyrir dómstólum.

12. Heimildaskrá

Barnasáttmálinn: rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi. Ritstj. Þórhildur Líndal (UNICEF 2007) 6.

Barbara Kristín Kristjánsdóttir, „Áhrif starfsumhverfis á heilsu, vellíðan og velgengni á vinnustöðum,“ (MA ritgerð Háskóli, Íslands 2009) 2.

Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi* (Bókaútgáfan Codex 2008) 538.

Candice Currie o.fl., *Inequalities in young people's health: HBSC international report from the 2005/2006 Survey* (World Health Organization 2008) 159.

Dan Olweus, „Bullying at school. Long term outcomes for the Victims and an Effective School-Based Intervention Program“ í L. Rowell Huesmann (ritstj.), *Agressive Behavior: Current Perspectives* (Springer 1994) 97.

Dan Olweus, *Olweusaráætlun gegn einelti og andfélagslegu atferli: Handbók* (Þorlákur H. Helgason þýð., 2. útg, Olweusarverkefnið gegn einelti 2005) 32.

European Commission, „The Better Regulation website“ (*European Commission*, 7. mars 2013) <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm> skoðað 30. apríl 2013.

Daníel Reynisson o.fl., *Ábyrgð og aðgerðir: niðurstöður þverfræðilegrar rannsóknar á einelti meðal barna á Íslandi* (Þórhildur Líndal ritstj., Bókaútgáfan Codex 2011) 11.

Dorothea M. Ross, *Childhood bullying, teasing, and violence : what school personnel, other professionals, and parents can do* (2. útg., American Counseling Association, 2003) 107.

Forsætisráðuneytið, „Vandaðri undirbúningur lagasetningar“ (*Forsætisráðuneytið*, 5.12.2012) <<http://www.forsætisraduneyti.is/frettir/nr/7429>> skoðað 25. janúar 2013.

Glósur höfundar, „Aðgerðir gegn einelti á vinnustöðum“ (Ráðstefna um aðgerðir gegn einelti, Hilton Reykjavík Nordica, 17. apríl 2013).

Guðmundur Kjerúlf, „Ekki einelti“ (*Vísir*, 4. febrúar 2013) <<http://www.visir.is/ekki-einelti/article/2013702049985>> skoðað 18. apríl 2013.

Guðrún Kvaran, „Við hvað er átt þegar sagt er „ekki verður bókvit í askana látið“?“ (*Vísindavefurinn*, 28. janúar 2003) <<http://www.visindavefur.hi.is/svar.php?id=3076>> skoðað 2. maí 2013.

Heinz Leymann, „The content and development of mobbing at work“ (1996) 5 *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 165, 166.

Kaarina Marko Kuuskorpi og Nuria Cabellos González, „The future of the physical learning environment: school facilities that support the user“ (*OECD* 2011)

<<http://www.oecd.org/edu/country-studies/centreforeffectivelearningenvironmentscele/49167890.pdf>> skoðað 29. apríl 2013.

Kristbjörg Kemp, „Spor í sandinn: þátttaka og áhrif nemenda í mati á skólastarfi“ (M.Ed., University of Iceland 2012) 91-92.

Lovísa Arnardóttir, *Réttindi barna á Íslandi: Ofbeldi og forvarnir* (UNICEF 2013) 63.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið, *Aðalnámskrá grunnskóla, almennur hluti 2011 greinasvið 2013* (Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2013) 16.

Orðabanki íslenskrar málstöðvar,
 <<http://www.ordabanki.hi.is/wordbank/terminfo?idTerm=472366&FirstResult=0>> skoðað 18. apríl 2013.

Peter K. Smith og Sonia Sharp (ritstj.), *School bullying: insights and perspectives* (Routledge 1994) 13.

Rachel Hodgkin og Peter Newell, *Implementation handbook for the Convention on the rights of the child* (United Nations Children's Found 2007) 264.

Ritmálssafn Orðabókar Háskóla Íslands,
 <<http://lexis.hi.is/cgibin/ritmal/leitord.cgi?adg=daemi&n=86762&s=105277&l=einelti&m=einelti>> skoðað 4. mars 2013.

Róbert R. Spanó, „Um lögskýringu hugtaksatriði, tengsl við túlkunarfræði og merkingarfræðilegur rammi lagatextans“ í Róbert R. Spanó (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild* (2005) 328.

Sandra Val Flaatten og Gudmund Sandsleth, *Bry deg - ingen mobbing i videregående opplæring* (Læringscenteret, 2004) 16
 <<http://www.svs.vgs.no/menu4/Botilbud/images/Mobbing.pdf>> skoðað 10. maí 2013.

Starfshópur um umfang eineltis í íslensku samfélagi „Greinargerð um mögulegar aðgerðir gegn einelti í skólum og á vinnustöðum“ (júní 2010, félags-og tryggingamálaráðuneytið, mennta-og menningarmálaráðuneytið og heilbrigðisráðuneytið) 3
 <http://www.menntamalaraduneyti.is/media/MRN-pdf/Einelti_-_Greinargerð_24_juni_2010_-_lokaskjal.pdf> skoðað 22. janúar 2012.

Skúli Magnússon, „Stjórnskipuleg staða þjóðaréttar að íslenskum lögum“ [2012] Lögfræðingur <<http://logfraedingur.unak.is/pistlar.asp?fid=71>> 9. maí 2013.

Umboðsmaður barna, „Líðan barna könnun umboðsmanns barna vorið 2010“ (2010) 20.

Umboðsmaður barna, “Report of the Ombudsman for Children in Iceland to the UN Committee on the Rights of the Child“ (*Umboðsmaður barna* 2010) 13
 <http://www.barn.is/barn/upload/files/utgefid_efni/adrar_skyrslur/ub_report_to_the_un_committee_on_the_rights_of_the_child_2010.pdf> skoðað 4.5.2013.

Vanda Sigurgeirsdóttir og Sif Einarsdóttir, „Hægist mein þá um er rætt – Birtingarmyndir eineltis í framhaldsskólum og líðan þolenda“ (2007) 16 (1) Uppeldi og menntun. 10
 <http://skemman.is/stream/get/1946/13919/33448/11/2007_16_1_UM.pdf> skoðað 3. maí 2013.

Velferðarráðuneytið, „Drög að reglugerð um aðgerðir gegn einelti til umsagnar“ (*Velferðarráðuneytið*, 2. maí 2013) <<http://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/nr/33856>> skoðað 3. maí.

Viðar Már Matthíasson, *Skaðabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005) 402-406.

Viðtal við Ástu Snorradóttur, fagstjóra í rannsókn- og heilbrigðisdeild, Vinnueftirlit ríkisins (Reykjavík, Ísland, 22. febrúar 2013).

Viðtal við Ástu Snorradóttur, fagstjóra í rannsókn- og heilbrigðisdeild, Vinnueftirlit ríkisins (Reykjavík, Ísland, 17. apríl 2012).

Viðtal við Guðrúnu Birnu Jóhannsdóttur, verkefnastjóra fagráðs, mennta-og menningamálaráðuneyti (Reykjavík, Ísland, 10. apríl 2012).

Vinnueftirlit ríkisins, „Heilsuvernd starfsmanna, skýrsla unnin af nefnd á vegum Vinnueftirlits ríkisins“ (júní 1999) 7

<http://www.vinnueftirlit.is/vinnueftirlit/upload/files/ur_gamla_skjalakerfi/utgefid_efni/heilsuvernd_starfsm_skyrsla_unnin_af_nefnd_a_veg_stjorn_vinnueftirl.pdf> skoðað 4. mars 2013.

Vinnueftirlit ríkisins, „Stefna vinnueftirlitsins 2009-2012“ (*Vinnueftirlit ríkisins*)

<http://www.vinnueftirlit.is/vinnueftirlit/upload/files/vinnueftirlitid-almennt/stefna_ver_2009_-_2012_endanl_text.pdf> skoðað 22. janúar 2013.

Þórhildur Líndal, „Barnasáttmálinn – að mörgu að hyggja“ (2011) 64 Úlfjótur, 73, 78.

Vefsíður

„Aðalsíða – sýna meira“ (*Umboðsmaður barna*)

<http://www.barn.is/adalsida/finna/adalsida_-_syna_meira/?ew_0_a_id=394224> skoðað þann 1.5.2013.

„Att anmäla“ (*Skolinspektionen*) <<http://www.skolinspektionen.se/sv/Anmalningar/>> skoðað 21. apríl 2013.

„Clarity - Advocating clear legal language“ (*Clarity an international association promoting plain legal language*) <<http://www.clarity-international.net/>> skoðað 9. maí 2013.

„Elevenes skolemiljø“ (*Elevsiden DA*, 2003-2013)

<<http://www.elevsiden.no/rettigheter/1098328583>> skoðað 10. mars 2013.

„Fagráðið“ (*Gegen einelti*) <<http://www.gegneinelti.is/fagradid/um-fagradid/>> skoðað 29. apríl 2013.

„Heilbrigði og velferð“ (*Nám til framtíðar*) <<http://namtilframtidar.is/#!/heilbrigdi-og-velferd>> skoðað 16. apríl 2013.

„Historik“ (*Skolinspektionen*) <<http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Historik/>> skoðað 20. apríl 2012.

„Hlutverk umboðsmanns barna“ (*Umboðsmaður barna*)

<http://www.barn.is/barn/adalsida/um_embaettid/> skoðað 2. maí 2013.

„Hvad DO gør“ (*Diskrimineringsombudsmannen*, 20. janúar 2012) <<http://www.do.se/sv/Om-DO/Vad-DO-gor/>> skoðað 23. apríl 2013.

„Hvað er Barnasáttmálinn?“ (*Umboðsmaður barna*)
<<http://www.barn.is/unglingasida/barnasattmalinn/>> skoðað 2. maí 2013.

„Impact assessment“ (*European Commission*, 2. mars 2009)
<http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/brochure_en.htm> skoðað 30. apríl 2013.

„Lög og reglur“ (*Vinnueftirlitið*)
<http://www.vinnueftirlit.is/vinnueftirlit/is/log_og_reglur/reglur_og_reglugerdir_sem_heyra_undir_vinnuverndarl/> skoðað 11. maí 2013.

„Lög og reglur“ (*Vinnueftirlit ríkisins*)
<http://www.vinnueftirlit.is/vinnueftirlit/is/log_og_reglur/reglur_og_reglugerdir_sem_heyra_undir_vinnuverndarl/> skoðað 2. maí 2013.

„När du har anmält“ (*Barn- och elevombudet*, 18. júní 2010)
<<http://www.skolinspektionen.se/sv/BEO/Jag-vill/gora-en-anmalan/Nar-du-har-anmalt1/>>
skoðað 23. apríl 2013.

„Om BEO“ (*Skolinspektionen*, 13. mars 2009) <<http://www.skolinspektionen.se/sv/BEO/Om-BEO/>> skoðað 23. apríl 2013

„Om bristerna är allvarliga“ (*Skolinspektionen*) <<http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Tillsyns--och-granskningsbeslut/Om-bristerna-ar-allvarliga/>> skoðað 21. apríl 2013.

„Skolverkets uppgifter“ (*Skolverket*, 8. apríl 2013) <<http://www.skolverket.se/om-skolverket/vad-gor-skolverket>> skoðað 20. apríl 2012.

„Velferðarvaktin“ (*Velferðarráðuneytið*) <<http://www.velferdarraduneyti.is/velferdarvaktin>>
skoðað 2. maí 2013.

„Uppdrag, organisation och arbetssätt“ (*Barnombudsmannen*)
<<http://www.barnombudsmannen.se/om-oss/uppdrag-organisation-och-arbetsatt/>> skoðað 2. maí 2013.

„Um stofnunina“ (*Námsmatsstofnun*)
<<http://www.namsmat.is/vefur/stofnunin/stofnunin.html>> skoðað 10. maí 2013.

„Undervisningsmiljø“ (*Dansk Center for Undervisningsmiljø*, 17. apríl 2013)
<<http://dcum.dk/undervisningsmiljoe>> skoðað 12. mars 2013.

„Verksamhet“ (*Skolinspektionen*) <<http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/>> skoðað 20. apríl 2013.