

FÉLAGSVÍSINDASVIÐ

# „Þúsund hlutir á engum tíma“

Andmælaréttur og velferð nemenda við brottvísun úr grunnskóla

Ritgerð til MA-prófs í menningarstjórnun

Nafn nemanda: Anna Greta Ólafsdóttir

Leiðbeinandi: Rúnar Sigþórsson

Sumar – 2014



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST  
BIFRÖST UNIVERSITY

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MA-prófs í menningarstjórnun og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi réttshafa.

© Anna Greta Ólafsdóttir 2014

Prentun: Háskólaprent

Reykjavík, Ísland 2014



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST  
BIFRÖST UNIVERSITY



## Útdráttur

„Þúsund hlutir á engum tíma“ er rannsóknarverkefni til MA-gráðu í menningarstjórnun við Háskólann á Bifröst.

Tilgangur rannsóknarinnar var að varpa ljósi á aðstæður skólastjóra þegar hann tekur stjórnvaldsákvörðun um brottvísun nemanda og þannig auka almenna þekkingu og skilning á því og ef til vill stuðla að breytingum ef niðurstaðan er sú að þeirra sé þörf. Markmið rannsóknarinnar var að kanna gildandi ákvæði laga um brottvikningu og leita að hugsanlegum vandkvæðum sem geta fylgt því að framfylgja samtímis ákvæðum mismunandi laga – sérstaklega hvað varðar að gæta andmælaréttar samkvæmt stjórnsýslulögum annarsvegar og að gæta öryggis nemenda samkvæmt grunnskólalögum, lögum um barnavernd og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna hinsvegar. Rannsóknarspurningar verkefnisins voru tvær. Í fyrsta lagi: Hvaða ákvæði gilda í lögum um brottvísun nemenda úr grunnskóla? Í öðru lagi: Hvernig geta skólastjórar sem taka ákvörðun um brottvísun grunnskólanemenda tryggt andmælarétt samkvæmt lögum og jafnframt haft nægilegt svigrúm til að finna viðeigandi úrræði þannig að öryggi annarra nemenda sé tryggt? Til þess að svara spurningunum var annarsvegnar unnið með lögskýringar, texta og skjalagreiningu þar sem greind voru lög og reglugerðir sem snerta efnið. Úrskurðir menntamálaráðuneytisins í brottvísunarmálum grunnskólanemenda voru einnig skoðaðir sérstaklega. Hinsvegar var notuð narratífa sem rannsóknaraðferð þar sem tekin voru viðtöl við skólastjóra.

Helstu niðurstöður voru þær að það geta skapast aðstæður í brottvísunarmálum þar sem skólastjórar geta ekki á tryggt aðilum máls rétt á andmælum samkvæmt stjórnsýslulögum (nr. 37/1993) og jafnframt gætt öryggis annarra nemenda skólans líkt og kveðið er á um í lögum um grunnskóla (nr. 90/2011), barnaverndarlögum (nr. 80/2002) og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Einnig að það ríkir óvissa um hvernig skólastjórar eigi að bregðast við þegar slíkar aðstæður skapast.

Lykilhugtök: Brottvísun grunnskólanemenda, andmælaréttur, stjórnsýslulög, skólastjóri, öryggi nemenda.



## **Abstract**

“A thousand things in no time” is a thesis submitted for the completion of a MA-degree in Cultural-Management at Bifröst University.

The purpose of the thesis is to shed light on the circumstances of principals when they make an administrative decision resulting in the suspension of a student and to increase general knowledge and understanding of the subject and possibly promote changes if called for. The objective of the thesis was to explore the provisions in force on suspension and to explore possible complications which can arise when trying to pursue provisions of separate laws at the same time – especially those concerning the right of objection according to administrative procedures law and those pertaining to the duty to ensure the safety of students according to laws applying to elementary schools, laws applying children and the Convention on the Rights of the Child from the United Nations.

The thesis seeks to answer two research questions. First: Which legal provisions apply regarding the suspension of students from elementary schools? Secondly: How can principals ensure a suspended student’s right of objection while at the same time ensure the safety of other students?

Laws and regulations pertaining to the subject were used in order to answer these questions as well as preparatory works, interpretation data and document analysis. Rulings of the Ministry of Education were of particular importance. Narrative inquiry was used as a research method when interviewing principals.

The main findings of the thesis were that in suspension cases conditions can arise in which principals are unable to ensure the suspended students right of objection as well as the security of other students. There is a level of uncertainty as to how the principals shall act when those situations arise.

Central concepts: Suspension of elementary students, right of objection, Administrative Procedure Act, principals, safety of students,

## Formáli

Rannsókn þessi er 30 ECTS-eininga lokaverkefni til fullnaðar MA-prófi í menningarstjórnun. Leiðbeinandi minn var dr. Rúnar Sigþórsson prófessor við kennaradeild Háskólans á Akureyri. Ég færi honum mínar bestu þakkir fyrir, gagnrýna og uppbyggilega leiðsögn í gegnum ferlið frá upphafi til enda. Viðmælendur mínir eiga einnig miklar þakkir skyldar fyrir þátttökuna og það traust sem þeir sýndu mér með því að deila með mér sögum úr starfi sínu. Ég vil einnig nota tækifærið og þakka Aðalheiði Helgadóttur hdl. fyrir góð ráð og yfirlestur, Guðmundi Sæmundssyni aðjunkt við HÍ þakka ég yrir prófarkarlestur. Áhugi minn á rannsóknarefninu kviknaði í starfi mínu sem skólastjóri og óx með hverju námskeiði sem ég sat á vegum kennarasambandsins þar sem viðfangsefnið kom til umfjöllunar. Það er ósk mín að rannsóknin gefi lesendum innsýn í þann hluta af starfi skólastjóra sem varðar brottvísun nemenda.

Reykholum 10. júlí 2014

Anna Greta Ólafsdóttir



# Efnisyfirlit

Útdráttur.....	5
Abstract.....	7
Formáli.....	8
<b>1 Inngangur.....</b>	<b>13</b>
<b>2 Baksvið rannsóknarinnar .....</b>	<b>17</b>
2.1 Ytra umhverfi grunnskólans.....	17
2.2 Ábyrgð, réttindi og skyldur nemenda og foreldra.....	21
2.3 Skólastjórinn, ábyrgð hans og skyldur .....	22
2.4 Samantekt og rannsóknarspurningar .....	23
<b>3 Rannsóknin .....</b>	<b>25</b>
3.1 Rannsóknaraðferð .....	25
3.1.1 Textagreining .....	25
3.1.2 Narratífa .....	26
3.1.3 Þátttakendur í viðtölum.....	27
3.1.4 Réttmæti.....	28
<b>4 Niðurstöður .....</b>	<b>29</b>
4.1 Lagaumhverfi skólastarfsins .....	29
4.2 Reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins.....	31
4.3 Andmælareglan .....	35
4.3.1 Andmælaréttur barna .....	36
4.3.2 Undantekningar frá andmælareglunni.....	38
4.4 Greining á úrskurðum mennta- og menningarmálaráðuneytis.....	38
4.5 Frásagnir skólastjóra .....	43
4.5.1 Fyrsta umræðuefni: Reynsla af brottvísunarmálum.....	43
4.5.2 Önnur umræða: Viðbrögð við ímynduðu dæmi.....	46
4.5.3 Þriðja umræða: Réttur nemenda til að koma í skóla á andmæladegi.....	48
<b>5 Samantekt og umræður .....</b>	<b>53</b>
5.1 Ákvæði í lögum um brottvísanir .....	53
5.1.1 Hvernig er hægt að tryggja andmælaréttinn og gæta að öryggi allra í senn? .....	55
5.1.2 Aukið svigrúm eða ekki? .....	60
<b>6 Lokaorð .....</b>	<b>63</b>

**Heimildaskrá .....65**

## **Töfluyfirlit**

Tafla 1 Úrskurðir mennta- og menningarmálaráðuneytis .....	40
Tafla 2 Greining á viðtölum.....	53



# 1 Inngangur

Starfshættir grunnskóla skulu mótast af umburðarlyndi og kærleika, kristinni arfleifð íslenskrar menningar, jafnrétti, lýðræðislegu 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 (Lög um grunnskóla nr. 91/2008).

Orðin hér að ofan þekkja skólastjórar eflaust vel enda er það á ábyrgðarsviði þeirra að uppfylla þetta ákvæði grunnskólalaga. Flestir ættu að vera sammála um að æðsta hlutverk skólastjórans sé að gæta öryggis og velferðar nemenda í hvívetna enda ber hann ábyrgð á starfi skólans samkvæmt grunnskólalögum (Lög um grunnskóla nr. 91/2008). Þótt skólinn sé flestum nemendum griðastaður til að mennta sig og þroskast á jákvæðan hátt væri varasamt að halda því fram að grunnskólinn sé hættulaus staður enda viðurkennt vandamál að börn verða fyrir einelti og því miður ofbeldi af ýmsu tagi innan veggja skólans. Ef til þess kemur að öryggi nemenda eða starfsfólks sé stofnað í hættu af hálfu nemandar er skólastjóra heimilt að víkja nemenda úr skóla um stundarsakir eða ótímabundið á meðan mál er enn óútkljáð (Lög um grunnskóla nr. 91/2008). Þessari lagaheimild er ætlað að veita skólastjórum ákveðið svigrúm til að finna viðeigandi úrræði sem hann telur sig þurfa til að tryggja áframhaldandi öryggi annarra. Brottvísunin samkvæmt þessari lagaheimild telst aftur á móti stjórnvaldsákvörðun og gilda þá um hana ákvæði stjórnsýslulaga (Álit umboðsmanns Alþingis, 1993). Þar á meðal er nauðsynlegt að tryggja andmælarétt samkvæmt ákvæði 13. greinar stjórnsýslulaga. Kjarni andmælareglunnar er að aðili máls skuli eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft (Stjórnsýslulög nr. 37/1993). Eigi aðili máls rétt á að tjá sig um efni þess skal stjórnvald, svo fljótt sem því verður við komið, vekja athygli aðila á því að mál hans sé til meðferðar, nema ljóst sé að hann hafi fengið vitneskju um það fyrirfram.

Til þess að réttur fólks til andmæla sé virtur þarf að byrja á því að upplýsa fólk um málavexti. Einnig skal skrá málavexti og ástæður fyrir fyrirhugaðri brottvísun því bréf þarf að komast tafarlaust í hendur foreldra. Foreldrar eru síðan væntanlega boðaðir á fund snemma daginn eftir þar sem þeim er meðal annars boðið að koma á framfæri andmælum sínum. Þegar andmælin hafa farið fram og jafnvel ný gögn hafa komið fram í málinu þarf að skoða það gaumgæfilega áður en ákvörðun um brottvísun er tekin - líklega seinna þann dag. Ákvörðunina þarf svo að tilkynna foreldrum formlega með bréfi. Því má ekki gleyma að skólastjóri hefur þarna fleiri verkefnum að sinna, einkum að ganga úr skugga um að skólalald sé komið í eðlilegt horf, eiga samskipti við aðra foreldra, hafa samráð við sérfræðipjónustu skólans, koma á fundi nemendaverndarráðs og leiðbeina kennurum svo eitthvað sé nefnt.

Í erfiðum málum þar sem alvarleg atvik eiga sér stað þar sem ógn eða ofbeldi af einhverju tagi skapast af völdum nemenda er nauðsynlegt að fjarlægja nemandann sem ógnina eða hættuna skapar og tryggja öryggi annarra nemenda þegar í stað. Í slíkum tilfellum getur verið nauðsynlegt að kalla til lögreglu til þess að hjálpa við brottvikninguna þann dag sem atvikið á sér stað, sá dagur mun hér eftir vera kallaður atviksdagur. Ef fara á eftir ákvæðum stjórnslulaga um andmælarétt væri nemandanum því heimilt að mæta og taka þátt í skólastarfi daginn eftir atvik, þann dag sem andmælin fara fram, sem hér eftir verður kallaður andmæladagur (Úrskurður mennta- og menningarmálaráðuneytis 29.10.2009). Það má gera ráð fyrir því að andmæladagurinn sé dagurinn eftir alvarleg atvik og tekur andmælaferlið að minnsta kosti part úr degi. Þar sem rannsóknarregla stjórnslulaga (nr. 37/1993) gerir ráð fyrir að mál sé næginlega upplýst áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því og því má gera fastlega ráð fyrir því að þann dag sem atvik á sér stað fer í gang ákveðin rannsóknarvinna ásamt því að þurfa einnig að sinna öðrum brýnum verkefnum. Það gæti til að mynda þurft að veita áfallahjálp, það þarf að upplýsa aðra foreldra um málið og funda með ýmsum aðilum, senda tilkynningu samstundis til barnaverndaryfirvalda svo eitthvað sé nefnt. Það að rita bréf um fyrirhugaða brottvísun þann dag sem mikil ringulreið getur ríkt tekur tíma eitt og sér og við það má bæta öllum samskiptum við foreldra barnsins sem eiga sér væntanlega einnig stað sama dag og atvik á sér stað. Þetta er vissulega gríðarlegt álag sem leggst á skólastjórann í kjölfar slíkra mála. Af þeim rökum er gert ráð fyrir því að í erfiðum málum sé óraunhæft að ætla að veita andmæli á atviksdegi, þá sérstaklega ef málin koma upp þegar vel er liðið á daginn. Ef upp koma aðstæður líkt og lýst er hér að ofan

má álykta að skólastjóra sé skylt að taka á móti nemanda þann dag sem andmæli fara fram, áður en brottvísun getur átt sér stað. Til að draga upp skýrari mynd af ferlinu þar sem hætta hefur skapast af völdum nemanda verður talað um atviksdag annarsvegar og andmæladag hinsvegar.

Út frá þessum sjónarmiðum er áhugavert að kanna hvort hugsanlegir árekstrar séu til staðar við að uppfylla þessi tvö hlutverk í senn þ.e.a.s að gæta þess að fara eftir stjórnisýslulögum og veita andmælarétt annarsvegar og að gæta að öryggi og velferð allra nemenda hinsvegar.

Tilgangur rannsóknarinnar var að varpa ljósi á aðstæður skólastjóra þegar hann tekur stjórnvaldsákvörðun um brottvísun nemanda og auka þannig almenna þekkingu og skilning á því og ef til vill stuðla að breytingum ef niðurstaðan er sú að þeirra sé þörf. Markmið rannsóknarinnar var að kanna gildandi ákvæði laga um brottvikningu og leita að hugsanlegum vandkvæðum sem geta fylgt því að framfylgja samtímis ákvæðum mismunandi laga – sérstaklega hvað varðar að gæta andmælaréttar samkvæmt stjórnisýslulögum annarsvegar og að gæta öryggis nemenda samkvæmt grunnskólalögum hinsvegar.

Ákveðið var að afmarka rannsóknina við nemendur, öryggi þeirra og velferð en fjalla ekki um öryggi starfsfólks, þar sem lög um starfsfólk ríkis og sveitarfélaga, vinnuvernd o.þ.h á þar við en ekki er verið að fjalla um þau hér. Einnig er vert að áréttta að viðtölin ná eingöngu til skólastjóra þar sem þeir einir geta tekið stjórnvaldsákvörðanir í skólanum og ber hann alltaf alla ábyrgð á slíkum ákvörðunum (Úrskurður mennta- og menningarmálaráðuneytis 29.10.2009).

Ritgerðinni er skipt í sex kafla. Í upphafi er inngangur þar sem greint er frá tilgangi, markmiði og megininntaki ritgerðarinnar. Því næst er kafli um bakgrunn rannsóknarinnar og gerð grein fyrir starfsumhverfi grunnskólans, ábyrgðarhlutverki skólastjóra, nemenda og foreldra. Þriðji kafli fjallar um rannsóknina sjálfa. Fjórði kafli inniheldur niðurstöður. Í fimmta kafla er efnið að lokum dregið saman í samantekt og umræður, síðasti kafli inniheldur lokaorð.





## 2 Baksvið rannsóknarinnar

Í þessum kafla er fjallað um bakgrunn rannsóknarinnar og er honum skipt í þrjá undirkafla. Fyrsti undirkaflinn ber heitið Ytra umhverfi grunnskólans og er þar dregin upp heildarmynd af ytra umhverfi grunnskólans og þróun þess skoðuð í sögulegu samhengi. Kaflinn endar á samantekt um stöðu grunnskólans í dag. Annar undirkaflinn hér ber heitið Ábyrgð, réttindi og skyldur nemenda og foreldra. Þar er fjallað um reglugerð nr. 1040/2011 um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins, barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og lög um barnavernd, Þriðji undirkaflinn er Skólastjórinn, ábyrgð hans og skyldur. Markmið hans að draga upp heildarmynd af hlutverkum, ábyrgð og skyldum skólastjóra sem stjórnanda, einkum í hlutverki skólastjórans varðandi velferð og öryggi nemenda og kröfur sem gerðar eru til skólans í þeim efnum.

### 2.1 Ytra umhverfi grunnskólans

Þjónusta grunnskólanna snertir flest heimili í hverju sveitarfélagi og hafa þar að lútandi margir skoðanir á þeim en þar má helst nefna foreldra grunnskólabarna og nemendurna sjálfa. Eitt stærsta verkefni íslenskra sveitafélaga er rekstur grunnskólanna en í *Árbók sveitarfélaga* sést að 34,5% af útgjöldum sveitarfélaga fara einmitt til þess (*Árbók sveitarfélaga* 2013, 2013).

Árið 1996 var kennsla í grunnskólum og rekstur sérskóla færður frá ríkinu til sveitarfélaganna og frá þeim tíma báru sveitarfélögin ein ábyrgð á rekstri þeirra en fyrir þann tíma var ábyrgð á skólahaldinu skipt milli ríkis og sveitarfélaga. Sveitarfélögin reka einnig leikskóla og tónlistarskóla en ríkið framhaldsskóla og háskóla (Lög um grunnskóla nr. 66/1995).

Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir hafa gert nokkrar rannsóknir yfir nokkurra ára tímabil á yfirfærslu grunnskólans til sveitafélaga þar sem þau ræddu við skólastjóra, millistjórnendur, kennara og foreldra um viðhorf þeirra til yfirfærslunnar. Af rannsóknum þeirra má ráða að þessir hópar telja flutninginn hafa haft jákvæð áhrif á skólastarfið. Þó telja kennarar að hlutverk skólastjóra hafi breyst mikið frá því sem áður var og að þeim gefist ekki nægur tími til að sinna faglegu forystuhlutverki sínu heldur einbeiti þeir sér frekar að fjárhagslegum

rekstri skólans (Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn H. Lárusdóttir, 2004).

Umhverfi grunnskólanna hefur vissulega tekið breytingum síðustu tuttugu ár líkt og annað þó deila megi um hvort þær séu í takt við aðrar breytingar í þjóðfélaginu. Síðastliðin tíu ár hefur grunnskólum fækkað jafnt og þétt. Fólksfækkun og búferlaflutningar af landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins kunna að vera ein ástæða þess að grunnskólum landsins hefur fækkað. Grunnskólar landsins eru nú 168 talsins en árið 1996 voru þeir 213. Frá árinu 2004 hefur þeim fækkað um tíu (Hagstofa Íslands e.d.). Álitamál í tengslum við sameiningu skóla hafa verið áberandi í þjóðfélagsumræðu undanfarinna ára. Dæmi eru þess að sveitarstjórnir hafi sundrast og stjórnendur bæjarfélaga sagt upp störfum vegna deilna um sameiningu skóla (Óskar J. Sandholt, 2006).

Samfella í námi er nú meiri en áður fyrr. Einnig hefur komið fram að fagleg rök liggja oft að baki sameiningar. Fanney Ásgeirsdóttir (2007) fjallaði um samfélagslegt hlutverk fámennra skóla í meistaritgerð sinni. Hún tók viðtöl við fimmtán viðmælendur í tveimur samfélögum, annarsvegar þar sem rótgróinn dreifbýlisskóli var og þar sem nýverið var búið að leggja niður hliðstæðan skóla. Í rannsókn hennar kemur mikilvægi fámennra skóla fyrir samfélög í dreifbýli bersýnilega í ljós. Fámennir skólar eru mikilvægur hluti skólaflórunnar hérlandis og forsenda þess að veita öllum nemendum aðgang að grunnmenntun í heimabyggð. Smæð þeirra og staðsetning í fámennum byggðarlögum skapar þeim einnig nokkra sérstöðu sem birtist meðal annars í möguleikum þeirra til að mynda víðtæk og öflug tengsl við samfélagið (Fanney Ásgeirsdóttir, 2007).

Ekki er alfarið hægt að segja að sameiningar og fækkun grunnskóla séu vegna fólksfækkunar af landsbyggðinni því hún gæti einnig verið af efnahagslegum toga. Eftir efnahagshrun árið 2008 brugðu sveitafélög sum hver á það ráð að draga úr fjárveitingum til menntamála líkt og í öðrum málaflokkum. Meðal úrræða var að nýta heimild til að sameina leik- og grunnskóla eða leik-, grunn- og tónlistarskóla og eins að sameina grunnskóla í sveitarfélaginu. Þetta hefur gert það að verkum að skólastjórar stýra oft á tíðum stærri einingum en áður og hafa jafnvel fleiri en eina starfsstöð (Reykjavíkurborg, 2011). Stærð skóla á Íslandi er mjög misjöfn enda landið okkar sérstakt að því leyti að það er víðfeðmt og strjálbýlt á köflum. Fjölmennustu skólar landsins eru með nemendafjölda sem talinn er í hundruðum á meðan sá fámennasti telur aðeins sex nemendur (Hagstofa Íslands e.d).

Í lok árs 2012 kom út skýrsla sem bar heitið *Efnahagshrunið og skólastarf í tveimur íslenskum sveitarfélögum: Skólakreppa?* Var henni ætlað að skoða áhrif efnahagshrunsins á skólastarf. Upplýsinga um starfsmannahald og kostnað við skólastarfið var aflað fyrir árin 2005 og 2007–2010/11. Hluti niðurstaðna rannsóknarinnar sýndi meðal annars að skólastjórnendur önnuðust frekar forfallakennslu og að stjórnendastöðum hafi fækkað, sums staðar verulega (Sigurlína Davíðsdóttir o.fl, 2012).

Meginregla íslenska menntakerfisins byggir á því að allir hafi jafnan aðgang að menntun óháð kynferði, efnahag, búsetu, trú, menningarlegum eða félagslegum aðstæðum. Þessi meginregla er sett fram í 76. gr Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands. Þar sem sagt er orðrétt að öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi (Stjórnarskrá Íslands, 1944). Menntamálaráðherra fer með yfirstjórn þeirra málefna sem lög þessi taka til, setur grunnskólum aðalnámskrá, leggur grunnskólum til námsgögn, hefur eftirlit með gæðum skólastarfs, annast öflun, greiningu og miðlun upplýsinga, styður þróunarstarf í skólum og hefur úrskurðarvald í ágreiningsmálum eftir því sem lög þessi kveða á um (Lög um grunnskóla, nr. 91/2008).

Skólaskylda er fyrir börn á aldrinum sex til sextán ára. Allir nemendur skulu sækja skóla í fullu námi. Lágmarksstarfstími grunnskóla er níu mánuðir. Meginmarkmið grunnskóla, eins og það er sett fram í lögnum, er að stuðla að alhliða þroska nemenda og undirbúa þá undir virka þátttöku í lýðræðisþjóðfélagi sem er í sífellldri þróun. Starfshættir grunnskóla skulu mótast af umburðarlyndi og kærleika, kristinni arfleifð íslenskrar menningar, jafnrétti, lýðræðislegu 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 (Aðalnámskrá grunnskóla, 2011; Lög um grunnskóla nr. 91/2008).

Í aðalnámskrá grunnskóla er kveðið nánar á um uppeldishlutverk grunnskólans og meginstefnu í kennslu og kennsluskipan í samræmi við hlutverk grunnskólans og almenna stefnu hvað varðar kennslu og skipulag fræðslu. Aðalnámskrá setur hverjum skóla og starfslíði hans mörk hvað varðar skipulag, framkvæmd og mat á námi innan hvers skóla. Í aðalnámskrá skal kveðið á um meginmarkmið náms og kennslu (Aðalnámskrá grunnskóla, 2011).

Skólanefnd sem kosin er af sveitarstjórn hefur umsjón með grunnskólamenntun í viðkomandi sveitarfélagi. Skólastjóri, kennarar og foreldrar kjósa fulltrúa og varamann í skólanefndina með málfrelsi og tillögurétti. Skólanefnd skal sjá um að öll skólaskyld börn í skólahverfinu njóti lögboðinnar fræðslu. Skólastjórinn er forstöðumaður grunnskólans. Hann eða hún stjórnar honum, veitir honum faglega forustu og ber ábyrgð á starfi skólans gagnvart sveitarstjórn. Skólastjórinn skal efla samvinnu milli allra viðkomandi aðila í skólasamfélaginu. Grunnskólamenntun er án endurgjalds. Sveitarfélög greiða kennslu, stjórnun, akstur, viðhald bygginga og aðstöðu o.s.frv. Viðkomandi sveitarfélög taka allar ákvarðanir um byggingu, viðhald skólahúsnæðis og aðstöðu svo og laun kennara. Sveitarfélögin fá framlög af almennu skattfé. Ríkið greiðir kostnað af kennsluefni og samræmdum prófum (Lög um grunnskóla nr. 91/2008).

Öllum sveitarfélögum sem standa að rekstri grunnskóla er skylt að sjá skólanum fyrir sérfræðipjónustu. Þau ákveða einnig skipulag slíkrar þjónustu og leitast við að slík þjónusta sé veitt innan skólans. Sérfræðipjónusta felst meðal annars í stuðningi við nemendur og fjölskyldur þeirra, svo og stuðningi við skólastarfið og starfslið skólanna. Grunnskólarnir skulu skipuleggja forvarnarstarf með eftirliti og athugunum á nemendum frá upphafi náms til að tryggja að þeir hljóti fullnægjandi kennslu og stuðning í námi. Þeir nemendur sem eiga við félagslega eða sálræna erfiðleika að stríða sem geta haft áhrif á nám þeirra skulu auk þess fá greiningu af sérfræðingum (Lög um grunnskóla nr 91/2008).

Það er mikilvægt að velta fyrir sér opinberri menntastefnu landsins um skóla án aðgreiningar í sambandi við efnið. Í grunnskóla eiga allir nemendur rétt á að stunda nám við sitt hæfi í almennum grunnskóla án aðgreininga líkt og kveðið er á um í 17. grein. Grunnskólalaga (nr. 91/2008). Tækifærin eiga að vera jöfn óháð atgervi og aðstæðum hvers og eins (Aðalnámskrá grunnskóla, 2011). Menntastefnan á sér stoð í barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, og yfirlýsingum UNESCO um menntun fyrir alla. Árið 1995 voru ákvæði um skóla fyrir alla skýrari og með útgáfu aðalnámskrár 1999 en í henni kom fram sú meginstefnan að allir nemendur eigi kost á að stunda nám í heimaskóla sínum (Aðalnámskrá grunnskóla, 1999). Árið 1974 voru fyrst sett lög um grunnskóla sem áttu að tryggja skóla fyrir alla óháð námsgetu, 1977 kom fyrsta reglugerðin um sérkennslu, 1995 urðu ákvæði um skóla fyrir alla skýrari og einnig með tilkomu aðalnámskrárinnar 1999. Árið 2008 voru menntalögin

endurskoðuð í heild sinni. Árið 2011 leit ný aðalnámskrá síðan dagsins ljós (Guðni Olgeirsson, 2013).

Í *Aðalnámskrá grunnskóla* er komið inn á virðingu fyrir rétttri allra nemenda til virkrar þátttöku í námssamfélagi í heimaskóla óháð atgervi og stöðu og að öllum gerðum mismununar og aðgreiningar í skólum skuli útrýmt (*Aðalnámskrá grunnskóla*, 2011).

Haustið 2008 voru starfandi fjórir sérskólar fyrir börn og unglunga með þroskaraskanir á Íslandi. Flestir voru þeir átta, haustin 2001 og 2002. Árið 2013 höfðu nemendum í sérskólum fjölgað frá árinu 2008 úr 143 í 158 en sérskólum fækkað úr fjórum í þrjá (Hagstofa Íslands, e.d.; Hagtíðindi, 2009).

Undanfarin 50 ár hafa yfirvöld stofnað til margvíslegra úrræða fyrir nemendur með sérþarfir, allt frá stuðningi inni í bekk til sérskóla og sjúkrahúskennslu. Stefnan um skóla án aðgreiningar er vissulega ógnun við tilvist þessara úrræða. Við núverandi aðstæður í almennum skólum, þar sem um 20% nemenda eru taldir hafa sérþarfir í námi og hegðunarerfiðleikar álitnir vaxandi, standa því margir kennarar og sérfræðingar gegn framkvæmdinni, þrátt fyrir að vera almennt hlyntir stefnunni (Arthur Morthens og Grétar L. Marinósson, 2002).

## **2.2 Ábyrgð, réttindi og skyldur nemenda og foreldra**

Grunnskóli er vinnustaður nemenda þar sem allir nemendur grunnskóla eiga rétt á kennslu við sitt hæfi í hvetjandi námsumhverfi í viðeigandi húsnæði sem tekur mið af þörfum þeirra og almennri vellíðan. Grunnskóli skal í hvítvetna haga störfum sínum þannig að nemendur finni til öryggis og njóti hæfileika sinna. Nemendur eiga rétt á því að njóta bernsku sinnar í öllu starfi á vegum skólans (Reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins nr. 1040/2011).

Réttur nemenda er mikill en á þeim hvíla einnig skyldur og ábyrgð. Um ábyrgð nemenda segir í 14. grein grunnskólalaga (nr 91/2008) að þeir beri ábyrgð á eigin námi og framkomu og samskiptum með hliðsjón af aldri og þroska. Nemendur bera ábyrgð á eigin námi og á framkomu sinni og samskiptum með hliðsjón af aldri og þroska. 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 skólasytkin. 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

til batnaðar skal kennari leita aðstoðar skólastjóra og sérfróðra ráðgjafa skólans sem leita leiða til úrbóta, eftir atvikum að teknu tilliti til hlutverks barnaverndaryfirvalda (Reglugerð um réttindi og skyldur aðila skólasamfélagsins).

Atli Harðarson skrifaði grein árið 1993 um ábyrgð nemenda á námi, þar varpar hann fram spurningum líkt og: Hvaða skyldu er verið að tala um? Hvaða viðurlög eru við að bregðast henni? Fylgir þessari ábyrgð frelsi, vald eða réttur af einhverju tagi? Hverjir bera ábyrgðina með nemandanum? Hann talar einnig um að þegar talað sé um að einstaklingar eigi að taka á sig ábyrgð eða axla ábyrgð á einhverju er ýmist um það að ræða að þeir eigi að taka á sig einhverjar skyldur eða að þeir eigi að rækja skyldur sem þeir hafa. Ábyrgð og ákvörðunarvald eða ráðstöfunarréttur fara oft saman. Ábyrgð foreldra á uppeldi og velferð barna sinna fylgir til dæmis vald til að ráða því að nokkru leyti hvernig þau eru alin upp. En ábyrgð felur alls ekki alltaf í sér réttindi, vald eða frelsi. Til dæmis getur vel farið saman að húsvörður beri ábyrgð á að ofnar séu rétt stilltir og hann sé bundinn í báða skó af reglum og tilskipunum og ráði því engu um hvernig þeir eru stilltir (Atli Harðarson, 1993).

Foreldrar bera ábyrgð á námi barna sinna og þeim ber að fylgjast með námsframvindu þeirra í samvinnu við þau og kennara þeirra. Verði misbrestur á skólasókn skólaskylds barns án þess að veikindi eða aðrar gildar ástæður hamli skal skólastjóri leita lausna og taka ákvörðun um úrbætur. Jafnframt skal hann tilkynna barnaverndaryfirvöldum um málið. Skólastjóri skal fara að ákvæðum stjórnslulaga við meðferð málsins. Ákvörðun er kæránleg eftir fyrirmælum 47. greinar.

Í úrskurði getur ráðuneyti lagt fyrir sveitarfélag að tryggja nemanda tiltekin kennsluúrræði, þ.m.t. að veita honum aðgang að tilteknum skóla innan sveitarfélagsins (Reglugerð um réttindi og skyldur aðila skólasamfélagsins nr. 1040/2011).

### **2.3 Skólastjórinn, ábyrgð hans og skyldur**

Í skólasamfélagi eru margir ólíkir hópar með ólíka hagsmuni. Allir þessir hópar og einstaklingar bera einhverja ábyrgð. Hvort sem þeir tilheyra kennarahópi, nemendahópi, foreldrahópi eða eru stjórnendur í skólanum. Þessir hópar bera þó mismikla og ólíka ábyrgð.

Í 7. grein grunnskólalaga er kveðið á um hlutverk skólastjóra. Þar kemur fram að í grunnskóla skal vera skólastjóri sem er forstöðumaður grunnskóla, stjórnar honum, veitir faglega forystu og ber ábyrgð á starfi skólans gagnvart sveitarstjórn.

Skólastjóri stuðlar að samstarfi allra aðila og þar með eru tekin af öll tvímæli um hvað tilheyrir verksviði skólastjórans. Allt grunnskólastarf er á hans ábyrgð og honum ber að svara fyrir allt skólastarf. Hann ber ábyrgð á störfum kennara og þar með að meta með réttmætum og áreiðanlegum hætti hver námsstaða nemenda er (Lög um grunnskóla nr. 91/2008).

Karl Frímannsson (2010) lýsti stöðu skólastjórans í samfélaginu í meistaraprófsritgerð sinni *Ábyrgð skólastjóra grunnskóla* á þann hátt að skólastjóri væri eins og umferðarstjóra þar sem hann stendur á gatnamótum og stjórnar umferð. Að gatnamótunum koma hver úr sinni átt yfirvöld, foreldrar, nemendur og starfsfólk. Allir eiga sinn rétt en það er hlutverk skólastjórans að tryggja að farið sé að lögum og ekki síst er það hans að sjá til þess að yfirvöld standi við skuldbindingar sínar. Hvergi í grunnskólalögum er tekið sérstaklega fram að skólastjóri beri ábyrgð á hegðun og líðan eða samskiptum nemenda. Þó er það svo að það er skólastjórans að gæta þess að skólastarf sé með þeim hætti að nemendur búi þar við öryggi og eðlileg samskipti.

Eftir að sveitarfélög fóru að reka grunnskólana og framkvæmdavaldið er orðið meira í skólunum sjálfum hefur rekstrarleg ábyrgð þeirra og sjálfstæði aukist mikið. Þar með aukast skyldur skólastjóra sem snúa beint að rekstrarlegri stjórnun. Skólastjórar finna sig því í vaxandi mæli í eins konar línudansi milli þessarar rekstrarstjórnunar, faglega forystuhlutverksins, starfsmannastjórnunarinnar og fjölda annarra verkefna sem þeim ber að sinna (Börkur Hansen o.fl., 2004).

## **2.4 Samantekt og rannsóknarspurningar**

Eftir að rekstur grunnskólans fluttist frá ríki til sveitarfélaga hefur ýmislegt breyst í starfsumhverfi þeirra og starf skólastjóra einnig tekið breytingum. Skólum hefur fækkað til muna á síðustu árum og sameiningar skóla farið vaxandi nú eftir efnahagshrunið. Starf skólastjóra er yfirgripsmikið og flókið og ber skólastjóri mikla ábyrgð á skólastarfi síns skóla. Með tilkomu nýrrar reglugerðar um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins var skerpt á ábyrgðar- og skylduhlutverki foreldra og nemenda. Í ljósi þessara bakgrunnsupplýsinga er áhugavert að velta fyrir sér hvernig starfsumhverfi skólastjórans sé þegar hann þarf að grípa til stjórnvaldsákvörðunar og vísa nemanda tímabundið úr skóla.

Rannsóknarspurningar verkefnisins eru:

- Hvaða ákvæði gilda í lögum um brottvísanir nemenda úr grunnskóla?
- Hvernig geta skólastjórar sem taka ákvörðun um brottvísun grunnskólanemenda tryggt andmælarétt samkvæmt lögum og jafnframt haft nægilegt svigrúm til að finna viðeigandi úrræði þannig að öryggi annarra nemenda sé tryggt?



### 3 Rannsóknin

Í þessum kafla verður fjallað um það hvers konar rannsókn var gerð og þær aðferðir sem notaðar voru við öflun og úrvinnslu gagna. Eins og fram hefur komið hér að ofan er markmið rannsóknarinnar að kanna gildandi ákvæði laga um brottvikningu og leita að hugsanlegum vandkvæðum sem geta fylgt því að framfylgja samtímis ákvæðum mismunandi laga – sérstaklega hvað varðar að gæta andmælaréttar samkvæmt stjórnisýslulögum annarsvegar og að gæta öryggis nemenda samkvæmt grunnskólalögum hinsvegar.

#### 3.1 Rannsóknaraðferð

Í rannsókninni eru notaðar eiginlegar rannsóknaraðferðir. Eftirfarandi aðferðum var beitt til þess að svara rannsóknarspurningunum:

- i. **Textagreiningu** var beitt við gagnrýna skoðun á laga- og reglugerðarákvæðum þar sem reynt er að draga fram hugsanlegar mótsagnir.
- ii. **Textagreiningu** var beitt við skoðun á úrskurðum mennta- og menningarmálaráðuneytisins til að varpa ljósi á aðstæður þar sem á einhvern hátt hefur reynt á þessar mótsagnir eða þær valdið vandræðum.
- iii. Narratífu var beitt í viðtölum við skólastjóra.

##### 3.1.1 Textagreining

Textagreining flokkast sem orðræðugreining en einn helsti kostur orðræðugreiningar er að hún vekur okkur til umhugsunar um samspil tungumáls og þekkingar, við áttum okkur á mætti orðsins og orðræðunnar til að móta skilning á umhverfinu og sjálfum okkur. Markmið slíkra rannsókna er ekki að lýsa heiminum eins og hann er heldur er markmið þeirra að setja fram tilögur um hvernig hægt sé að skilja heiminn (Kristín Björnsdóttir, 2003, bls. 237–246.). Textagreiningu með lögskýringarsjónarmiði var beitt í þessu verki til þess að kortleggja gildandi ákvæði laga um brottvikningu og leita að hugsanlegum vandkvæðum sem geta fylgt því að framfylgja samtímis ákvæðum mismunandi laga sem um þetta fjalla. Ein leið til þess að greina lagatexta eru hefbundnar lögskýringar. Ekki er hægt að segja að farið hafi verið eftir lögskýringaraðferðum við greiningu gagna en sú aðferð var höfð til hliðsjónar. Tilvist lagaákvæðis endurspeglast í texta þess og þegar ágreiningsefni koma upp við túlkun

ber að beita svokallaðri lögskýringarfræði. Það að túlka lagaákvæði er því aðferðafræðilegt viðfangsefni þar sem texti lagaákvæðisins er merkingafræðilegur rammi þess og að jafnaði grundvöllur túlkunar. Texti lagaákvæðis hefur verið búinn til af ásettu ráði og þar með verður túlkunin að eiga sér stað út frá orðum, hugtökum og orðatiltækjum í ákvæðinu (Róbert R. Spanó, 2002). Í flestum tilvikum er valinn sá kostur sem talinn er í samræmi við orðanna hljóðan og er hann þar af leiðandi algengt sjónarmið við lögskýringu. Það lögskýringasjónarmið sem felst í áherslu á orðanna hljóðan getur þó verið vandkvæðum bundið. Formlega birtur lagatexti er bindandi eftir að hafa fengið þá meðferð sem ber að framfylgja við setningu laga (Davíð Þór Björgvinsson, 2008).

Með ofangreint að leiðarljósi má glögglega sjá að með heildarmati á lagaákvæðum getur lögskýringaraðferð reynst hjálpleg leið til þess að túlka lagaákvæði.

### **3.1.2 Narratífa**

Narratífa (Narrative research) sem aðferð til að greina og lýsa skólastarfi nýtur vinsælda um þessar mundir. Aðferðin er tiltölulega ný af nálinni í menntarannsóknum og enn í mótun enda þótt rætur hennar megi rekja allt aftur til 19. aldar (Lilja M. Jónsdóttir, 2012). Narratífa er póstmóðernísk og tengist túlkunarhyggju og er fyrirbærafræðileg leið til að kanna nýjar hugmyndir, aðferðir og spurningar. Narratífur hafa áunnið sér sess á fræðasviðum eins og mannfræði, þjóðfræði, sagnfræði og félagsfræði og í rannsóknum starfsstétta eins og lækna, hjúkrunarfræðinga, sálfræðinga, félagsráðgjafa og kennara. Með narratífunni er ætlunin að skilja hvernig fólk skapar merkingu úr reynslu sinni með því að segja sögur um atburði í lífi sínu. Það geti fært fólk þekkingu sem nota má til þess að auka vald sitt og stjórna gerðum sínum og færa fólkni verkfæri til þess að breyta ef hugur þess stendur til þess (Lilja M. Jónsdóttir, 2012).

Rökin fyrir því að þróa og nota narratífa rannsóknaraðferð byggja á því að maðurinn sem lífvera, bæði einstaklingslega og félagslega, lifi sagnalífi. Fólk mótir daglegt líf sitt með sögum um það hvert það er og hvað aðrir eru. Segja má að sagan sé þá nokkurs konar hlið inn í veröldina og á leið mannsins í gengum hliðið túlkar hann reynslu sína með því að segja og endursegja sögur af sjálfum sér sem bæði endurskapa fortíðina og skapa tilgang í framtíðinni. Með því að nota narratífa aðferðafræði tileinkar rannsakandinn sérstaka sýn á mannlega reynslu. Aðferðin er

Narratífu hentaði sem rannsóknaraðferð til þess að svara rannsóknarspurningunni um hvernig geta skólastjórar sem taka ákvörðun um brottvísun grunnskólanemenda tryggt andmælarétt samkvæmt lögum og jafnframt haft nægilegt svigrúm til að finna viðeigandi úrræði þannig að öryggi annarra nemenda sé tryggt. Aðferðin hentaði vel vegna þess að rannsakandi vildi fá skólastjóra til þess að deila reynslu sinni af viðfangsefninu og þannig fá svar við því hvernig þeir myndu sjá viðfangsefnið út frá sínum reynsluheimi og skoða það í samhengi við lagarammann.

### 3.1.3 Þátttakendur í viðtölum

Við val á þátttakendum var notað markmiðsúrtak (e. *purposive sampling*) til þess að fá sem ríkulegastar upplýsingar. Markmiðsúrtak er beitt í sérstökum aðstæðum þar sem rannsakandi þarf að beita dómgreind sinni til að velja úrtak sem hæfir markmiði rannsóknarinnar (Þórólfur Þórlindsson og Þorlákur Karlsson, 2003, bls. 62). Tekin voru fjögur viðtöl. Valdir voru viðmælendur úr misjöfnum skólagerðum til þess að fá betri þverskurð. Þess var gætt að engin persónugreinanleg atriði kæmu fram í viðtölunum og talað er um viðmælendur í karlkyni og er það vísan í kyn nafnorðsins *skólastjóri* en ekki í kyn viðmælandans. Í ritgerðinni eru viðmælendunum gefin gerfinöfnin Halldór, Magnús, Bjarni og Sæmundur.

Viðtölin voru tekin í maí og júní 2014. Viðmælendur fengu kynningarbréf í tölvupósti nokkrum dögum áður en viðtölin fóru fram, sem innihélt í megindráttum lýsingu á viðfangsefni rannsóknarinnar. Bréfinu var ætlað að gefa viðmælendum tækifæri til að undirbúa sig og sýna viðmælendum hvers konar aðstæður um væri að ræða og þeir bednir um að yfirfæra þessar aðstæður í sinn skóla. Í bréfinu kom fram tilbúið dæmi þar sem dregin var upp mynd af aðstæðum sem gætu átt sér stað og skoða hvernig skólastjóri myndi leysa þær og hvað honum fyndist um þá stöðu að barn ætti líklega rétt á að vera í skólanum á svokölluðum andmæladegi og hvernig hann myndi þá koma því við og hvort hann væri sáttur við að þurfa að koma því við. Rannsakandi bað viðmælenda að gera sér í hugarlund að hann væri að fást við fullvaxta hraustan dreng í 10. bekk með ógnandi hegðun og með foreldra sem vildu halda því til streitu að nemandinn þyrfti að komast strax í skólann daginn eftir.

Í viðtölunum var stuðst við þrjú ákveðin þemu: Fyrsta þemað var *lýsing á aðstæðum eða reynslu*, það þema var ákveðið til að öðlast dýpri skilning á reynslu skólastjóranna af brottvísunarmálum. Annað þemað var *úrræði í slíkum aðstæðum*, þar sem tilgangurinn var að fá fram skoðanir viðmælenda á mismunandi úrræðum.

Viðmælendur voru beðnir um að lýsa því hvers konar úrræði þeir gætu hugsað sér í þeim aðstæðum sem búnar voru til af rannsakanda. Þriðja þemað var *viðhorf til aðstæðnanna*. Það þemað var ákveðið að skoða í samhengi við fyrri þemun, til þess að fá viðhorf þeirra til aðstæðanna – burt séð frá því hvernig þeir brugðust við í þeim aðstæðum sem þeir lentu í og gátu lýst í fyrsta þemanu.

Viðtölin voru hljóðrituð og afrituð orðrétt. Við greiningu þeirra var haldið í sömu þemu og í viðtalsrammanum og sögur allra fjögurra viðmælendanna um hvert þemað fyrir sig dregið saman.

### 3.1.4 Réttmæti

Réttmæti (e. validity) narratífra rannsókna byggist á því hversu auðvelt sé að staðfesta gögnin eða komast í frumgögnin. Grunnskilgreining er að réttmæti felist í því að niðurstöðurnar séu eins nálægt sannleikanum og hægt er (Webster og Mertova, 2007).

Til þess að tryggja réttmæti rannsóknarinnar var leitað var að lykilaðilum (e. *key informant*) eins og skólastjórum sem hafa sérstaklega mikla vitneskju um málefnið (Allyn og Bacon, 2003). Í því samhengi voru sett nokkur viðmið fyrir þátttöku, þ.e. að viðmælendur hefðu meira en 10 ára reynslu af skólastjórnun og hefðu reynslu af brottvísunarmáli.

Eftir að hafa starfað sem skólastjóri og hafa þurft að taka stjórnvaldsákvörðun í starfi tel ég það bæði styrk fyrir rannsóknina en að það skapi einnig ákveðna hættu. Styrkurinn er fólgin í að þekkja rannsóknarefnið af eigin raun. Hættur eru fólgnar í að hafa of sterkar skoðanir á því fyrirfram sem gætu litað rannsókna og skekkt niðurstöður. Rannsakandi var meðvitaður um þessar hættur og reyndi að vinna gegn þeim með því að velja viðmælendur sem þekktu ekki til hans og skoðana hans. Eins var ákveðið að hafa rannsóknina tvíþætta sem er liður í því að tryggja réttari niðurstöður.

## 4 Niðurstöður

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir niðurstöðum. Kaflanum er skipt í tvo meginkafla: sá fyrri inniheldur greiningu á lögum, reglugerðum og úrskurðum mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Seinni kaflinn inniheldur niðurstöður úr viðtölum við skólastjóra.

### 4.1 Lagaumhverfi skólustarfsins

Formleg stjórnvaldsákvörðun er eins og orðin gefa til kynna ákvörðun sem tekin er af þar til bæru stjórnvaldi í málum sem varða borgarana. Fjöldmörg mál koma til kasta stjórnvalda hverju sinni og niðurstaða fæst í máli með því að stjórnvöld taki ákvörðun. Dæmigerð afgreiðsla stjórnvalda sem myndi teljast til stjórnvaldsákvörðunar er til dæmis veiting eða synjun leyfa, ákvörðun um beitingu sekta og agaviðurlaga, ákvörðun um hvort veita skuli ákveðna þjónustu og skipun, setning og ráðning opinberra starfsmanna (Páll Hreinsson, 1994).

Í skýringarriti eftir Pál Hreinsson er stjórnvaldsákvörðun skilgreind þannig að stjórnvaldsákvörðun sé þegar stjórnvald kveður einhliða á um rétt eða skyldu tiltekins aðila í ákveðnu máli í skjóli stjórnvalds. Þegar stjórnvaldsákvörðun er tekin gilda um ákvörðunina og málsmeðferðina ákvæði stjórnvaldsákvörðunar sem sett voru árið 1993. Lögin fela í sér að borgurinum eru tryggð ákveðin réttindi í samskiptum sínum við stjórnvöld og stjórnvöldum er að sama skapi settur ákveðinn rammi um hvernig standa skuli að stjórnvaldsákvörðun (Páll Hreinsson, 1994).

Málshraðaregla stjórnvaldsákvörðunar (nr. 37/1993, 9. grein) kveður á um að taka skal ákvarðanir eins fljótt og unnt er, þannig að stjórnvöldum er óheimilt að draga að afgreiða mál.

Rannsóknarregla stjórnvaldsákvörðunar (nr. 37/1993, 10. grein) kveður á um að mál sé nægjanlega upplýst áður en tekin er ákvörðun í þeim. Á stjórnvöld er sett ákveðin skylda um að kalla eftir upplýsingum og gögnum áður en ákvörðun er tekin. Rannsóknarreglan og andmælareglan eru nátengdar.

Jafnræðisregla stjórnvaldsákvörðunar (nr. 37/1993, 11. grein) kveður á um að afgreiða skuli sambærileg mál með sambærilegum hætti, að gæta skuli samræmis og óheimilt sé að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða sem

byggjast á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmálaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum.

Í reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins (nr. 1040/2011) er einnig vísað til jafnræðisreglu stjórnsýslulaga en þar segir að „gæta skal jafnræðis og samræmis í viðbrögðum og taka tillit til aðstæðna hvers og eins“.

Þetta má skilja þannig að skólastjóri eða sá sem stjórnvaldsákvörðunina tekur þarf að gæta jafnræðis og í senn koma á móts við þarfir hvers og eins sem augljóslega getur verið torvelt og stangast á við hvort annað.

Meðalhófsregla stjórnsýslulaga (nr. 37/1993, 12. grein) segir svo til um að þegar íþyngjandi ákvörðun er tekin skuli beita vægasta úrræði sem völ er á og er nægjanlegt til að ná því markmiði sem að er stefnt.

Með andmælareglu stjórnsýslulaga (nr. 37/1993 13. grein) er aðilum máls tryggður andmælaréttur þannig að stjórnvaldi skuli að jafnaði gefa aðilum máls kost á að tjá sig um efni þess áður en ákvörðun er tekin. Í þessu felst að aðilar máls geti komið á framfæri athugasemdum sínum eða sjónarmiðum varðandi það sem skiptir máli. Ennfremur er kveðið á um upplýsingarétt aðila máls að skjölum og gögnum sem málið varða (15. grein), auk þess sem aðilar máls eiga rétt á að fá rökstuðning fyrir ákvörðunum stjórnvalds (21. grein).

Væg viðbrögð og úrræði sem skólar beita til að halda uppi aga og almennum umgengnisvenjum teljast almennt ekki til stjórnvaldsákvörðana og falla því ekki undir 2. mgr. 1. grein stjórnsýslulaga. Hið sama gildir þegar nemandi er vikið úr skóla það sem eftir lifir skóladags, úr einstökum kennslustundum eða úr tilteknu félags- og tómstundastarfi á vegum skólans. Ef ákvörðun er ætlað að vara lengur en í einn dag er aftur á móti um stjórnvaldsákvörðun að ræða (Álit umboðsmanns Alþingis, 1994). Í úrskurði menntamálaráðuneytis dags. 27.8.1998 kemur fram að undanfarin ár hafi verið litið til þess að ákvörðun um brottvikningu í lengri tíma en einn dag teljist stjórnvaldsákvörðun og er þar vísað til framagreints álits umboðsmanns Alþingis og álits menntamálaráðuneytisins í nokkrum málum (Úrskurður menntamálaráðuneytis nr 27.8.1998).

Það þarf að taka tillit til þess að þeir nemendur sem verða fyrir því að öryggi þeirra var stofnað í hættu eru ekki endilega tilbúnir að vera í skólanum vitandi af nemandanum sem ógnar öryggi þeirra einnig þar. Það er kveðið skýrt í barnaverndarlögum, grunnskólalögum og í barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna að

börn skulu njóta verndar og umönnunar (Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna, e.d; Barnaverndarlög nr. 80/2002; Lög um grunnskóla nr. 91/2008).

#### **4.2 Reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins**

Allt frá setningu grunnskólalaganna 2008 var unnið að reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins. Reglugerðin er nr. 1040/2011 og var gefin út 11. október 2011. Lögð var mikil áhersla á að sátt yrði um reglugerðina, enda er henni ætlað víðtækt hlutverk hvað varðar m.a. skólabrag, agamál, eineltismál, ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í þeim efnum og málsmeðferð í skólum þegar misbrestur verður á tilteknum atriðum (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2011). Í reglugerðinni er fjallað um líkamlegt inngríp í málum nemenda vegna óásættanlegrar eða skaðlegrar hegðunar nemenda. Áréttað er að starfsfólki skóla sé óheimilt að beita líkamlegum refsingum og líkamlegu inngrípi í refsingarskyni. Ef starfsfólk skóla metur það svo að háttsemi nemenda leiði af sér hættu fyrir samnemendur eða starfsfólk skóla ber starfsfólki skylda til að bregðast tafarlaust við slíku með líkamlegu inngrípi til að stöðva nemanda. Ávallt skal þess gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til í samræmi við meðalhófsreglu 12. greinar stjórnarsýslulaga. Einnig er ítrekað að jafnræðisregla 11. greinar skuli höfð í heiðri við öll agabrot, svo og ákvæði stjórnarsýslulaga um andmælarétt, meðalhóf og rannsóknar- og upplýsingaskyldu (Reglugerð um réttindi og skyldur aðila skólasamfélagsins nr. 1040/2011).

Hér er áhugavert að staldra aðeins við og greina texta reglugerðarinnar. Þar kemur fram að ekki sé heimilt að beita nemendum líkamlegum refsingum. Með orðalagi reglugerðarinnar má ætla að refsingar af öðru tagi teljist samþykktar. Þar sem fjallað er um heimild til brottvísunar er ekki hægt að lesa annað úr orðanna hljóðann en að slík ákvörðun eigi ekki að vera tekin í refsingaskyni og því er hvergi er kveðið á um hvers konar refsingar séu leyfilegar. Jafnframt kemur fram að ef starfsfólk skóla telur að háttsemi nemenda leiði af sér hættu fyrir samnemendur og/eða starfsfólk skóla beri starfsfólki skylda til að bregðast tafarlaust við slíku með líkamlegu inngrípi til að stöðva nemanda. Af þessari grein reglugerðarinnar er ekki annað að skilja en að starfsfólk þurfi að meta yfirvofandi hættu og grípa tafarlaust til aðgerða ef það telur að slíks sé þörf. Ekki er hægt að skilja það öðruvísi en svo að ekki sé það sama upp á teningnum þegar kemur að því að meta hvort nemandi sé hæfur til þess að mæta í skóla á andmæladegi í brottvísunarmálum. Þar virðist skólastjóri ekki fá sömu stöðu

til þess að meta hvort nemandi sé í ástandi til þess að vera í skólanum á andmæladegi. Í úrskurði mennta- og menningarmálaráðuneytis 22.3.2007 er ákvörðun skólustjóra felld úr gildi vegna annmarka á andmælarétti þrátt fyrir að hann hafi tekið ákvörðun um að vísa nemanda úr skóla þar sem hann taldi hann hættulegan (Úrskurður mennta- og menningarmálaráðuneytis, 22.3.2007).

Í 10. grein reglugerðar um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins (nr 1040/2011) er kveðið á um að viðbrögð við brotum á skólareglum og 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 skulu vera í samræmi við brotið og ávallt skal velja vægasta úrræðið sem er til þess fallið að ná fram settu markmiði. Gæta skal jafnræðis og samræmis í viðbrögðum og taka tillit til aðstæðna hvers og eins. Þá kemur fram í 11. grein sömu reglugerðar að brjóti nemandi af sér skal kennari ræða við nemanda um hegðun hans til þess að hann geri sér grein fyrir eðli brotsins og afleiðingum þess og átti sig á ábyrgð sinni. Kennari skal hafa samráð við foreldra í samræmi við eðli máls og leita aðstoðar skólustjórnenda 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.

Í 11. grein reglugerðar um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins (nr. 1040/2011) segir að veita skuli nemendum stuðning sýni þeir af sér óæskilega hegðun og/eða slaka ástundun og leitast við að koma skólagöngu þeirra í viðunandi horf í samstarfi við foreldra. Taka skal tillit til aðstæðna og þarfa nemenda og stuðla að alhliða þroska, velferð og menntun hvers og eins. Nýta skal til fullnustu allar þær leiðir sem skólinn hefur tiltækar til að leita lausna og ráða bót á hegðun nemenda, að teknu tilliti til þroska þeirra, félagslegra eða tilfinningalegra erfiðleika eða aðstæðna að öðru leyti. Hegði nemandi sér í ósamræmi við skólareglur utan skólatíma telst það almennt ekki brot á skólareglum, nema þegar t.d. er um að ræða einelti eða annað ofbeldi sem á sér stað á leið nemanda til og frá skóla. Fer þá um viðbrögð í samræmi við skólareglur. Foreldrum skal ætíð svo fljótt sem auðið er gerð grein fyrir brotum barna sinna á skólareglum og viðbrögðum skólans og gefa skal foreldrum kost á að tjá sig ef börn þeirra brjóta skólareglur.

Í 12. grein reglugerðar um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins (1040/2011) er kveðið á um úrræði við ítrekuðum brotum nemenda á skólareglum. Ef



hegðun nemanda reynist verulega áfátt ber umsjónarkennara hans að leita orsaka og reyna að ráða á því bót, m.a. með viðtölum við nemandann sjálfan og foreldra hans og, eftir atvikum, með samningum. Sérstaklega skal skoða þroska nemanda, náms- og kennsluhætti, skólabrag, samsetningu námshópa, aðstæður í nemenda- og félagahópnum, samskipti kennara og nemenda og samstarf heimila og skóla. Verði samt ekki breyting á til batnaðar skulu kennarar leita aðstoðar skólastjórnenda og sérfróðra ráðgjafa skólans á vegum sérfræðipjónustu sveitarfélaga sem skulu leita leiða til úrbóta, að teknu tilliti til hlutverks nemendaverndarráðs.

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 þátttöku í félags- og tómsundastarfi á vegum skólans vegna agabrota í félags- og tómsundastarfi. Tryggja skal að nemandi sé í umsjón starfsfólks á vegum skólans á skólatíma eða í öðru kennsluúræði innan skólans. Einnig er hægt að kalla eftir því að foreldri sækji viðkomandi nemanda í skólann (Reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins, nr. 1040/2011). Í reglugerðinni segir einnig að ef nemandi virðir enn ekki skólareglur og séu ítrekuð brot hans á skólareglum alvarleg má vísa nemanda um stundarsakir úr skóla á meðan reynt er að finna lausn á máli hans, að hámarki eina kennsluviku. Ef allt um þrýtur og brot nemanda eru mjög alvarleg, s.s. ef hann veldur öðrum skaða eða eignatjóni, er heimilt að víkja honum ótímabundið úr skóla. Það skal þó ekki gert fyrr en allar aðrar leiðir hafa verið reyndar.

Skólastjóri getur synjað nemanda um að sækja skóla tímabundið þegar rökstuddur grunur leikur á að hann sé undir áhrifum vímuefna á skólatíma og/eða stuðlar að dreifingu slíkra efna meðal nemenda. Heimilt er við slíkar aðstæður að höfðu samráði við foreldra að láta þar til bæra aðila meta reglulega ástand viðkomandi nemanda og meina honum að sækja skóla þar til fyrir liggur að hann sé ekki lengur undir áhrifum vímuefna (Reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins, nr. 1040/2011).

Í hverjum grunnskóla skulu vera til verklagsreglur unnar af starfsfólki skóla vegna tilvika þegar nauðsynlegt er að grípa til tafarlausra aðgerða þegar stöðva þarf óásættanlega hegðun nemanda, bregðast við hótunum eða rökstuddur grunur er um að nemandi sé undir áhrifum vímuefna. Í verklagsreglum skal kveðið á um málsmeðferð

skv. 14. grein reglugerðar um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins, og verklagsreglurnar skulu vera hluti af starfsáætlun hvers skóla (Reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins, nr. 1040/2011).

Ávallt skal leita samstarfs við foreldra nemanda um úrlausn máls enda bera foreldrar ábyrgð á námi barna sinna. Af þeim orðum má skilja að það sé á ábyrgð skólans að leita samstarfs en á ábyrgð foreldra að taka þátt í slíku samstarfi. En hvergi er kveðið á um hvað gera skuli ef foreldrar neita samstarfi eða hvaða viðurlög séu við því að taka ekki þátt í samstarfi við skóla. Áður en ákvörðun um brottrekstur nemanda skv. 4. mgr. 12. greinar sömu reglugerðar 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. greinar stjórnsýslulaga. Meðan mál er óútkljáð getur skólastjóri vísað nemanda úr skóla um stundarsakir eða ótímabundið enda tilkynni hann foreldrum nemanda og skólanefnd formlega og tafarlaust þá ákvörðun. Nemanda skal að jafnaði ekki vikið úr skóla lengur en eina viku sé um að ræða tímabundna brottvísun. Ef fyrirsjáanlegt er að skólastjóra takist ekki að leysa mál nemanda á þeim tíma skal hann vísa því til skólanefndar sem beitir sér eins fljótt og við verður komið fyrir lausn málsins í samráði við sérfræðipjónustu sveitarfélaga í samstarfi við foreldra. Sé nemanda vikið ótímabundið úr skóla skv. 4. mgr. 12. greinar skal skólastjóri strax tilkynna skólanefnd þá ákvörðun. Eftir að máli hefur verið vísað til skólanefndar ber hún ábyrgð á því að nemanda sé tryggð skólavist eða önnur viðeigandi kennsluúrræði eins fljótt og auðið er og aldrei síðar en innan þriggja vikna (Reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins).

Í reglugerðinni um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins (nr. 1040/2011) kemur skýrt fram að brot nemandans þurfi að vera *ítrekuð*, svo að ef um eitt alvarlegt atvik væri að ræða ætti þessi grein ekki við. Þetta þýðir að ef upp koma aðstæður þar sem nemandi sem ekki hefur ítrekað brotið skólareglur og skólastjóri metur svo að vera nemandans gæti hugsanlega stofnað öðrum nemendum í hættu er ekki hægt að vísa nemandanum úr skóla meðan mál hans er óútkljáð. Þar með er skólastjórinn í erfiðri aðstöðu og hefur ekki mörg úrræði í slíkum aðstæðum til þess að tryggja öryggi nemenda.

Í texta 12. greinar reglugerðarinnar um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins (nr. 1040/2011) er talað um *alvarleg tilvik og mjög alvarleg tilvik*. Það kemur skýrt fram að *eignartjón og skaði* myndi teljast *mjög alvarleg tilvik* líkt og orðað er í texta reglugerðarinnar en hvergi í textanum er að finna neitt sem gefur

hugmynd um hvað flokkist undir alvarleg tilvik. Hugsanlega þyrfti með sannanlegum hætti að vera hægt að sýna fram á að eignartjón eða skaði hafi átt sér stað. Erfitt yrði aftur á móti að sanna að alvarlegar hótanir hafi valdið andlegum skaða. Eins eru mikilvæg orðin í reglugerðinni þar sem sagt er *ef um allt þrýtur* sem gefur til kynna að allar aðrar leiðir þurfi að hafa verið reyndar áður en til brottvísunar kemur. Þar er önnur vísan til þess að það sé ávallt aðdragandi að alvarlegum atburðum sem leiða af sér brottvísun. Hafi skólinn þannig af einhverjum ástæðum ekki gert nægilega mikið til að sýna fram á að hann hafi brugðist við vanda nemandans líkt og lög gera ráð fyrir getur skólastjóri ekki gripið til brottvísunar meðan fundin er úrlausn á máli nemandans.

Annað atriði sem skiptir miklu máli í þessu sambandi er 13. grein grunnskólalaga þar sem orðrétt stendur að grunnskóli skuli í hvívetna haga störfum sínum þannig að nemendur finni til öryggis og njóti hæfileika sinna (Lög um grunnskóla). Þarna er mikilvægi þess að nemendur finni til öryggis í skólanum ótvírætt. Það er þó ekki annað hægt en að skilja út frá laganna bókstaf að skólastjórum sé gert erfitt fyrir ef upp koma mál sem ekki eiga sér langan aðdraganda og þar sem skólastjóri metur mál þannig að hætta sé í aðsigi.

### 4.3 Andmælaireglan

Í IV. kafla stjórnarsýslulaga (nr. 37/1993) eru lögfestar meginreglur um andmælarétt. Þær fela í sér að málsaðili skuli eiga þess kost að gæta réttar síns og hagsmuna með því að kynna sér gögn máls, tjá sig um framkomnar upplýsingar og koma að frekari upplýsingum og viðhorfum áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli hans. Mikið samspil er á milli rannsóknarreglunar og andmælaireglunnar en markmið reglnanna eru þó ekki að öllu leyti hin sömu. Rannsóknarreglunni er aðallega ætlað að stuðla að því að efni ákvörðunar verði bæði löglegt og rétt en andmælaireglunni er ætlað að veita aðila máls rétt á að hafa áhrif á meðferð og úrlausn máls og verja þannig hagsmuni sína. Til þess að aðili geti neytt andmælaréttar síns þarf hann að hafa vitneskju um að málið sé til meðferðar hjá stjórnvöldum og þarf aðili máls að eiga einnig greiðan aðgang að málgögnum og kost á að tala máli sínu (Páll Hreinsson, 1994).

Hin óskráða andmælairegla festi smám saman rætur í stjórnarsýslurétti hér á landi á 20. öld. Hún gildi þó ekki við meðferð allra mála þar sem teknar voru stjórnvaldsákvarðanir og virðist sem aðili máls hafi helst verið talinn eiga rétt á

andmælum í ólögfestum tilvikum, ef mál varðaði mikilvæga persónulega eða fjárhagslega hagsmuni hans, enda lægi afstaða hans ekki fyrir í gögnum máls. Þessi óskráða meginregla getur haft þýðingu þegar um er að ræða athafnir stjórnvalda sem varða mikilvæga persónulega eða fjárhagslega hagsmuni málsaðila en falla utan gildissviðs stjórnslulaga þar sem þær teljast ekki til stjórnvaldsákvarðana í skilningi 2. mgr. 1. greinar stjórnslulaga (Páll Hreinsson, 1994).

Gildissvið andmælareglna stjórnslulaga er þegar stjórnvald tekur stjórnvaldsákvörðun og gildir hún þar af leiðandi ekki þegar stjórnvöld setja reglugerðir og önnur almenn stjórnvaldsfyrirmæli. Það er einungis aðili máls sem getur nýtt sér andmælarétt samkvæmt ákvæðum stjórnslulaga (Páll Hreinsson, 1994). Foreldrar (í skilningi barnaverndarlaga) ósjálfráða barna eru aðilar máls (Lög um barnavernd nr. 80/2002).

Forsenda þess að aðili geti kynnt sér gögn í máli og tjáð sig um það er að hann hafi vitneskju um að mál hans sé til meðferðar hjá stjórnvaldi. Stjórnvaldi ber því samkvæmt 14. greinar stjórnslulaga (nr. 37/1993) skylda til að vekja athygli aðila á að mál hans sé til meðferðar. Stjórnvaldi er óheimilt að taka ákvörðun fyrr en það hefur gefið aðila sérstakt tækifæri til að tjá sig. Þau skilyrði sem þarf að uppfylla svo þessi skylda verði virk eru að málsaðila sé ókunnugt um málið, að ný gögn og upplýsingar hafi bæst við mál hans og telja verið að upplýsingarnar séu honum í óhag og hafi verulega þýðingu við úrlausn málsins. Ef ný gögn hafa bæst við málið verða þau að hafa þýðingu fyrir mat á staðreyndum málsins, slíkar upplýsingar geta t.d. verið mat eða umsögn sérfræðings. Berist upplýsingar munnlega til stjórnvalds skal rita þær niður samanber 27. greinar upplýsingalaga og gefa aðila færi á að tjá sig um þær (Páll Hreinsson, 1994).

#### **4.3.1 Andmælaréttur barna**

Þar sem börn eru sérstaklega viðkvæmur þjóðfélagshópur er þeim almennt tryggð aukin vernd og stuðningur í ýmsum alþjóðlegum mannréttindasamningum og þar á meðal í barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Hann er eini alþjóðasamningurinn sem fjallar eingöngu um börn og felur í sér skuldbindandi samkomulag þjóða heims um sérstök réttindi þeim til handa, óháð réttindum hinna fullorðnu. Sáttmálinn markaði mikil tímamót í baráttunni fyrir réttindum barna, þar sem sáttmálinn felur í sér alþjóðlega viðurkenningu á því að börn séu sjálfstæðir einstaklingar með fullgild réttindi, óháð réttindum fullorðinna. Sáttmálinn hefur að geyma ýmis

grundvallarréttindi og tryggir öllum börnum upp að 18 ára aldri sérstaka vernd og umönnun. Sömuleiðis endurspeglar sáttmálinn nýja sýn á hlutverk og stöðu barna og tekur fram að öll börn eigi rétt á því að vera fullgildir þátttakendur í samfélaginu. Barnasáttmálinn var fullgiltur fyrir Íslands hönd árið 1992. Fullgilding hans felur í sér að Ísland er skuldbundið að þjóðarétti til að virða og uppfylla ákvæði sáttmálans (Umboðsmaður barna, e.d.) Barnasáttmálinn öðlaðist lagagildi með lögum nr. 19/2013 og var því lögfestur hér á landi 20. febrúar 2013 og er nú hluti af íslenskri löggjöf og leikur því stórt hlutverk og má áætla að eftir að hann var festur í lög þurfi enn frekar að gæta andmælaréttar, þá sérstaklega barnanna sjálfra (Lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr 19/2013).

Í 12. grein Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna kemur fram að börn eigi rétt á að láta í ljós skoðanir sínar í öllum málum er varða þau og að tekið sé réttmætt tillit til skoðana þeirra í samræmi við aldur þeirra og þroska. Börnum skal veitt tækifæri til að tjá sig um eigin málefni við málsmeðferð fyrir dómi eða stjórnvaldi hvort sem það er beint eða með milligöngu talsmanns eða viðeigandi stofnunar, á þann hátt sem samræmist reglum um málsmeðferð í lögum. Í 19. grein sáttmálans kemur fram að aðlildarríki skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir á sviði menntamála til að vernda barn gegn hvers kyns líkamlegu og andlegu ofbeldi, meiðingum, misnotkun, vanrækslu, skeytingarleysi, illri meðferð eða notkun, þar á meðal kynferðislegri misnotkun meðan það er í umsjá annars eða beggja foreldra, lögráðamanns eða lögráðamanna, eða nokkurs annars sem hefur það í umsjá sinni (Umboðsmaður barna e.d.).

Nemendur eiga rétt á því að koma sjónarmiðum sínum á framfæri varðandi námsumhverfi, námstilhögun, fyrirkomulag skólstarfs og aðrar ákvarðanir sem snerta þá. Taka skal tillit til sjónarmiða þeirra eins og unnt er (Reglugerð um réttindi og skyldur aðila skólasamfélagsins nr. 1040/2011).

Þegar fjallað er um réttindi barna verður að gera glöggan greinamun annars vegar á þeim réttarreglum sem mæla fyrir um skyldu foreldra til að hafa samráð við barn áður en ákvörðun er tekin um málefni þess og hins vegar reglum sem veita barni sjálfstæðan rétt til þess að tjá viðhorf sín við stjórnvald áður en ákvörðun er tekin í máli (Páll Hreinsson, 1994). Í 58. grein laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga er tekið fram að barn eigi rétt á því að láta í ljós skoðanir sínar á málum sem það varðar miðað við aldur þess og þroska (Lög um félagsþjónustu nr. 40/1991).

Þótt lögráðamenn/forsjáraðilar fari með fyrirsvaer fyrir hönd ólögráða barna í stjórnsýslumálum verður samkvæmt framansögðu að telja að börn sem komin eru til nægilegs þroska geti átt sjálfstæðan rétt til þess að lýsa viðhorfum sínum í stjórnsýslumálum sem þau varðar. Almennt verður að telja að löglíkur séu fyrir þessari niðurstöðu þegar barn er orðið 12 ára enda þyki sýnt að barn sé það þroskað að það geti myndað sér eigin skoðanir á því máli sem er til úrlausnar (Páll Hreinsson, 1994).

#### **4.3.2 Undantekningar frá andmælaeeglunni**

Í niðurlagi 13. greinar stjórnsýslulaga er að finna undantekningu frá andmælaeeglunni ef andmælin eru augljóslega óþörf þar sem afstaða aðila og rök fyrir henni liggi fyrir í gögnum málsins. Það verður að vera nokkuð skýrt að afstaða aðila liggi fyrir í gögnum máls til að heimilt sé að beita umræddri undanþágu frá rétti aðila til að tjá sig um gögn þess (Róbert Ragnar Spanó, 2002). Af 15.–18. grein stjórnsýslulaga verða jafnframt leiddar undantekningar frá andmælaeeglunni. Það verður að viðurkenna undantekningu frá andmælaeeglunni þegar nauðsyn ber til að afstýra yfirvofandi hættu án tafar. Verður þá við það að una þótt ákvörðun er tekin enda þótt ekki veitist ráðrúm til að gefa aðila færi á að tjá sig um málið. Í slíkum tilvikum myndi það vera í samræmi við markmið laganna að tekin væri bráðabirgðaákvörðun til að afstýra hættunni en málið síðan tekið til meðferðar á ný, hvernig sem úr því skyldi verða leyst til frambúðar (Páll Hreinsson, 1994).

Í úrskurði mennta- og menningarmálaráðuneytis frá 22. mars 2007 kemur skýrt fram í málsástæðum skólastjóra að ákvörðun sé tekin til að tryggja öryggi nemenda en jafnframt fellur ákvörðun hans á andmælaeeglunum og er því áhugavert að vita hvers vegna það var eða hvort sú yfirvofandi hættu sem Páll Hreinsson (1994) vitnar í sé annars eðlis. Þar sem ákvörðun var felld úr gildi vegna annmarka á andmælaeeglum í umræddum úrskurði er ekki annað hægt en að ganga út frá því að mat skólastjóra á yfirvofandi hættu sé ekki nægilegt til þess að undantekning frá andmælaeeglum eigi við (Úrskurður mennta- og menningarmálaráðuneytis 22.3. 2007).

#### **4.4 Greining á úrskurðum mennta- og menningarmálaráðuneytis**

Þegar litið er til úrskurða mennta- og menningarmálaráðuneytis í brottvísunarmálum grunnskólanemenda annars vegar og starfsumhverfis grunnskólanna hins vegar er áhugavert að vita hvort árekstrar séu í stjórnsýslunni milli brottvísunar nemenda og

andmælaréttar. Ráðuneytið lítur svo að þær aðstæður kunni að koma upp að skólastjórnendur þurfi að bregðast við með skjóttum hætti þegar upp koma alvarleg og brýn tilvik sem kallað geta á beitingu úrræða samkvæmt 4. mgr. 14. greinar laga um grunnskóla, sem sé brottvísun. Í slíkum tilvikum kann jafnvel að reynast nauðsynlegt að víkja nemanda samdægurs úr skóla. Eigi brottvísun hins vegar að vara lengur en þann sama dag er skólastjórnendum nauðsynlegt að tryggja andmælarétt samkvæmt lagaákvæðinu. Veita verður skólastjórnendum ákveðið svigrúm til að hraða andmælaferlinu í svo alvarlegum málum, þannig að taka megi ákvörðun bæði fljótt og örugglega. Slík íþyngjandi ákvörðun verður hins vegar að byggjast á traustum og málefnalegum forsendum og ber skólastjórnendum að tryggja að andmælaréttur hafi verið veittur með raunhæfum og sannanlegum hætti og rökstudd afstaða sé tekin til framkominna sjónarmiða hlutaðeigandi í málinu áður en ákvörðun er tekin um brottrekstur á grundvelli ákvæðisins (Úrskurður menntamálaráðuneytisins 29.10.2009).

Úrskurðirnir eiga margt sameiginlegt og þá sérstaklega að í þeim öllum er kveðið á um andmælarétt kæranda. Málin eru þó ólík að mörgu leyti en nokkrir úrskurðanna eiga vel við umfjöllunarefni ritgerðar þessar og verður sérstaklega rýnt í þau mál þar sem alvarleg atvik hafa átt sér stað. Til að kanna úrskurðina var útbúinn greiningarlykill sem inniheldur sjö lykilþætti: 1) Ástæðu brottvísunar, 2) lengd brottvísunar, 3) meintan ávinning brottvísunarinnar, 4) hvernig staðið var að andmælaréttinum, 5) niðurstaða úrskurðar varðandi andmælarétt, 6) helstu niðurstöður úrskurðar og 7) úrskurðarorð. Einnig er farið lauslega yfir helstu málavexti og þá sérstaklega í þeim málum þar sem hætta hefur skapast og grípa þarf tafarlaust til brottvísunar.

Tafla 1 Úrskurðir mennta- og menningarmálaráðuneytis

## Úrskurðir mennta- og menningarmálaráðuneytis í brottvísunarmálum grunnskólanemenda 1998 - 2009

Dagsetning máls	Ástæða brottvísunar	Lengd brottvísunar	Áætlaður ávinningur brottvísunarinnar	Hvernig var staðið að andmælarétti	Afstaða ráðuneytis til andmælaréttar	Niðurstaða úrskurðar
29.10.2009 <sup>1</sup>	<b>Hegðunarerfiðleikar</b> Atvik: Beindist að starfsmanni, líkamlegt ofbeldi, meiðandi orðbragð, hrækti framan í viðkomandi	5 dagar	Ákvörðun tekin til að fá svigrúm til að finna lausn	<b>Málsaðila greinir á um þennan þátt.</b> <u>Saga foreldranna</u> <b>Atviksdagur:</b> Aðstoðarskólastjóri boðar til fundar (í samtali) með foreldrum daginn eftir. <b>Andmæladagur:</b> Fundur þar sem foreldrum er tilkynnt um fyrirhugaða brottvísun, foreldrum boðið að koma með skrifleg andmæli sín á staðnum og þeim hafi síðan (á sama fundi) verið afhent tilbúið bréf um brottvísunina. <u>Saga skólastjórans</u> <b>Atviksdagur:</b> Símtal til foreldra um fyrirhugaða brottvísun. <b>Andmæladagur:</b> Foreldri mætir á fund kl. 8:00 en fyrirhugaður fundur var kl 11:00. Eftir hádegi fundur þar sem brottvísun var tilkynnt og skrifleg andmæli lögð fram en ekkert nýtt hafi verið í þeim gögnum svo ákvörðun var látin standa.	Andmælaréttar ekki nægilega gætt í máli þessu.	Verulegir annmarkar á ákvörðun skólastjóra vegna brota á meðalhófsreglu og andmælarétti kæranda.  <b>Ákvörðun skólastjóra felld úr gildi</b>

<sup>1</sup> Vefslóð á úrskurð dags. 29.10.2009. <http://www.urskurdir.is/Menntamala/urskurdir/nr/3310>



1.7. 2009 <sup>2</sup>	<b>Hegðunarerfiðleikar</b> Atvik: Beindist að nemanda, líkamlegt ofbeldi: Sneri hana niður og sagði henni að sleikja gólfið (málsaðilum greinir á um þetta atriði).	2 dagar	Ákvörðun tekin til að fá svigrúm til að finna lausn	<b>Atviksdagur:</b> 15. des. Nemandi kýs að fara heim frekar en að fara til skólastjóra <b>Andmæladagur:</b> Foreldrum afhent bréf um brottvísun þennan sama dag og daginn eftir 16. og 17. des. Í bréfinu eru foreldrar boðaðir á fund 18. des. Í bréfinu kemur einnig fram réttur foreldra til að andmæla.	Kærendur áttu ekki kost á að koma á framfæri andmælum sínum við ákvörðun skólastjóra, sem þegar hafði verið tekin og þeim tilkynnt samdægurs.	Verulegir annmarkar á ákvörðun skólastjóra vegna brots á andmælarétti kæranda.  <b>Ákvörðun skólastjóra felld úr gildi</b>
18.3. 2009 <sup>3</sup>	<b>Hegðunarerfiðleikar</b> Atvik í garð nemanda, líkamlegt ofbeldi: Sparkaði í einn, réðst á tvo aðra og sló til þriggja. Fundur foreldrahóps þar sem krafist var úrlausna.	2 dagar	Ákvörðun tekin til að fá aukið svigrúm til að finna lausn	<b>Atviksdagur:</b> Tölvupóstur skólastjóra til foreldra 17. des. Þar sem nemandi er vísað tímabundið úr skóla dagana 18. og 19. des (ályktun ráðuneytis en kemur ekki fram í bréfi). Skriflegt bréf afhent foreldrum 18. des.	Kærendur áttu ekki kost á að koma á framfæri andmælum sínum við ákvörðun skólastjóra, sem þegar hafði verið tekin	Rannsóknarreglu, jafnræðisreglu og meðalhófs hafi ekki verið gætt og foreldrar ekki notið andmælaréttar.  <b>Ákvörðun skólastjóra felld úr gildi</b>

<sup>2</sup> Vefslóð á úrskurð dags. 1.7.2009. <http://www.urskurdir.is/Menntamala/urskurdir/nr/3315>

<sup>3</sup> Vefslóð á úrskurð dags. 18.3.2009. <http://www.urskurdir.is/Menntamala/urskurdir/nr/2851>

22.3. 2007 <sup>4</sup>	<b>Hegðunarerfiðleikar</b> Tvö atvik: Annarsvegjar utan skólalóðar, hinsvegjar í garð nemanda. Alvarleg líkamsárás á nemanda, vopnaburður og sprengdi póstkassa í fjölbýlishúsi (á skólatíma utan skólalóðar).	Ótímabundið	<b>Ákvörðun tekin vegna öryggis nemenda</b>	<b>Málsaðila greinir á um þennan þátt</b> <i>Saga foreldra</i> <b>Atviksdagur:</b> Brottviking <i>Saga skólastjóra</i> <b>Atviksdagur:</b> Símtal um fyrirhugaða brottvísun og boðað til fundar daginn eftir og í símtalinu kom fram réttur þeirra til að andmæla, kærendur hafi neitað að koma á fund og ekki viljað tjá sig um málið. Tilkynning um brottvísun.	Kærendum ekki veittur andmælaréttur	Kærendum var ekki veittur andmælaréttur áður en ákvörðun var tekin og ákvörðun byggðist á atviki sem átti sér stað utan lögsögu skólans.  <b>Ákvörðun skólastjóra felld úr gildi</b>
27.8. 1998 <sup>5</sup>	<b>Hegðunarerfiðleikar</b> Atvik: Í garð kennara, mikil ókurteisi og dónaleg ummæli í bréfi.	Eina viku	Ákvörðun tekin vegna uppsafnaðra refsipunkta	<b>Atviksdagur:</b> Brottvísun án vitundar foreldra og umsjónakennara.	Kærendum ekki veittur andmælaréttur	Kærendum var ekki veittur andmælaréttur <b>Ákvörðun skólastjóra felld úr gildi</b>

<sup>4</sup> Vefslóð á úrskurð dags. 22.3.2007 <http://www.urskurdir.is/Menntamala/urskurdir/nr/3654>

<sup>5</sup> Vefslóð á úrskurð dags. 27.8.1998. <http://www.urskurdir.is/Menntamala/urskurdir/nr/3658>

## 4.5 Frásagnir skólustjóra

Þessi kafli inniheldur frásagnir viðmælendanna fjögurra. Kaflinn er byggður þannig upp líkt og hringborðsumræða þar sem hver og einn viðmælandi tekur einu sinni til máls í hverri umferð. Viðmælendur taka alltaf til máls í sömu röð: Halldór byrjar fyrstur, Magnús annar, Bjarni sá þriðji og Sæmundur tekur síðast til máls í hverri umræðu. Hver umræða hefur ákveðið þema eins og skýrt var frá í rannsóknarkaflanum hér á undan. Þemunum var ætlað að draga fram svör við undirspurningum sem birtar eru í greiningartöflu hér að neðan. Halldór er sá viðmælandi sem hafði lent í kærumáli og fallið á andmælaréttinum og því eru frásagnir hans ítarlegri en hinna viðmælendanna.

Viðmælendur fengu sent bréf í tölvupósti nokkrum dögum fyrir viðtal. Í bréfinu kom fram eftirfarandi tilbúið dæmi: Í frímínútum kemur til ryskinga milli tveggja drengja í 9. bekk úti á leikvelli. Annar drengjanna – sem hefur sögu um ofbeldisfulla hegðun – fer inn eftir atvikið án þess að til frekari vandræða komi en þegar bekkjarsystkini hans koma inn úr frímínútum veitist hann með eggvopni að bekkjarbróður sínum sem honum hafði lent saman við úti. Nokkur bekkjarsystkina drengjanna ásamt kennara skerast í leikinn og afvopna árásarmanninn en nemendum er mjög brugðið ekki síst yngri nemendum sem verða vitni að atvikinu. Mörg þeirra sýna merki um vanlíðan og ótta í kjölfar atviksins. Árásarmaðurinn er færður inn í lokað herbergi ásamt umsjónakennara sínum, skólustjóra og iðjuþjálfra skólans. Þar ræðst hann að þeim öllum svo að ákveðið er að leyfa honum að ná sér niður og vera einum í herberginu og standa bara vörð um það. Lögreglan er kölluð á svæðið og beðin um að sækja drenginn. Ekkert verulegt líkams- né eignartjón átti sér stað, heldur fyrst og fremst andlegt.

### 4.5.1 Fyrsta umræðuefni: Reynsla af brottvísunarmálum

Hér voru viðmælendur beðnir um að lýsa aðstæðum sem þeir sjálfir höfðu lent í eða eins lýsa því hvernig tilbúna dæmið hér að ofan líti út fyrir þeim.

*Halldór:* Við lentum í svona máli þar sem við sáum enga leið út. Þetta hafði verið um þriggja ára saga og erfiðleikarnir stækkuðu líkt og nemandinn stækkaði og óx. Röð atvika varð en svo gerðist atvik sem tók endanlega steininn úr. Það gerast hér hlutir sem voru erfiðir og foreldrar hópsins voru ósáttir við það hve illa við gætum tryggt öryggi barna þeirra á meðan þessi nemandi væri í hópnum. Það hafði ekki gengið nógu vel að vinna með þennan nemanda um haustið og foreldrar hans voru

ósáttir við það að við höfðum heldur ekki girt nóg í kringum hann. Við vissum að nemandinn ætti við erfiðleika að etja og það var út af fyrir sig rétt að hluta, það voru veikindi sem ekki voru mönnuð. Þetta var snjóbolti sem valt af stað.

Við fengum svo barnavernd til að koma með okkur á fund með foreldrahópnum kvöldið eftir atvikið og þar var mikill hiti í mönnum. Fólk krafðist þess að börnin sín væru óhult í skólanum og þau ættu ekki að þurfa að búa við það að vera hrædd við skólafélaga sinn. Á þessum fundi var okkur stillt upp við vegg, þar sem við í raun lofuðum því að börnin yrðu óhult. Þegar við komum út af fundinum tjáði starfsmaður barnaverndar okkur að þetta væri tapað mál. Við náðum bara ekki takti, við og foreldrarnir, og náðum ekki að nálgast málin eins. Það var undirróttin að þessu öllu saman. Svo þegar allt sprakk áttum við engan slaka eftir hjá foreldrahópnum og heldur engan slaka frá foreldrum nemandans. Þeir voru ekki heldur sáttir við okkur og fannst við ekki hafa unnið vinnuna okkar nógu vel.

Eftir umræddan fund var ákveðið sérúrræði fyrir nemandann þar sem hann yrði einn með kennara og ekki inni í bekk morguninn eftir umrætt atvik en foreldrar hans vildu það ekki. Svo vorum við með hinn foreldrahópin sem var mjög reiður yfir því að við gætum ekki tryggt öryggi barna þeirra í skólanum. Fólk hafði farið og fengið áverkavottorð fyrir börn sín. Þá tjáðu foreldrar nemandans okkur að við kæmumst ekki upp með þetta og hann myndi mæta inn í sinn bekk og vera þar sem hann ætti að vera. Þá var brugðið á það úrræði að fara í brottvísun. Við vissum auðvitað að við myndum falla á andmælaréttinum en í þessari stöðu sáum við enga aðra leið út.

Við höfum svo lent í ofbeldismáli eftir þetta mál og það varð lögreglumál en þá sáu allir að barninu var best borgið heima eins og hefði kannski átt að vera augljóst í hinu tilvikinu líka en þar var ekki samstarfsgrundvöllur. Svo er þetta alltaf spurning um hvort að barnið sé skólataekt. Eins og við tókum ekki á móti barni með ælupest og barn í miklu tilfinningalegu uppnámi er ekki skólataekt.

*Magnús:* Í þessum skóla hefur ekki komið upp brottvísunarmál þau tíu ár sem ég hef verið hér. Það var líklega árið áður en ég kom hingað sem lögregla kom og sótti nemanda. Hann var mjög ógnandi, ég þekki ekki smáatriðin en hann henti borði og hinu og þessu og hótaði að lemja og berja og gekk berserksgang ef svo má segja. Ég hef ekki yfirlit yfir ferlið, hvort það hafi einu sinni á þeim tíma verið farið að ræða mikið um andmælaréttinn, ég er ekki viss um það, ég veit ekki alveg hvenær hann var tekinn inn í lög. Ég hef setið námskeið hér hjá bæjarlögmanni sem fjallar svolítið um

þýðingu þess að fara eftir andmælaréttinum. Einhver fleiri námskeið hef ég setið, sérstaklega á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga, líklega tvö stutt námskeið þar sem þetta hefur verið tekið fyrir. Þannig að ég reikna með því að hafa í kollinum nokkurn veginn þann feril sem þarf til að veita andmælarétt án þess að hafa núna blöð fyrir framan mig til að fletta upp í. Það hafa komið upp svona mál, ofbeldi eða ógnun – eitthvað sem er svo stórt að við sjáum okkur ekki fært annað en að vísa nemandanum úr skólanum. Þá kemur andmælarétturinn strax ofan í það. Ef slíkt gerast á mánudegi er andmælaréttur þeirra daginn eftir.

*Bjarni:* Já, ég er með nokkuð nýlegt dæmi, sem er svona álíka og þú lýsir. Það var þannig að nemandinn var fjarlægður á atviksdaginn. Það þurfti ekki lögreglu í þetta skipti þar sem foreldrar gátu sótt hann. Við gátum þá sinnt öllu hér í skólanum og skipt með okkur verkum. Ég sinnti þessu formlega og lét vita að til þess gæti komið að það þyrfti að víkja nemandanum úr skóla og finna annað úrræði. Þannig gat ég undirbúið fræðslunefndina og foreldra því ég þarf að láta fræðslunefndina vita. Það var um fósturbarn að ræða í þessu tilfelli svo það var hægt að kalla barnaverndina til. Það kom síðan ekki til brottvísunar því við fundum annað úrræði. Þetta hefði verið ótímabundin brottvísun þangað til búið væri að finna annað úrræði, því það var búið að semja um að ef eitthvað kæmi upp á væri þetta ekki staðurinn fyrir þennan nemanda. Við hefðum þurft að taka þennan andmæladað ef þetta hefði ekki verið fósturbarn. Við getum vísað burt þennan dag í skjóli skólareglna og daginn á eftir. Eða samið við foreldra um að hafa hann heima daginn eftir. Við lítum þannig á þennan atviksdag, þá verður maður að hafa tíma til að finna lausn, það er ekki lausn að vísa úr skólanum. Þú þarft tíma til að leysa úr dæminu. Við getum ekki bara lokað dyrunum og sagt þú verður ekki hér.

*Sæmundur:* Ég man eftir tilfelli þar sem foreldri var ósátt vegna brottvísunar, en það var ekki þannig að hann væri hættulegur heldur var það þess eðlis að hann mætti ekki og var bara allstaðar og einhverstaðar á skólatíma. Ég hef ekki lent í því að barn sé hættulegt og foreldrar krefjast þess að barnið komi aftur. Ég held maður forðist svona almennt brottvísun út af pappírsvinnunni enda hefur dregið verulega úr brottvísun sem er bara gott.

Maður býst svo sem við því að ef einhver leitar að glufum í vinnunni hjá manni verði manni eflaust einhvern tíma á. Ég hef verið í þessu í 18 ár og það hefur ekki komið að því ennþá. Maður reynir að sleppa brottvísun en ég hef ekki lent í því

að foreldrar hafi mótmælt því að taka barnið sitt heim. Ef ég myndi lenda í því myndi ég reyna að tala við foreldrana.

Það er oft hægt að lenda í tilvikum sem maður ræður ekki við. Þá er bara að leita ráða. Ég veit um eitt tilfelli þar sem barni var vísað úr skóla en foreldrið mætti með barnið í skólann og var með því yfir daginn án þess að skólastjórinn hefði samþykkt það.

#### 4.5.2 Önnur umræða: Viðbrögð við ímynduðu dæmi

Í þessari umræðu voru viðmælendur beðnir um að lýsa viðbrögðum sínum við tilbúna dæminu. Hvernig þeir myndu vinna úr slíku máli og hvaða úrræði þeir myndu beita.

*Halldór:* Ef við myndum lenda í svoleiðis aftur væri ég miklu harðari í því að sérfræðipjónustan kæmi með mér í málið og væri mjög skýr í afstöðu sinni. En nú þegar við vinnum með foreldrum og finnum að við göngum ekki alveg í takt, vinnum við allt öðruvísi. Við höldum reglulega fundi yfir skólaárið, skráum allt ítarlega niður, leyfum málum ekki að vinda svona upp á sig eins og þau gerðu síðast. En það voru tengsl í kerfinu sem flæktu þetta mál sérstaklega hjá okkur.

Ég sæi alveg fyrir mér svona úrræði þar sem nemandinn kæmi inn í hegðunarver (afmarkað svæði) ásamt starfsfólki ef staðan væri sú en þá sem verulega tímabundið úrræði. Ég tel að tveir starfsmenn séu alveg lágmark. En svo er það líka að starfsfólk í skólum er ekki fólk sem lenti bara þar, þetta fólk er búíð að mennta sig til að starfa þar, að minnsta kosti kennararnir. Nú orðið er mjög stór og breið flóra af nemendum í skólum, börn með ýmiskonar greiningar, börn t.d með geðhvarfasýki og ýmislegt annað, og það vinnur ekki með þeim að þurfa vera í hóp. Við þurfum að mæta þessum börnum og sníða vel í kringum þau. Ég held að starfsfólk sé alveg tilbúið að gera það en þá mjög tímabundið.

*Magnús:* Við myndum ekki segja við foreldra að barnið sé óalandi og óferjandi. Við myndum útskýra að við værum í þannig aðstöðu að þurfum að tryggja að allir geti verið öryggir. Ég sæi jafnvel fyrir mér að við myndum reyna að semja um að nemandinn væri heima í einn til tvo daga. Við erum ekki að erfa mistök við nemendur. En ef sú staða væri uppi að það væri verið að vísa nemenda úr skóla til þess að vinna mál áfram myndi ég ekki reikna með því að hann kæmi aftur inn. Ef þetta tveggja daga dæmi sem þú nefnir kæmi upp, fer tveggja daga vinnsla í gang og þá er það væntanlega bæði innanhúss og utan þar sem hann fengi andmælarétt og foreldrarnir viðtöl, væntanlega viðtöl við fræðslustjóra geri ég ráð fyrir í okkar tilviki

þar sem farið væri yfir málin. Eins og ég hugsa dæmið sem þú nefndir myndi ég halda að þetta sé rannsóknar- og uppgjörstími og hann þarf eitthvert svigrúm. Sjálfur myndi ég hugsa þetta þannig, án þess að ég hafi nokkurt dæmi eða lagagrein að styðjast við.

Ég myndi leysa þetta þannig að ég myndi setja hann í ver. Við viljum helst leysa málið með nemandanum. Ef hann er ekki til í það samstarf, dvelur hann í hegðunarveru. Þá er hann ekki í aðstæðum þar sem hann skemmair neitt. En ef staðan væri þannig að við þyrftum að verjast myndi ég ekki sætta mig við að þurfa að taka á móti honum. Ég vil ekki setja starfsfólk í slíka hættu. Við værum kannski með nógu marga til þess hér, ég veit það ekki alveg. Við erum með nokkra býsna öfluga einstaklinga en ég myndi ekki telja það eðlilegt skólastarf. Ég myndi þá fremur taka skellinn.

Bjarni: Heimakennsla gæti verið úrræði sem hægt væri að beita þennan dag. Ég myndi reyna að sjá til þess að nemandinn væri annarstaðar. Það fer svolítið eftir því hversu mikil ógn nemandinn er hvað ég myndi hafa marga með honum. Það er ekkert uppeldi fólgið í því einu að vísa nemanda burt. Nemandinn verður að vita að úr því hann getur ekki farið eftir reglum er ekki hægt að hafa hann í skólanum og hvernig hann geti unnið sig inn aftur. Það er ekkert uppeldi fólgið í því að láta stjórnsýslurammann stýra því hvort nemandinn kemur eða ekki og hvaða úrræði við beitum, þá erum við komin inn í eitthvert leikrit. Brottvísun er aðeins hluti af ferli til að ná nemandanum inn aftur. Úrræðið gæti verið að útvega honum fræðslu, t.d að fara með hann í annan skóla. Það er alltaf hægt að finna úrræði, það er alltaf hægt að útvega barninu fræðslu, það getur verið heima og hvort sem það er innan veggja skólans eða ekki.

Ferlið hjá okkur er þannig að það er alltaf strax haft samband heim og reynt að fá foreldra til að sækja eða fjarlægja viðkomandi nemanda. Síðan er haft samband við formann fræðsluráðs og sveitarstjóra sem er gert í tölvupósti og svo er reynt að hafa fund með aðilum máls eins fljótt og unnt er. Ferlið eftir það spílask út frá því. Barnaverndin kemur ekki hlaupandi ef þetta er eitthvað sem þarf að tilkynna samdægurs nema þetta sé mál sem er í vinnslu hjá þeim. Þá eru þau yfirleitt hluti af úrræðinu. Ef málið er ekki inni á borði hjá barnaverndinni geta liðið tvær til þrjár vikur þar til mál er tekið til úrvinnslu og þá þarf að gera eitthvað annað í millitíðinni. Ég held að það sé að mörgu leyti betra að vera í fámennum skóla í svona málum því þá eru boðleiðirnar oft styttri.

*Sæmundur:* Mér gengur best að gera þetta þannig að búa til lítið ferli daginn eftir á meðan andmælarétturinn er í gangi. Fyrst fá foreldrnir bréf um fyrirhugaða brottvísun. Ef foreldri neitaði að taka barnið og hafa það heima daginn eftir myndi ég líta á það sem barnaverndarmál. Í örfáum tilvikum neyðist ég til að senda barn úr skólanum og tengist það yfirleitt áhættuhegðun. Ég er með eitt barn með alvarlega áhættuhegðun sem réðst nýverið á starfsmann. Ég rak nemandann ekki úr skólanum. Það er ekkert í skólareglunum um það að ef um alvarlega líkamsárás þá sé þeim vísað úr skóla.

#### **4.5.3 Þriðja umræða: Réttur nemenda til að koma í skóla á andmæladegi**

Hér voru viðmælendur spurðir út í hvað þeim finnst um það að nemandinn eigi rétt á að koma í skólann á andmæladegi.

*Halldór:* Svigrúmið á að vera þannig að það náist að vinna málið rétt. Við eigum að hafa daginn þarna á eftir. Það þarf að vera svigrúm. Mér finnst okkur of þröngur stakkur skorinn. Hann á auðvitað að vera þröngur, ég er sammála því. Við eigum að vanda okkur þar sem við höfum gríðarlegt vald og við eigum aldrei að beita því af geðþótta. En ég held að dómur sem slíkur geti aldrei tekið tillit til aðstæðna í skóla. Dómurinn tekur ekki tillit til þess hvort í skólanum séu 500 grátandi nemendur eða 500 kátir nemendur. Auðvitað eigum við aldrei að brjóta á börnum og ég hefði viljað að þetta mál hjá okkur hefði farið á mun betri veg. Það er alveg ljóst að það þarf örlítið meiri sveigjanleika.

Mér finnst það út af fyrir sig ágætt að maður þurfi að sanna að maður sé búinn að reyna ýmislegt. En þetta er svolítið í ósamræmi við margt annað. Við eigum að horfa á hvern einstakling út frá styrkleikum hans og veikleikum og þá þarf líka að treysta okkur til að meta veikleika hans og hvort við teljum hann í stakk búinn til að koma og vera innan um hina nemendurna. Mér finnst að orð okkar eigi að vega þyngra. Ég geri mér grein fyrir því að þetta er barnaleg afstaða - að mega stundum og stundum ekki. En þetta er flókið mál og gríðarlega vandmeðfarið.

Það er einmitt við þessar aðstæður sem það gerist að við brjótum andmælaréttinn. Sem betur fer eru þessi mál mjög fátíð. Við brutum á nemanda í einu máli sem er alls ekki nógu gott. Í öðrum málum sem við höfum lent hefur alltaf náðst samkomulag við foreldra, annaðhvort um að viðkomandi barn sé heima meðan við fáum andrými til að gera úrbætur eða þá að hann komi inn í skólann í sérúrræði og sé ekki inn í bekk ef eitthvað hefur gerst þar. En við erum í vandræðum ef við sitjum



uppi með 20–25 nemendur þar sem hefur orðið ofbeldisverk inn í bekk og nemendur eru lemstraðir. Þá er erfitt að segja við foreldra: „Ég get tryggt öryggi barna þinna.“ Síðan næst kannski ekki samkomulag við foreldra nemandans um að halda barninu heima meðan við erum að lægja öldur og reyna að laga þetta til. Þá hótast þeir við okkur: Ég kem víst með barnið mitt, það má vera þarna þar sem það er vant að vera og má vera inn í bekk.“ Ég held að þurfi að skoða lögin vel. Þetta yrði einfaldara ef við hefðum örlítið meiri slaka og þyrftum ekki að vera í þessu brasi. En ég er alveg sammála því að stakkurinn á að vera þröngur og við viljum mæta öllum og ekki brjóta á neinum. Þetta eru þúsund hlutir á engum tíma sem við þurfum að gera, þá er betra að vanda sig þess vegna erum við með allskonar áætlanir en þá má t.d. enginn vera veikur þá daga sem þetta kemur upp þá verður málið strax erfiðara.

Mér finnst í rauninni vanta svolitla innsýn í skólastarfið við þessa lagasetningu. Þetta þarf að vera einhvern veginn þannig að auðvitað gætum við alltaf að rétti allra en fáum jafnframt svigrúm til að vinna vinnuna okkar almennilega. Ég hef ekki kynnt mér önnur mál þar sem andmælaréttur er brotinn en ímynda mér að þetta séu mál sem eru svipuð okkar máli, að þau spretti upp úr því að öll sund séu lokuð. Það er ekki þannig að við höfum ekki nennt að vinna vinnuna okkar. Þetta er ekki svo einfalt. Þetta er ekki vinnandi innan þessa tíma.

Þegar eitthvað svona kemur upp á er gríðarlega mikið í húfi. Ef ofbeldisverk er til dæmis framið í 8. bekk snertir það oft allt upp í 120 nemendur. Það er ekki hægt að vinna úr því með því að smella fingri, og vinna með starfsfólki líka. Það er ekki eins og áfallaráð bíði á línunni. Þetta er eitthvað sem við þurfum að gera sjálf ásamt því að því að hlúa að barninu sem olli uppnáminu og foreldrum þess og leita leiða til úrbóta. Við þurfum að huga að brottvísun og lagarammanum í kringum það. Við erum bara venjulegt fólk sem erum að drukkna í vinnu á venjulegum miðvikudegi. Það er í svo gríðarlega mörg horn að líta.

Við eigum til farsælar sögur af ljótum málum þar sem eitthvað gerist t.d. á miðvikudegi og nemandinn mætir aftur í skóla á mánudegi af því að foreldrarnir eru samvinnuþýðir. Við lendum aftur á móti í vandræðum með þetta ef við finnum að við göngum ekki í takt. Við verðum að passa okkur að missa foreldrana ekki frá okkur. Það er aldrei vænlegt til árangurs að vera í sitthvoru liðinu.

*Magnús:* Mér finnst alls ekki nógu gott ef upp kemur þetta gap sem þú talar um. Við eigum að hafa svigrúm til að vinna málin rétt. Ef hætta skapast er nauðsynlegt að taka á því þannig að allir upplifi sig örugga. Við myndum t.d. ekki

taka neyslu eða annað slíkt inn í þetta, frekar ýmsa ógnvekjandi hegðun. Ég yrði mjög ósáttur við að vera skipað að halda slíkum nemanda inni ef sú staða kæmi upp.

Ég lít svo á að enginn geti gengið það langt í sínum réttindum að það brjóti á rétti annarra. Nemendur eiga rétt á því að vera í öryggi og að fá nám og kennslu og það er aldrei réttur neins að eyðileggja það. Við rekum hér uppbyggingastefnu, við gerum ekki lítið úr barni sem brýtur af sér, við erum ekki að rífast og skammast. Ef ráðuneytið úrskurðar að við eigum að vera með nemanda undir þeim kringumstæðum sem þú nefnir þá væri hann ekki inn í bekk, ekki ef ég fæ einhverju ráðið, því þá þarf maður svigrúmið eins og þú ert að stilla þessu upp. Þá þarf að vinna með nemendum og foreldrum og öllum, það er ekkert inn í myndinni að hann sæti þar. Það er alveg klárt. Það þyrfti þá að úrskurða líka það að ég mætti ekki heldur hafa hann í námsveri, við rekum hér hegðunarver sem að við myndum þurfa hafa hann í alveg afmarkað.

*Bjarni:* Eðli grunnskólalaganna og skólastarfsins fer ekkert endilega saman við stjórnarsýslulögin í þessu tilfalli. Ég lít ekki á það sem klemmu heldur verkefni. Mér finnst ég ekki geta sagt neitt almennt um hvað mér finnst um það. Mér ber skylda að taka við öllum nemendum og uppfylla fræðluskylduna. Það fer eftir aðstæðum hverju sinni hvað mér finnst um það hvort viðkomandi nemandi sé í skólanum. Eitthvað slíkt hefur komið fyrir þrisvar sinnum á sjö árum í mínum skóla. Þetta er eins og kapall, ef þetta gengur ekki geri ég svona - ef það gengur ekki geri ég svona og þannig koll af kalli. Brottvísun er ekki endanleg, nauðsynlegt er að ákveða hvar barnið á að fá fræðsluna. Mér finnst mikilvægast að samkomulag náist við foreldra. Ég held að þessi eini dagur geti ekki verið vandamál. Það er áreiðanlega hægt að finna úrræði hvort sem foreldrar vilja að þau séu í skólanum eða ekki, því það gerir engum gagn að togast á um það. Málið þarf einfaldlega að leysa. Þetta er ekki vandamál.

Það myndi vissulega létta róðurinn í einhverjum tilfellum ef aukið ráðrúm fengist. Ég sé alveg fyrir mér að ef svigrúmið væri meira myndi það rýmka úrræðin en í flestum tilfellum eru um að ræða nemendur sem við vinnum náið með. Hitt eru einstaka tilvik sem hafa þá yfirleitt verið leyst einhvern veginn. Ég hef ekki reynslu af því að þurfa meira rými. Ég sé það ekki sem hindrum eins og stendur. Okkar reynsla er að geta leyst úr þeim málum sem við höfum lent í. Ég held að þetta séu einstaka tilfalli.

Ég myndi aldrei velja að brjóta lög. Ég verð að eiga svör fyrir báða hópa og sjálfan mig. Af hverju ætti ég að velja að brjóta lög fyrir einn á kostnað fjöldans? Ég get ekki brotið lög, fyrir mér er mikilvægast að brjóta ekki á neinum og fylgja

fræðsluskyldunni. Ég myndi alltaf leita leiða til að koma því við. Ég færi aldrei í það að brjóta hvorki grunnskólalögin né stjórnsýslulögin á kostnað eins eða annars. Ég gæti ekki útskýrt hvers vegna en ég myndi leita úrræða til að uppfylla fræðsluskylduna. Ég gæti ekki varið það fyrir hvorki sjálfum mér né foreldrahópnum né foreldrum þessa barns að brjóta lög til þess að brjóta á einum umfram aðra.

Brottvísun er ekki úrræði, aðeins bremsa. Þetta snýst ekki aðeins um að gæta öryggis annarra heldur þarf einnig að finna úrræði fyrir viðkomandi. Brottvísun er þannig ekki endanleg en brottvísun þarf að vera til staðar svo að hægt sé að setja þessa bremsu á. Þá er hægt að setjast niður og sjá hvað hægt er að gera.

Það fer auðvitað eftir því hvernig skólastjórinn lítur á þessa brottvísun, hvert atvik fyrir sig er sérstakt og eins og ég segi er oftast aðdragandi. Ég myndi hugsanlega vísa nemanda frá en ætíð uppfylla fræðsluskylduna. Viðkomandi nemandi gæti sjálfur þurft á að halda einhverju sem gæti rúmast innan þessara tveggja eða þriggja daga eins og viðtali við sálfræðing eða einhvern slíkan.

Ég sé ekki fyrir mér miðað við mína reynslu að ég hefði nokkuð grætt á því að reyna að kaupa mér tíma en ég sé að það gæti kannski auðveldað mér eitthvað í framtíðinni. Venjulega eru þetta úrlausnarmál sem þarf að leysa. Það gæti einfaldað málið fyrir einhverja í einhverjum tilfellum að hafa örlítið meira svigrúm, ég átta mig vel á því. En ég held að þetta sé ekki vandamál.

*Sæmundur:* Ég held að tíma mínum sé betur varið en að gera b-plön um einhverjar aðstæður sem gætu komið upp en kannski ætti maður að gera það. En svo er hvert mál svo einstakt. Mikilvægt er líka að taka ekki svona ákvarðanir einn þótt ætlast sé til þess. Eftir að nýju grunnskólalögin komu og tímasókn er orðin tilkynningaskyld til barnaverndaryfirvalda finnst mér þetta hafa lagast. Það er eins með áhættuhegðun, hún er einnig orðin tilkynningaskyld og eftir það hefur margt lagast. Þetta á við ef öryggi starfsmanna eða nemenda er ógnað. Öryggi er andmælaréttinum æðra. Andmælarétt er ekki hægt að veita ef öryggi er ógnað. Þetta er svipað og að það er ekki leyfilegt að ekki taka á nemanda en það má ef það er gert til að afstýra líkams- eða eignartjóni. Þótt að svona mál yrði kært tel ég ólíklegt að það hafi einhverjar afleiðingar.

Viðtölin voru tekin saman og sett í greiningartöflu. Töflunni er ætlað að gefa betra yfirlit yfir viðtölin og mikilvæga þætti í þeim. Í gegnum þemun þrjú komu fram upplýsingar um hvaða viðhorf skólastjórar höfðu gagnvart tilgangi brottvísunar, hver reynsla þeirra af brottvísunarmálum er og hvort viðmælendur gætu hugsað sér

sérúrræði í skólanum á andmæladegi. Síðast en ekki síst hvort þeim finnist það eigi að vera hægt að fara fram á að nemandi komi ekki í skólann á andmæladegi.

Tafla 2 Greining á viðtölum

## Greining á viðtölum við skólastjóra

Viðmælandi	Reynsla	Tilgangur brottvísunar	Kemur til greina að nemandinn sé í sérúrræði í skólanum andmæladaginn?	Þyrfti að vera hægt að vísa nemanda heim á andmæladag áður en um stjórnvaldsákvörðun sé að ræða?
Halldór	Samskonar mál komið upp á árunum 2007–2009 (ekki tilgreint ár svo ekki sé hægt að rekja málið)	Neyðarúrræði	Já, en verulega tímabundið	Já, svo hægt sé að vinna málin rétt
Magnús	Ekki komið upp mál í 10 ár	Neyðarúrræði	Já, en ef við þyrftum hugsanlega að verjast - þá nei, alls ekki	Já, svo hægt sé að vinna málin rétt
Bjarni	Samskonar mál komið upp nýlega en ekki kom til brottvísunar	Neyðarúrræði	Já, ekkert mál eða þá heimakennsla	Nei, gæti eflaust auðveldað einhverjum í einstaka tilfellum. Nei, þetta á að vera svona.
Sæmundur	Ekki notað brottvísun í mörg ár	Neyðarúrræði	Já, smá prógramm með foreldrum og svo aftur heim	Nei, ekkert endilega vegna þess að verulega hefur dregið úr brottvísunum - sennilega vegna þess hversu erfitt er að framkvæma þær.

## 5 Samantekt og umræður

Í þessum kafla verða niðurstöðurnar dregnar saman til að svara rannsóknarspurningunum og þær verða ræddar í ljósi bakgrunnsins, einkum laga og reglugerða um starf grunnskóla. Frásagnir skólustjóranna verða einnig ræddar í ljósi greiningarinnar á lagaákvæðum um brottvísun og andmælarétt. Tekin voru upp þrjú þemu í umræðunum, þessi þemu voru dregin út úr viðtölunum sem þrír helstu þættir sem viðmælendurnir fjölluðu um..

Rannsóknarspurningar verkefnisins voru:

1. Hvaða ákvæði gilda í lögum um brottvísanir nemenda úr grunnskóla?
2. Hvernig geta skólustjórar sem taka ákvörðun um brottvísun grunnskólanemenda tryggt andmælarétt samkvæmt lögum og jafnframt haft nægilegt svigrúm til að finna viðeigandi úrræði þannig að öryggi annara nemenda sé tryggt?

### 5.1 Ákvæði í lögum um brottvísanir

Hér verður fyrri rannsóknarspurning verkefnisins rædd. Hvaða ákvæði gilda í lögum um brottvísanir nemenda úr grunnskóla? Í ljósi bakgrunnsins í 2. kafla sést að margt hefur breyst í umhverfi grunnskólans á síðustu tuttugu árum eða svo. Sveitarfélögin tóku við rekstri grunnskólans 1996, sveitarfélög og skólar hafa sameinast og skólum hefur fækkað í takt við fólksfækkun á landsbyggðinni (Óskar J. Sandholt, 2006). Efnahagshrunið hefur einnig þröngvað sveitarfélögum til þess að draga verulega úr kostnaði við rekstur grunnskóla meðal annars með sameining þeirra (Reykjavíkurborg 2011). Skólustjórum hefur fækkað og álagið virðist hafa aukist og skólustjórar sinna nú fleiri verkefnum en áður (Börkur Hansen o.fl., 2004).

Með tilkomu stefnunnar um skóla án aðgreiningar hefur sérskólum fækkað og hinn hefðbundni hverfissskóli sinnir nemendum með mun fjölbreyttari þarfir en áður (Hagtíðindi, 2009). Stefnan er umdeild og ýmsar spurningar vakna upp varðandi hana, spurningar líkt og hvort hún sé einfaldlega framkvæmanleg, hvort fylgt hafi með henni nægilegt fjármagn og hvort þurfi að endurskoða hana í heild sinni eða einstaka þætti hennar (Arthur Morthens og Grétar L. Marinósson, 2002).

Gefnar hafa verið út nýjar reglugerðir og ýmislegt breyst í stjórnsýslu skólanna. Sérfræðiþjónusta við skólanna er lögbundinn og er ætlað að tryggja það að

komið sé á móts við þarfir hvers og eins nemanda (Lög um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 584/2010). Íslenska menntakerfið er byggt á því að allir eiga að fá fræðslu og menntun við hæfi. Réttur nemenda til að alast upp og njóta menntunar í öruggu umhverfi á sér stoð í íslenskum lögum og alþjóðasamningum líkt og Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna (Lög um grunnskóla nr. 91/2008; Umboðsmaður barna, e.d.). Það kemur einnig skýrt fram í grunnskólalögum að skólastjóri beri ábyrgð á skólastarfinu og hann ber ábyrgð á að lögum sé framfylgt. Það er ekki annað hægt en að skilja að honum ber skylda til þess að gæta þess að nemendur séu ætíð öryggir í skólanum (Karl Frímannsson, 2010; Lög um grunnskóla nr 91/2008). Nemendum ber skylda til þess að fara eftir fyrirmælum kennara og starfsfólki skólans (Reglugerð um ábyrgð og skyldur allra aðila skólasamfélagsins 1040/2011). Foreldrar bera mikla ábyrgð á námi barna sinna samkvæmt grunnskólalögum (nr. 91/2008) en hvergi í lögum er kveðið á um viðurlög ef foreldrar neita samstarfi við skóla en skýrt er kveðið á um ábyrgð þeirra á námi barna sinna og að þeim beri skylda til þess að vinna að úrlausnum mála sem snerta börnin þeirra í samstarfi við skólann.

Skólastjórinn er eini starfsmaður skólans sem getur tekið stjórnvalds- ákvarðanir (Úrskurður mennta- og menningarmálaráðuneytis 29.10.2009). Þegar talað er um stjórnvaldsákvarðanir er átt við ákvörðun sem stjórnvald tekur í máli borgarans sem kveður einhliða á um rétt eða skyldur tiltekins aðila í skjóli stjórnsýsluvalds. Lögin setja stjórnvaldinu í ákveðinn ramma um hvernig skuli standa að stjórnvaldsákvörðun (Stjórnsýslulög nr. 37/1993). Þar eru nokkrar meginreglur hafðar að leiðarljósi. Ein þessara reglna sem sett er fram í stjórnsýslulögum er andmælaeqlan sem er ætlað að tryggja nemendum rétt á andmælum áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli þess (Stjórnsýslulög nr. 37/1993).

Frá árinu 1997 til ársins 2012 hafa alls sex úrskurðir um kæru vegna brottvísunar nemenda úr grunnskóla verið birtar á vef menntamálaráðuneytisins. Einni kæru var vísað frá ráðuneytinu aftur til sveitarfélags, í öllum hinum fimm málunum var ákvörðun skólastjóra um brottvísun felld úr gildi og í öllum tilvikum vegna verulegra annmarka á andmælaréttinum (Úrskurðir mennta- og menningar- málaráðuneytis e.d). Í tveimur úrskurðanna greinir málsaðila á um það hvernig staðið var að andmælaréttinum. Í máli 27.08.1998 var ákvörðun tekin án vitundar foreldra og virðist sem enginn tilraun hafi verið gerð til að veita foreldrum rétt á andmælum. Í öllum hinum málunum virðst sem reynt hafi verið að koma andmælarétti að en ekki

með sannanlegum hætti. Virtist eins og ákvörðun hafi verið tekin áður en andmæli komu fram og rétturinn því aðeins verið veittur til málamynda, þar sem bréf um brottvísun hafi verið tilbúið til afhendingar á sama tíma og munnleg eða skrifleg andmæli voru lögð fram. Tilkynning um fyrirhugaða brottvísun átti sér stað með símtali í þremur málanna og í einu með tölvupósti. Ákvörðun um brottvísun er tekin atviksdaginn í tveimur málanna en á andmæladegi í hinum þremur. Í niðurstöðum úrskurðanna er tekið fram að ekki hafi verið næginlega vel gætt að andmælarétti og sökum þess er ákvörðun skólastjóra í öllum tilvikum felld úr gildi hvort sem það var vegna anmarka á henni einni eða fleiri annmarkar á málsmeðferð.

Umboðsmaður Alþingis túlkar stjórnarsýslulögin í úrskurði í brottvísunarmáli árið 1994, eða ári eftir að stjórnarsýslulögin eru sett, þannig að ákvörðun um að vísa nemenda í burtu í fleiri en einn skóladag sé stjórnvaldsákvörðun (Umboðsmaður Alþingis, 1994). Svo að sú regla hefur myndast fyrir tuttugu árum síðan. Eins og fram hefur komið þá hefur margt breyst í skólakerfinu síðan þá. Ég hef hvergi við gerð rannsóknarinnar fundið nein skjöl þar sem framangreint álit umboðsmanns Alþingis hefur verið endurskoðað. Páll Hreinsson (1994) talar þó um undantekningu frá andmælaeglunni ef afstýra þurfi yfirvofandi hættu. Draga má þá ályktun af úrskurðum mennta- og menningarmálaráðuneytisins að undantekningarreglan sé ekki virk. Ennfremur hefur ekki reynt á hvenær undantekningarreglan sæti átt við. Því ríkir óvissa um það sem sennilega fengist ekki nema með dómsúrskurði (Úrskurður mennta- og menningarmálaráðuneytis, 22.3.2007).

Lagarammanum um andmælarétt er án alls vafa ætlað að vernda rétt og hagsmuni nemenda sem stjórnvaldsákvarðnir varða gegn geðþóttaákvörðunum stjórnvalds en hún gætir hugsanlega ekki hagsmuna annara nemenda. Um leið er óvissan um hvað þurfi að ganga á til að undantekningarreglan verði virk (stjórnarsýslulög nr. 37/1993).

### **5.1.1 Hvernig er hægt að tryggja andmælaréttinn og gæta að öryggi allra í senn?**

Í þessum kafla verður seinni rannsóknarspurning verkefnisins rædd. Hvernig geta skólastjórar sem taka ákvörðun um brottvísun grunnskólanemenda tryggt andmælarétt samkvæmt lögum og jafnframt haft nægilegt svigrúm til að finna viðeigandi úrræði þannig að öryggi annara nemenda sé tryggt?



### **5.1.1.1 Hvað ef öryggi nemenda er ógnað?**

Í tilfellum þar sem öryggi nemenda er ógnað af hálfu nemanda telja flestir viðmælendanna í rannsókninni nauðsynlegt að víkja þurfi nemenda tafarlaust úr skóla á meðan skólinn ynni að viðeigandi lausn mála og taka aftur á móti nemandanum þegar skólinn hefur gert ráðstafanir sem sýna fram á að öryggi allra nemenda skólans hafi verið aukið. Þegar nemandinn hefur verið fjarlægður úr skólanum er brýnasta verkefni skólastjóra að ganga úr skugga um að öllum sé óhætt. Líklegt er að koma þurfi skólahlaldi aftur í eðlilegt horf sama dag en í einhverjum tilfellum gæti jafnvel þurft að veita nemendum áfallahjálp í kjölfar atviksins, boða foreldra í skólann til að sækja nemendur sem hafa hugsanlega orðið fyrir andlegu áfalli eða líkamlegu tjóni sökum atviksins svo eitthvað sé nefnt. Það þarf að líta til þess að undanfarið hefur mikið verið skorið niður í skólakerfinu á þann hátt að sameina skóla og fækka skólastjórnendum. Einnig þarf að líta til þess að eftir að rekstur skólanna færðist frá ríki til sveitarfélaga hefur starf skólastjórans breyst mikið og hann sinnir fleiri verkefnum en áður (Börkur Hansen, o.fl., 2004). Skólastjóri þarf einnig að skoða hvað það er sem hann getur gert til að tryggja betur öryggi nemenda. Það er því að mörgu að hyggja í kjölfar slíkra mála. Skólastjóri þarf því að bregðast við alvarlegum atvikum með þeim hætti sem lýst er hér að ofan ásamt því að afhenda forráðamönnum nemandans og nemandanum tilkynningu um fyrirhugaða brottvísun, rétt þeirra til andmæla og boða þá til fundar til sín í snemma dags daginn eftir atvikið. Seinnihluta þess dags skal skólastjóri væntanlega greina frá ákvörðun sinni.

Í öllum fimm úrskurðum mennta- og menningarmálaráðuneytisins sem fjallað er um hér áttu nemendur við hegðunarerfiðleika að stríða og langur aðdragandi einkennandi fyrir öll málin. Líkamlegt og/eða andlegt ofbeldi er aðalorsök brottvísunarinnar. Fram kemur í þremur þeirra að ofbeldið hafi beinst að nemendum og í tveimur þeirra beindist ofbeldið að starfsmönnum. Í úrskurði dags. 22.03. 2007 er skýrt tekið fram að ákvörðun skólastjóra hafi verið með öryggi annara nemenda að leiðarljósi og öll önnur úrræði fullreynd varðandi umræddan nemanda. Í því máli kemur einnig fram í rökstuðningi skólastjóra að nemandinn hafi í mörgum tilfellum stefnt lífi og heilsu annarra í hættu, þar sem talað er um alvarlega líkamsárás, vopnaburður og fleira alvarlegt. Niðurstaða þess úrskurðar er engu að síður sú að ekki hafi verið gætt andmælaréttar og vegna þess er ákvörðun skólastjóra felld úr gildi.

Eins og fram kom í viðtölum við skólastjórana er mikilvægt að skólinn fái svigrúm til þess að vinna vel úr málum þar sem nemandi ógnar öryggi annarra

nemenda og að hann komi ekki í skólann daginn eftir atvik, þótt andmæli hafi ekki átt sér stað. Ef ekki næðist samstarfsgrundvöllur við foreldra um að halda barninu heima á andmæladegi voru skoðanir skólastjóra skiptar um hvort þau telji að hægt sé að koma því þannig fyrir að nemandinn kæmi í eitthvert úrræði innan veggja skólans eða hvort þeir teldu það ekki koma til greina. Foreldrar bera ábyrgð á uppeldi barna sinna. Þannig bera foreldrar einnig ásamt börnum sínum ábyrgð á hegðun þeirra og framkomu gagnvart samnemendum og starfsfólki skóla og eiga að bregðast við afleiðingum hegðunar barna sinna í skóla. Foreldrum er skylt að vinna að lausn mála í samstarfi við skóla, sérfræðipjónustu og fræðsluyfirvöld sveitarfélaga þegar misbrestur verður á hegðun og framkomu barna þeirra (Reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins nr. 1040/2011).

Tillit þarf að taka til þess að nemendum sem öryggi var ógnað eru ekki endilega tilbúnir að vera í skólanum vitandi af nemandanum sem orsakaði hættuna einnig þar. Skýrt er kveðið á um það í barnaverndarlögum að börn skuli njóta verndar og umönnunar (Barnaverndarlög nr. 80/2002). Það getur skapað kvíða og óeirð fyrir aðra nemendur að vera í sama húsi eða á sama stað og sá sem hættuna skapaði. Í 19. grein Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna kemur skýrt fram að aðildarríki skulu gera allar viðeigandi ráðstafanir á sviði löggjafar, stjórnslu, félags- og menntunarmála til að vernda barn gegn hvers kyns líkamlegu og andlegu ofbeldi, meiðingum, misnotkun, vanrækslu, skeytingarleysi, illri meðferð eða notkun, þar á meðal kynferðislegri misnotkun (Umboðsmaður barna, e.d.).

Í reglugerðinni um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins (nr.1040/2011) er líkamlegt inngríp viðurkennt ef aðstæður koma upp og starfsfólk þarf að koma í veg fyrir skaða eða eignartjón. Þar hefði að mínu mati mátt koma fram að ef öryggi nemenda er ógnað má vísa nemanda burt í tvo daga í ljósi skólareglna á meðan unnið er að úrlausn máls. Þannig getur skólastjóri tekið stjórnvaldsákvörðun án vandkvæða. Tveir viðmælendanna koma inn á þennan mikilvæga þátt, þ.e. um að það þurfi að huga að því hvort nemandinn sé yfir höfuð skólataktur og nefnir annar þeirra dæmi um að barn með uppgangspest er ekki skólataktur og þarf að vera heima og talar hann einnig um að orð skólastjórans eigi að vega þyngra og skólastjóranum á að vera treyst fyrir því að meta það hvort nemandinn sé í stakk búinn til að vera innan um hina nemendurna. Þetta er einnig mikilvægt í ljósi nýju aðalanámskráarinnar (Aðalnámskrá grunnskóla, 2011) þar sem áhersla er á að mæta þörfum hvers og eins og meta styrkleika og veikleika hvers og eins nemanda, í því samhengi ætti skólastjóranum

einnig að vera treystandi til þess að meta hvort barn sé yfir höfuð tilbúið til að mæta í skólann eftir alvarlegt tilvik.

Í þessu samhengi er mikilvægt að líta til mismunandi stærðar skóla. Til dæmis má nefna að í fámennum skóla geta verið um tíu starfsmenn. Allir starfsmenn skólans hafa á bak við sig kjarasamning og er því ekki hægt að reikna með að hver sem er gæti fengið það hlutverk að gæta nemandans, til dæmis gæti matráður skólans haft líkamlega yfirburði og fleira sem gæti talist heppilegt til að gæta nemandans á andmæladegi en erfitt væri fyrir skólastjóra að koma því við að hann myndi sinna því verkefni.

Flestir viðmælendanna voru sammála um að tvo til þrjú starfsmenn geti þurft til ef hlutverk þeirra er að koma í veg fyrir að nemandinn stofnaði öryggi annara í hættu. Ef hann réðist á starfsmann þarf annar að vera til staðar meðan sá þriðji nær í aðstoð. Einn viðmælendanna sagði að það kæmi ekki til greina að setja starfsfólk í þá stöðu að þurfa hugsanlega að verjast - til þess eins að koma í veg fyrir kæru, frekar tæki hann á sig þann skell. Annar nefndi heimakennslu sem hugsanlegt úrræði á andmæladegi, einn vildi fá hann í viðtal við skólastjóra og jafnvel til sérfræðinga skólans ásamt foreldrum sínum síðan færi hann aftur heim.

Réttur annarra nemenda á að fá að jafna sig á alvarlegum atvikum vegur þó ef til vill enn þyngra sem ástæða þess að nemandinn getur ekki verið í skólanum þann dag sem andmæli fara fram. Þó svo það sé hægt að segja að álagið hafi aukist og umhverfi grunnskólanna breyst ber skólastjóra ætíð að fara eftir settum lögum og reglum. Ekki er hægt að skilja það öðruvísi en að samkvæmt bókstaf laganna beri skólastjóra að taka á móti nemanda sem víkja á úr skóla, daginn eftir að atvik á sér stað ef foreldrar fara fram á það.

Það sem stendur uppúr í viðtölum við skólastjóranna fjóra er að þeim virðist öllum vera mjög umhugað um nemendur, bæði nemandann sem hættuna skapar og aðra nemendur líkt og þeim er uppálagt í grunnskólalögum (nr. 91/2008). Þeir vilja gæta þess að brjóta ekki á rétti neins. Það kom þó fram að tveir viðmælendanna töldu öryggið vera andmælaréttinum ofar og þeir myndu ekki telja það brot á nemanda að virða ekki andmælaréttinn í slíkum tilfellum þar sem öryggi nemenda væri ógnað.

Það má varlega áætla að úrskurðir mennta- og menningarmálaráðuneytisins í brottvísunarmálum sem fella ákvarðanir skólastjóra byggjast allir á að andmælaréttur hafi ekki verið virtur og setja hann ef til vill hærra en rök skólastjóranna fyrir því að virða hann ekki (Úrskurðir mennta- og menningarmálamálaráðuneytisins, e.d).

### ***5.1.1.2 Hvað er hægt að gera þegar krafist er að nemandinn sé í skólanum á andmæladegi?***

Það sem mér fannst skína í gegnum öll viðtölin er að viðmælendurnir voru allir mjög uppteknir af því að ná góðu samstarfi við foreldra og að í flestum tilfellum næðist það, en það væri aftur á móti erfitt þegar það næðist ekki. Eins og einn viðmælandanna tók til orða „Við lendum aftur á móti í vandræðum ef við finnum að við göngum ekki í takt. Við verðum að passa að missa ekki foreldrana frá okkur.“

Ef ekki næðist samstarf við foreldra um að halda barninu heima á andmæladegi þá gátu viðmælendur öll hugsað sér mjög tímabundið úrræði þar sem nemandinn yrði einn með starfsmanni eða starfsmönnum. Aftur á móti ef hætta stafaði af honum myndu þau ekki hleypa nemandanum inn í skólann andmæladaginn og töldu öryggið andmælaréttinum ofar og tækju áhættuna á því, að einum viðmælandanna undanskildum en hann myndi gera hvað hann gæti til þess að brjóta ekki stjórnsýslulög og myndi leita úrræða til að komast hjá því.

Réttur annarra nemenda á að fá að jafna sig á alvarlegum atvikum er ef til vill ein veigamesta ástæða þess að nemandinn getur ekki verið í skólanum þann dag sem andmæli fara fram.

Það væri of strangt til tekið að segja að það sé ómögulegt að taka við nemandanum á andmæladegi þar sem hægt væri að hafa nemandann í gæslu með starfsfólki skólans umræddan dag en það myndi seint teljast eðlilegt skólastarf.

Eftir að hafa tekið viðtöl við skólastjóra og hafa skoðað úrskurði mennta- og menningarmálaráðuneytisins í brottvísunarmálum er óhætt að segja að það er í ákveðnum tilvikum sem öll sund lokast og skólastjórinn nær ekki að koma því við að veita aðilum máls færi á andmælum áður en ákvörðun er tekinn um brottvísun. Í öllum úrskurðanna á sér stað atvik sem verður til þess að skólastjóri sér enga aðra leið færa en að vísa nemandanum úr skóla á meðan fundin er lausn á máli hans. Skólastjórinn getur ekki séð fyrir sér að taka á móti nemandanum á andmæladegi og þarf því alveg að reiða sig á samstarf foreldra um að halda nemandanum heima þann dag. Skólastjóri þarf svo að taka aftur á móti nemandanum þegar skólinn hefur gert ráðstafanir sem sýna fram á að öryggi allra nemenda skólans hafi verið tryggt. Þegar nemandinn hefur verið fjarlægður úr skólanum er brýnasta verkefni skólastjóra að ganga úr skugga um að öllum sé óhætt. Líklegt er að koma þurfi skólahaldi aftur í eðlilegt horf sama dag en í einhverjum tilfellum gæti jafnvel þurft að veita nemendum áfallahjálp í kjölfar atviksins, boða foreldra í skólann til að sækja nemendur sem hafa

hugsanlega orðið fyrir andlegu áfalli sökum atviksins. Skólastjóri þarf einnig að skoða hvað það er sem hann getur gert til að tryggja betur öryggi nemenda. Það er því að mörgu að hyggja í kjölfar slíkra mála.

### 5.1.2 Aukið svigrúm eða ekki?

Viðmælendurnir voru allir sammála um að aukið svigrúm þyrfti að vera til þess að koma í veg fyrir að brjóta þurfi á andmælaréttinum. Það voru allir viðmælendurnir sammála um mikilvægi þess að farið væri eftir stjórnslulögum og þeim þótti gott að ramminn væri þröngur og þau virtust öll meðvituð um það mikla vald sem fylgir því að taka stjórnvaldsákvarðanir. Þeir voru allir sammála um að til þess að hægt sé að bregðast við með réttum hætti og fara eftir grunnskólalögum um öryggi nemenda og stjórnslulögum um andmælarétt þá þyrfti svigrúmið að vera meira eða einhverju þyrfti að breyta og tveir viðmælendanna töldu vanta innsýn í skólastarf við þessa lagasetningu, enda ýmsilegt drifið á dagana síðan umboðsmaður Alþingis túlkaði stjórnslulögin með þeim hætti að brottvísun sem á að vera lengur en það sem eftir lifir skóladags sé stjórnvaldsákvörðun (Umboðsmaður Alþingis, 1994).

Tveir viðmælendanna vildu ekki auka svigrúm þar sem öðrum þeirra þótti þetta vera það fátíð mál þar sem svona erfið staða kæmi upp og ávinningurinn af því að hafa þetta eins og þetta er væri meiri. Þar sem hann taldi ástæða þess að verulega hafi dregið úr brottvísunum grunnskólanemenda væri vegna hversu flókið væri að standa rétt að henni. Hinn viðmælandinn sem vildi ekki breytingu taldi þetta enfaldlega það fá tilfelli að það væri ekki ástæða til þess að breyta þessu, sá viðmælandi hafði fyrst talið að hægt væri að vísa burt atviksdaginn og daginn þar á eftir í skjóli skólareglna, en víst svo væri ekki þá yrði bara vinna með málið þannig að það myndi leysast.

Þeir sem vildu aukið svigrúm töldu það nauðsynlegt vegna þess þeim fannst mikilvægt að hægt sé að vinna málin rétt og vel. Annar þeirra sem vildi aukið svigrúm hafði lent í kærumáli þar sem andmælarétturinn var brotinn og taldi hann mjög mikilvægt að ramminn væri þannig að hægt væri að gera þetta án þess að brjóta á rétti einhvers. Hinum þótti tveir dagar vera nær eðlilegur tími og nefndu í því sambandi að þetta væri einhverskonar rannsóknar og uppgjörstími. Enda mikilvægt að fara einnig eftir rannsóknarreglu stjórnslulaga við gerð brottvísunarinnar og þar kemur fram að stjórnvald skal gæta þess að mál sé nægilega upplýst áður en hann tekur ákvörðun í því enda rannsóknarreglan og andmælareglan nátengdar (Stjórnslulög nr. 37/1993).

Í þremur úrskurðanna var ákvörðun tekin til að veita skólanum svigrúm til að finna viðeigandi úrræði fyrir nemandann. Eins og fram hefur komið var ákvörðun tekin í úrskurði 22.3. 2007 út frá öryggissjónarmiði. Í þeim úrskurði er ákvörðun skólastjóra felld úr gildi vegna annmarka á andmælaréttinum þótt ástæða brottvísunar hafi verið að fjærlægja nemanda sem skólastjóri taldi stofna öryggi og heilsu annarra nemenda í hættu. Eins og fram hefur komið eru leiddar undantekningar í 15.–18. gr stjórnsýslulaga frá andmælareglunni þegar nauðsyn er að afstýra yfirvofandi hættu (Páll Hreinsson, 1994). Þannig má skilja að ráðuneytið hafi í úrskurði sínum ekki fundist orð skólastjóra trúverðug um að vera nemandans stofni öðrum í hættu eða að það hafi samt sem áður átt að hafa verið svigrúm fyrir að virða andmælaréttinn.

## 6 Lokaorð

Nú þegar skólaumhverfið hefur breyst á þeim tuttugu árum frá því að umboðsmaður Alþingis túlkar stjórnsýslulögin á þann hátt að brottvísun úr skóla í lengur en einn dag teljist stjórnvaldsákvörðun.

Umhverfi skólanna og skólastjórans er þannig að það sé mjög erfitt að koma andmælum að á atviksdegi. Það kemur skýrt fram að gæta þarf þess að aðilar máls fái færi á að andmæla ef vísa á nemanda burt lengur en í einn dag og af úrskurðum og reynslusögum viðmælenda er hvergi gefinn möguleiki á undantekningum á því, eins eru ekki gefnar undantekningar frá því að víkja nemenda úr skóla í lengri tíma í skjóli skólareglna í erfiðum málum.

Það er áhugavert að velta viðfangsefninu fyrir sér í víðara samhengi og spurningar líkt og hvort alvarlegum tilvikum innan veggja skólans fjölgi og jafnvel hvort þau séu almennt alvarlegri en áður. Ef úrskurður menntamálaráðuneytisins í frá árinu 1998 er stillt upp við hlið úrskurðarins sem var 2007 þá fær maður þá tilfinningu að áður hafi þótt „stórt“ brot að tala niðrandi til kennara „brúka munn“ og vera með dónalegar athugasemdir í bréfi til kennara meðan að í úrskurðum frá 2007 sé verið að fjalla um þætti eins og vopnaburð, alvarlegar líkamsárásir og annað sem „stórt“ brot (Úrskurður menntamálaráðuneytisins, 27.8.1998; Úrskurður mennta- og menningarmálaráðuneytisins 22.3.2007). Einnig rak ég augun í áhugavert viðfangsefni til frekari rannsókna, en í flestum úrskurðanna eiga atvikin sér stað um miðjan desember eða réttara sagt rétt fyrir jólafrí og væri í því sambandi áhugavert að sjá hvort eitthvað sé til staðar á þeim tíma sem veldur því að annaðhvort skólastjórar gefist upp ef svo má segja og vísa nemanda burt eða hvort nemendur gangi lengra í hegðunarerfiðleikum sínum á þessum tíma ársins. Einnig væri áhugavert að skoða nánar hvort þol gagnvart hegðunarerfiðleikum í skólum hafi aukist með árunum enda skilningur á hegðunarvandamálum alltaf að aukast. Þetta er áhugaverðar vangaveltur sem væri hægt að taka upp í annarri ritgerð.

Niðurstaða þessara rannsókna er sú að það er ákveðin togstreita á milli lagaákvæða í grunnskólalögum (nr 91.2008), ákvæða í Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og laga um barnavernd (80/2002) þegar það kemur að tryggja öryggi nemenda í erfiðum brottvísunarmálum annarsvegar og þegar gæta þarf að andmælarétti samkvæmt stjórnsýslulögum (nr. 37/1993) í brottvísunarmálum

hinsvegar. Réttur nemenda á öruggu skólaumhverfi er mjög mikill og kveðið er á honum með skýrum hætti í ofangreindum lögum. Það er því ekki hægt að komast hjá því að segja að lögin skarist að nokkru leyti á og skólastjóri þurfi í málum þar sem hann telur nemanda ógna öryggi annara nemenda að ákveða hvaða lögum hann ætli að fylgja. Það virðist einnig ríkja óvissa um hvers konar aðstæður í skólum gætu réttlætt þá undantekninu frá andmælaréttinum sem þó er til staðar. Hluti skýringarinnar er sennilega að mál líkt og brottvísunarmál hafa ekki farið fyrir dóm og hefur því lítið reynt á túlkun laga og jafnvægi vogarskálanna þar sem andmælaréttur er á öðrum arminnum og öryggi og velferð nemenda á hinum.

Annað sem skiptir miklu máli er að brot nemandans þurfi að vera ítrekuð eins og það er orðað í reglugerðinni um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins (nr. 1040/2011) og þar með fellur brottvísunarmildin ekki undir tilvik þar sem nemandi ógnar öryggi annara í skólanum án þess að það hafi átt sér langan aðdraganda. Sem þó er í flestum tilfellum þá er engu að síður mikilvægt að líta til þessara hugsanlegu aðstæðna sem upp gætu komið.

Niðurstöðurnar benda til að þarft sé að skoða hvort veita þurfi skólastjórum aukinn slaka í erfiðum brottvísunarmálum eða með setningu reglugerðar sem mælir fyrir um breytingar af einhverju tagi. Til að mynda væri hægt að hafa þann háttin á að setja reglu um að hægt sé að vísa nemendum úr skóla það sem eftir lifir dags og daginn þar á eftir án þess að um sé að ræða stjórnvaldsákvörðun, byggt á þeim rökum að barn í miklu tilfinningalegu uppnámi er ekki skólatækt og að það væri hlutverk skólastjóra og þá jafnvel í samstarfi við sérfræðiþjónustu skólans að meta það. Þar sem skólastjóri ber svo mikla ábyrgð á skólastarfi og gegnir miklu hlutverki gagnvart mismunandi lögum um að gæta öryggis allra í hvívetna væri eðlilegt að hann ætti að geta metið slíka hættu og hann hefði vald til þess að afstýra henni án þess að eiga hættu á að fá á sig kæru vegna annmarka á andmælareglunni líkt og augljóst er.

Ég tel það gríðarlega mikilvægt að skýrar sé kveðið í reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins um hvað gæti talist til yfirvofandi hættu og þar með fallið undir undantekninu frá andmælareglunni. Slíkt gæti komið í veg fyrir að skólastjóri lendi í því að þurfa gera upp á milli laga. En slíkt myndi seint teljast til góðra stjórnsýslu.



## Heimildaskrá

Arthur Morthens og Grétar L. Marinósson. (2002) Grunnskólinn og kennarastarfið; Árangursríkt skólastarf og skóli fyrir alla. Sótt 10. júlí 2014 af [https://notendur.hi.is/ingvars/namskeid/Grunnskolin/Leidbeiningar/Skjol/skolia\\_nadgrein.htm](https://notendur.hi.is/ingvars/namskeid/Grunnskolin/Leidbeiningar/Skjol/skolia_nadgrein.htm)

Atli Harðarson. (1993). *Að bera ábyrgð á námi sínu*. Sótt 12. maí 2014 af <http://www.snerpa.is/net/atli/abyrgd.htm>

Álit umboðsmanns Alþingis. (1993). Mál nr. 761. Umboðsmaður Alþingis.

Barnaverndarlög nr. 80/2002.

Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna. Sótt 29. apríl 2014 af <http://barnasattmalinn.is/barnasattmalinn/barnasattmalinnheildartexti.html>

Bogdan, R. C. og Biklen, S. K. (2003). *Qualitative research for education. An introduction to theories and methods* (4. útgáfa). Boston: Allyn and Bacon.

Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn H. Lárusdóttir. (2004). *Yfirfærsla grunnskólans til sveitarfélaga: Valddreifing eða miðstýring?* Sótt 11. maí 2014 af <http://netla.hi.is/greinar/2004/007/index.htm>

Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar*. Reykjavík: Háskólinn í Reykjavík

Fanney Ásgeirsdóttir. (2007). „Í þennan skóla er hægt að koma frá vöggu til grafar“: *Samfélagslegt hlutverk fámenna skólans* (óútgefnin meistararitgerð). Háskólinn á Akureyri. Sótt 25. mars 2014 af <http://skemman.is/item/view/1946/1240>

Guðni Olgeirsson. (2013). *Hugmyndafræði um skóla án aðgreiningar og umfjöllun um innleiðingu hér á landi: Skóli margbreytileikans og stoðkerfi skóla*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið. Sótt 25. apríl 2014 af <http://www.menntamalaraduneyti.is/media/MRN-pdf/gudni-olgeirsson.pdf>

Hagstofa Íslands. (2009). Grunnskólar 2007–2008. *Hagtíðindi, Skólamál* 94(33). Sótt af <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=9716>

Hagstofa Íslands. (e.d.). *Rekstrarform grunnskóla og fjöldi nemenda*. Sótt 11. júní 2014 af <http://hagstofa.is/?PageID=2604&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=SKO02202%26ti=Rekstrarform+grunnsk%F3la+og+fj%F6ldi+nemenda+1998%2D2013++++%26path=../Database/skolamal/gSskolahald/%26lang=3%26units=Fjöldi>

Karl Frímansson. (2010). *Ábyrgð skólustjóra grunnskóla* (óútgefin meistararitgerð). Háskólinn á Akureyri. Sótt 11. febrúar 2014 af [http://skemman.is/stream/get/1946/5891/16742/1/%C3%81byrg%C3%B0\\_sk%C3%B3lastj%C3%B3ra\\_grunnsk%C3%B3la\\_ENDANLEGT\\_010610.pdf](http://skemman.is/stream/get/1946/5891/16742/1/%C3%81byrg%C3%B0_sk%C3%B3lastj%C3%B3ra_grunnsk%C3%B3la_ENDANLEGT_010610.pdf)

Kristín Björnsdóttir. (2003). Orðræðugreining. Í Sigríður Halldórsdóttir og Kristján Kristjánsson (ritstjórar), *Handbók í aðferðafræði og rannsóknum í heilbrigðisvísindum* (bls. 237–246). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.

Lilja M. Jónsdóttir. (2012). Það er náttúrulega ekki hægt að kenna manni allt: Viðhorf byrjenda í grunnskólakennslu til kennranáms síns. *Netla*. Sótt 2. maí 2014 af <http://netla.hi.is/greinar/2012/ryn/005.pdf>

Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.

Lög um grunnskóla nr. 91/2008.

Lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 19/2013.

Lög um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr584/2010

Aðalnámsskrá grunnskóla 1999.

Aðalnámsskrá grunnskóla 2011.

- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2011). *Ný reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins*. Sótt 18. júní 2014 af <http://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/Frettatilkynningar/nr/6337>
- Óskar J. Sandholt. (2006). *Rannsókn á tilgangi og árangri sameiningar grunnskóla frá 1996 – 2004* (óbirt meistaritgerð). Kennaraháskóli Íslands, Reykjavík. Sótt 14. apríl af <http://fsl.ki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=11533>
- Páll Hreinsson. (1994). *Stjórnsýslulögin, skýringarrit*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins nr. 1040/2011.
- Reglugerð um sérfræðipjónusta sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 584/2010.
- Róbert Ragnar Spanó. (2002). Þróun andmælaireglunnar eftir gildistöku 13. gr. stjórnsýslulaga. *Úlfjótur*, 55. tbl. 3. (bls 363 – 416).
- Reykjavíkurborg. (2011). *Greining tækifæra til samrekstrar og/eða sameiningar leikskóla, grunnskóla og frístundaheimila: Skýrsla starfshóps*. Sótt 2. apríl 2014 af [http://eldri.reykjavik.is/Portaldatal/1/Resources/Skola\\_og\\_fristundasvid/skjol/Starfshopur\\_um\\_greiningu\\_taekifaera\\_lokaskyrsla\\_28.\\_feb..pdf](http://eldri.reykjavik.is/Portaldatal/1/Resources/Skola_og_fristundasvid/skjol/Starfshopur_um_greiningu_taekifaera_lokaskyrsla_28._feb..pdf)
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2013). *Árbók sveitarfélaga 2013* (umsjón með útgáfu Gunnlaugar A. Júlíusson og Jóhannes Á. Jóhannesson). Reykjavík: Höfundur.
- Sigurlína Davíðsdóttir, Guðný Guðbjörnsdóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir, Anna H. Jónsdóttir, Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir. (2012). Efnahagshrunið og skólastarf í tveimur íslenskum sveitarfélögum: Skólakreppa? *Netla*, Sótt 11. mars 2014 af <http://netla.hi.is/menntakvika2012/014.pdf>
- Stjórnarskrá Íslands nr. 33/1944.
- Stjórnsýslulög nr.37/1993.

- Umboðsmaður barna. (e.d.). *Barnasáttmálinn í heild*. Sótt 17. maí 2014 af <http://barn.is/barnasattmalinn/barnasattmalinn-i-heild/>
- Úrskurðir mennta- og menningarmálaráðuneytis.(e.d.) Sótt 27. febrúar 2014 af <http://www.urskurdir.is/Menntamala/urskurdir/>
- Úrskurðir mennta- og menningarmálaráðuneytis. (27.8. 1998) Sótt 27. febrúar 2014 af <http://www.urskurdir.is/Menntamala/urskurdir/nr/3658>
- Úrskurðir mennta- og menningarmálaráðuneytis. (22.3. 2007) Sótt 27. febrúar 2014 af <http://www.urskurdir.is/Menntamala/urskurdir/nr/3654>
- Úrskurður mennta- og menningarmálaráðuneytis. (18.3.2009). Mennta- og menningarmálaráðuneytið. Sótt 27. febrúar 2014 af <http://www.urskurdir.is/Menntamala/urskurdir/nr/2851>
- Úrskurður mennta- og menningarmálaráðuneytis. (1.7.2009). Mennta- og menningarmálaráðuneytið. Sótt 27. febrúar 2014 af <http://www.urskurdir.is/Menntamala/urskurdir/nr/3315>
- Úrskurður mennta- og menningarmálaráðuneytis. (29.10.2009). Mennta- og menningarmálaráðuneytið. Sótt 27. febrúar 2014 af <http://www.urskurdir.is/Menntamala/urskurdir/nr/3310>
- Þórólfur Þórlindsson og Þorlákur Karlsson. (2003). Um úrtök og úrtaksaðferðir. Í Sigríður Halldórsdóttir og Kristján Kristjánsson (ritstjórar), *Handbók í aðferðafræði og rannsóknunum í heilbrigðisvísindum* (bls. 51 – 66). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Webster, L. og Mertova, P. (2007). *Using narrative inquiry as a research method: An introduction to using critical event narrative analysis in research on learning and teaching*. New York: Routledge.