



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Vurderinger av barnets beste ved skolestrukturendringer

En veileder til barnerettighetsvurderinger basert på norsk lovverk,
eksisterende veiledere og lovlighetskontroller

Lea Louise Videt, Inger Marie Holm, Ragnhild Holmen Waldahl



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Vurderinger av barnets beste ved skolestrukturendringer

En veileder til barnerettighetsvurderinger basert på norsk lovverk,
eksisterende veiledere og lovlighetskontroller

Lea Louise Videt, Inger Marie Holm, Ragnhild Holmen Waldahl

PUBLIKASJONSINFO

Copyright © 2023 NORDLANDSFORSKNING
Utgitt av Nordlandsforskning AS

Nordlandsforskning AS
Postboks 1490
N-8049 Bodø
Tlf. +47 754 11 810
nf@nforsk.no
www.nordlandsforskning.no

Tittel: Vurderinger av barnets beste ved skolestrukturendringer. En veileder til barnerettighetsvurderinger basert på norsk lovverk, eksisterende veiledere og lovlighetskontroller
NF-Rapport nummer: 10/2025
ISBN (digital): 978-82-7321-912-1
ISSN (digital): 2704-033X

Forfatter(e): Lea Louise Videt, Inger Marie Holm, Ragnhild Holmen Waldahl
Publikasjonsdato: 11.04.2025
Prosjektansvarlig: Daniel Weiss
Forskningsleder: Karin Marie Antonsen
Prosjekt: Kunnskapsgrunnlag for planlegging av fremtidig skole- og tilbudsstruktur innen videregående opplæring i Trøndelag
Oppdragsgiver: Trøndelag Fylkeskommune
Oppdragsgivers referanse: Saksnummer 202500174
Antall sider: 43

Innhold

FORORD	4
1. INNLEDNING	5
1.1 BAKGRUNN OG KONTEKST.....	5
1.2 PROBLEMSTILLING	5
1.3 FORMÅL OG AVGRENSNING.....	6
1.4 METODE OG DATAGRUNNLAG.....	6
1.5 STRUKTUR	6
2. PRINSIPPET OM BARNETS BESTE I NORSK RETT.....	7
2.1 BARNEKONVENSJONEN - BARNETS BESTE	7
2.2 «ELEVENS BESTE» JF. OPPLÆRINGSLOVA § 10-1	10
3. FREMGANGSMÅTE FOR UTREDNING AV BARNETS BESTE	12
3.1 BARNEKOMITEENS VEILEDNING TIL VURDERINGER AV BARNETS BESTE:	12
3.2 DET EUROPEISKE NETTVERKET AV BARNEOMBUD (ENOC) - VEILEDNING TIL BARNERETTIGHETSVURDERINGER	15
3.3 BARNEOMBUDETS VEILEDNING TIL BARNERETTIGHETSVURDERINGER:.....	16
3.3.1 <i>Barneombudets veileder anvendt på skolestrukturelle endringer</i>	17
3.4 VURDERINGER AV BARNETS BESTE VEID OPP MOT ANDRE HENSYN	18
3.5 HENSYNET TIL ULIKE ELEVGRUPPER I BARNERETTIGHETSVURDERINGER.....	19
4. LOVLIGHETSKONTROLLER OG VURDERINGEN AV BARNETS BESTE	21
4.1 VURDERING AV BARNETS BESTE I LOVLIGHETSKONTROLL AV FYLKESKOMMUNALE VEDTAK OM SKOLESTRUKTUR	22
4.2 VURDERING AV BARNETS BESTE I LOVLIGHETSKONTROLLER AV KOMMUNALE VEDTAK OM SKOLESTRUKTUR	23
4.3 VEDTAK SOM ER KJENT GYLDIGE	24
4.4 VEDTAK SOM BLE OPPHEVET PÅ BAKGRUNN AV EN UTILSTREKkelig UTREDNING AV BARNETS BESTE	27
4.5 KONKLUSJON PÅ GJENNOMGANGEN AV LOVLIGHETSKONTROLLER.....	28
5. OPPSUMMERENDE KONKLUSJON	29
KILDELISTE.....	30
6. VEDLEGG – NÆRMERE OM LOVGRUNNLAGET.....	34
6.1 FNs BARNEKONVENSJON SOM RETTSKILDE	34
6.1.1 <i>Wien-konvensjonens føringer for tolkninger av folkerettslige traktater</i>	34
6.1.2 <i>Barnekonvensjonen artikkel 3</i>	34
6.2 GENERELLE KOMMENTARER - RETTESNOR FOR TOLKNING AV BARNEKONVENSJONEN	35
6.3 GENERELL KOMMENTAR NR. 14, BARNETS BESTE SOM GRUNNLEGGENDE HENSYN	36
6.3.1 <i>Elementer som skal tas i betraktning ved vurdering av barnets beste</i>	37
<i>Formidling av Generell kommentar nr. 14</i>	38
6.4 GENERELL KOMMENTAR NR. 12 – BARNETS RETT TIL Å BLI HØRT.....	39
6.4.1 <i>Analyse av ordlyden i artikkel 12</i>	40
6.4.2 <i>Sammenhengen mellom artikkel 3 nr. 1 og artikkel 12</i>	42

FORORD

Denne rapporten er en delleveranse i prosjektet *Kunnskapsgrunnlag for planlegging av fremtidig skole- og tilbudsstruktur innen videregående opplæring i Trøndelag*. Rapporten presenterer et generelt rettslig og metodisk rammeverk, i tråd med gjeldende rett og forvaltningspraksis, som kan anvendes når barnets beste skal vurderes ved endringer i skolestrukturen.

Den andre delleveransen i prosjektet er en kunnskapsoppsummering, presentert i rapporten *Konsekvenser av skolestrukturendringer i videregående skole. En kunnskapsoppsummering om skolesentralisering, reisevei, hybeltilværelse og alternative modeller for videregående opplæring* (Weiss et al., 2025).

Nordlandsforskning takker Trøndelag fylkeskommune, ved avdeling kompetanse, seksjon tilbud og integrering, for oppdraget og for godt samarbeid. Takk til Karin Marie Antonsen for gode innspill og kvalitetssikring av rapporten.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og kontekst

Spørsmålet om hvordan hensynet til *barnets beste* skal vurderes i saker om endringer i skolestruktur, har fått økt oppmerksomhet både rettslig og politisk de siste årene. Dette har særlig aktualisert seg gjennom rettspraksis, nye lovbestemmelser, og en generell styrking av barns rettigheter i norsk og internasjonal rett. I tillegg har emnet fått en tydeligere plass i den offentlige debatten.

Med den nye opplæringslova (2023) er prinsippet om *det beste for eleven* løftet inn som et generelt styringsprinsipp for all offentlig virksomhet i opplæringssektoren. Dette samsvarer med utviklingen i barneretten, hvor FNs barnekonvensjon og særlig artikkel 3 og 12, vektlegger barns rett til å bli hørt – og at deres beste skal være et grunnleggende hensyn.

I praksis betyr dette at kommuner og fylkeskommuner, som ansvarlige for henholdsvis grunnskoleopplæring og videregående opplæring, har en rettslig forpliktelse til å identifisere, vurdere og dokumentere hvordan et tiltak, som for eksempel endringer i skolestruktur, påvirker elevene. Dette må skje både på overordnet nivå (struktur og plan) og i den enkelte sak. Manglende vurdering kan få rettslige konsekvenser, blant annet i form av at politiske vedtak kan bli kjent ugyldig gjennom lovlighetskontroll.

1.2 Problemstilling

Med utgangspunkt i dette er rapportens overordnede problemstilling:

Hvordan kan Trøndelag fylkeskommune foreta en vurdering av elevens beste, jf. § 10-1 i opplæringslova, opp mot andre relevante hensyn? Herunder: hvordan ivaretas hensynet til ulike elevgrupper?

Dette reiser både rettslige, prosessuelle og praktiske spørsmål:

- Hva betyr det i praksis at "elevens beste" skal være et grunnleggende hensyn?
- Hvordan kan dette hensynet vurderes opp mot andre forhold, som økonomi, kvalitet i opplæring, geografi eller demografi?
- Hvordan skal hensynet til ulike grupper elever – med ulike forutsetninger – inkluderes i slike vurderinger?
- Hvilken prosess og dokumentasjon kreves for at vurderingen anses som tilstrekkelig?

1.3 Formål og avgrensning

Formålet med rapporten er å gi en forskningsbasert og praktisk forankret fremstilling av hvordan vurderinger av elevens beste generelt sett kan og bør gjennomføres i prosesser som vedrører endringer i skolestruktur. Dette inkluderer:

- En rettslig og normativ forankring av prinsippet om elevens beste
- En vurdering av hvordan slike hensyn kan balanseres mot andre forhold
- En gjennomgang av gjeldende forvaltningspraksis, særlig fra lovlighetskontroller
- Konkrete anbefalinger og forslag til verktøy og arbeidsformer

Rapporten tar ikke stilling til konkrete vedtak eller forhold i Trøndelag, men søker å gi en faglig og metodisk ramme som kan benyttes av kommuner og fylkeskommuner ved fremtidige vurderinger.

1.4 Metode og datagrunnlag

Rapporten bygger på en kvalitativ gjennomgang av:

- Rettskilder (barnekonvensjonen, norsk lov, rettspraksis og forarbeider)
- Veiledere og metodiske rammeverk (fra Barneombudet, ENOC m.fl.)
- Forvaltningspraksis fra lovlighetskontroller de siste ti år (nasjonalt utvalg)
- Relevant forskning og litteratur om barns rettigheter og beslutningsprosesser

1.5 Struktur

Rapporten er delt i to hoveddeler. Første del (kapittel 2–5) gir en introduksjon til prinsippet om barnets/elevens beste i norsk rett, og en praktisk gjennomgang av hvordan prinsippet kan anvendes ved skolestrukturendringer. Fremstillingen bygger på gjeldende rett, relevante retningslinjer og veiledere, samt en analyse av forvaltningspraksis i lovlighetskontroller som vedrører barnets beste-prinsippet i vedtak om skolestruktur/skolenedleggelse. Andre del (kapittel 6) inneholder et vedlegg med en utdypende rettslig analyse av lovgrunnlaget knyttet til barnets beste-prinsippet.

2. Prinsippet om barnets beste i norsk rett

2.1 Barnekonvensjonen - Barnets beste

FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen) av 20. november 1989, har i stor grad bidratt til å sette barns rettigheter på dagsorden internasjonalt, og i Norge. Konvensjonen har stor betydning som en felles standard for arbeid med barn, og som et handlingsverktøy i ulike deler av forvaltningen. Ikke minst blir det lagt vekt på at barn skal bli *hørt* på en helt annen måte nå enn før barnekonvensjonen. De fleste land har etablert systemer for barns deltakelse i beslutninger i skolehverdagen.¹ I Norge kan man blant annet se dette uttrykt i den nye opplæringslova (2023), der «det beste for eleven» nå er lovfestet i § 10-1.

Prinsippet om «barnets beste» har solid forankring i både norsk og internasjonal rett.

Etter barnekonvensjonen artikkel 1 er “barn” “ethvert” menneske under 18 år, dersom ikke barnet er myndig tidligere etter nasjonal lovgivning. I vergemålsloven (vgml.) § 1 jf. § 2 første ledd fastslås at myndighetsalderen for barn i Norge er 18 år. Følgelig gjelder Barnekonvensjonen for alle under 18 år i Norge.

Barnekonvensjonen² fastslår særlig i artikkel 3 nr. 1, at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som berører barn.³ Konvensjonen ble i 2003 inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven § 3 jf. § 2, og har forrang ved motstrid med annen norsk lovgivning. Dette innebærer at offentlige myndigheter og instanser som har ansvar for barn, er rettslig forpliktet til å følge barnekonvensjonens bestemmelser. Barnets beste-prinsippet er forankret i FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1, med formuleringen: «Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

I tillegg til at barnekonvensjonen er inkorporert i menneskerettsloven, er barns rettigheter ytterligere styrket i norsk rett ved at barnets beste-prinsippet i 2014 ble tatt inn i Grunnlovens § 104, som lyder: «Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.» Grunnloven og menneskerettsloven har begge rang som *lex superior*, og går dermed foran annen lovgivning ved eventuell motstrid. Prinsippet om barnets beste er dessuten nedfelt i, blant annet, barneloven, barnevernloven og utlendingsloven. I delkapittel 2.2 belyses prinsippet om “det beste for eleven”, som følger av den nye opplæringslova av 2023.

Regelen om barnets beste er nært knyttet til barns rett til å bli hørt og få sin mening vektlagt i spørsmål som vedrører dem, i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

¹ Høstmælingen et al. (2020) s. 30

² Se Vedlegg 6.1 for mer om FNs barnekonvensjon som rettskilde

³ Se Vedlegg 6.1.2 for utdyping av barnekonvensjonens artikkel 3

Denne rettigheten er forankret i barnekonvensjonen Art. 12 og Grunnloven § 104 første ledd annet punktum.⁴ Artikkel 12 i konvensjonen stadfester at ethvert barn har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som berører det, og at barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Dette innebærer en tydelig rettslig forpliktelse for myndighetene til å sikre at retten realiseres – ved å lytte til barnets synspunkter og gi dem vekt i beslutningsprosesser. Forpliktelsen forutsetter at retten garanteres gjennom rettssystemet, slik at barn gis reell innflytelse over egne liv – og ikke kun rettigheter knyttet til deres sårbarhet retten til beskyttelse).⁵ Det oppstilles ingen egen definisjon av “barnets beste” i barnekonvensjonen, og følger heller ikke av noen bestemmelser i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Innholdet er dynamisk, og varierer avhengig av hvilken sammenheng det inngår i. Hva som er barnets beste er med andre ord ikke entydig gitt, og FNs barnekomité – hvis rolle er å overvåke at statene etterlever barnekonvensjonen - har uttalt at «konseptet om barnets beste er komplekst, og innholdet må avgjøres fra sak til sak».⁶

Ved anvendelsen av et så vidt begrep kan det derfor oppstå en risiko for at hver beslutningstaker vil tolke “barnets beste” på sin måte, og at barns rettssikkerhet i betydningen rett til likebehandling og forutsigbarhet følgelig svekkes.⁷

Barnekomiteen utarbeidet i 2013 en generell kommentar - *generell kommentar nr. 14*⁸ - som utdyper hvordan prinsippet om hvordan barnets beste skal tolkes. Komiteen understreker at barnets beste er et tredelt konsept som skal forstås som:

- 1) *En selvstendig rettighet*. Dette innebærer at statene har plikt til å vurdere barnets beste som et grunnleggende hensyn i avgjørelser om et barn, en gruppe identifiserte eller uidentifiserte barn eller barn generelt.
- 2) *Et grunnleggende, fortolkende juridisk prinsipp*. Dette innebærer at hvis en juridisk bestemmelse er åpen for mer enn én tolkning, skal den tolkningen som mest effektivt tjener barnets beste velges.
- 3) *En prosedyreregel*. Dette innebærer at når vedtak som vil påvirke et bestemt barn, en identifisert gruppe barn eller barn generelt skal besluttet, må beslutningsprosessen inkludere en vurdering av mulige konsekvenser (positive eller negative) for barnet eller barna det gjelder. Vurdering og fastsettelse av det beste for barnet krever prosessuelle garantier. Videre må begrunnelsen for et vedtak vise at retten eksplisitt har blitt tatt hensyn til. I denne forbindelsen skal partene forklare hvordan disse rettighetene er blitt respektert i vedtaket, det vil si hva som har vært ansett å være barnets beste, hvilke kriterier dette er basert på, og hvordan barnets interesser har

⁴ Se vedlegg 6.4.2 for mer om sammenhengen mellom artikkel 3 nr. 1 og artikkel 12.

⁵ Se vedlegg 6.4 for mer om generell kommentar nr. 12 barnets rett til å bli hørt

⁶ FNs barnekomite (2013) s. 9.

⁷ Høstmælingen et al. (2020) s. 56

⁸ Se vedlegg 6.3 for mer om Generell kommentar nr. 14, barnets beste som grunnleggende hensyn.

blitt veid opp mot andre hensyn, enten de er omfattende spørsmål om policy eller individuelle tilfeller.

Som det fremgår av FNs barnekomites presiseringer, gjelder prinsippet om barnets beste både i enkeltsaker som en individuell rettighet og som en kollektiv rettighet for barn som en gruppe (identifiserte, uidentifiserte barn eller barn generelt.)

Når det gjelder omfanget av statenes forpliktelser vedrørende barnets besteprinsipp, besteprinsippet, er det etablert et rammeverk med tre ulike typer forpliktelser (Generell kommentar nr. 14 del III):

(a) Plikt til å sikre at barnets beste er hensiktsmessig integrert og konsekvent anvendt i hver handling foretatt av en offentlig institusjon, spesielt i alle gjennomføringstiltak, administrative saker og rettssaker med direkte eller indirekte innvirkning på barn;

(b) Plikt til å sikre at alle rettslige og administrative avgjørelser, samt prinsipper og lovgivning som gjelder barn, viser at barnets beste har vært et grunnleggende hensyn. Dette innbefatter å beskrive hvordan barnets beste har blitt undersøkt og vurdert, og hvilken vekt dette har blitt tilskrevet i vedtaket.

(c) Plikt til å sikre at hensynet til barnets beste er vurdert og ansett som et grunnleggende hensyn i beslutninger og handlinger foretatt av privat sektor, inkludert de som yter tjenester, eller noen annen privat enhet eller institusjon som tar beslutninger som angår eller har innvirkning på et barn.

For å sikre etterlevelse av plikten til å sikre hensynet til barnets beste, følger av generell kommentar nr. 14, del III en rekke tiltak, hvorav et fåtalls nevnes nedenfor, som kan ha relevans for tema som gjelder endringer i skolestruktur:⁹

- Opprettholdelse av barnets beste i koordinering og gjennomføring av politikk på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, jf.15 (b).
- Gi informasjon og opplæring i artikkel 3, paragraf 1 og dens anvendelse i praksis til de som tar beslutninger som direkte eller indirekte har innvirkning på barn, inkludert fagfolk og andre personer som arbeider for og med barn, jf.15 (f).
- Gi tilstrekkelig informasjon til barn på et språk de kan forstå, og til deres familier og omsorgspersoner, slik at de forstår omfanget av retten som er beskyttet av artikkel 3, paragraf 1, samt å skape de nødvendige betingelsene for at barna skal kunne uttrykke sitt synspunkt og sikre at de blir tillagt behørig vekt, jf.15 (g).

⁹ For en mer utførlig gjennomgang, kan generell kommentar nr. 14 (norsk oversettelse) i sin helhet leses her: [United Nations](#)

2.2 «Elevens beste» jf. Opplæringslova § 10-1

I den nye opplæringslova, som trådte i kraft 1. august 2024, er prinsippet om barnets beste eksplisitt regulert i § 10-1 («det beste for eleven»), hvor det fremgår at «ved handlingar og avgjerder som vedkjem elevar, skal kva som er best for eleven, vere eit grunnleggjande omsyn.»

Regelen er tatt inn på bakgrunn av forslag fra opplæringslovutvalget i NOU 2019: 23 kapittel 18, jf. Prop. 57 L (2022–2023) punkt 10.3. I opplæringslova av 1998 var det i flere paragrafer en regel om å vektlegge elevens beste, men ingen generell regel slik som i § 10-1 i opplæringslova av 2023¹⁰. Det tydeliggjøres i forarbeidet til ny opplæringslov at hensikten med «det beste for eleven»-paragrafen er å lovfeste prinsippet om barnets beste.¹¹ Opplæringslovutvalget skrev at formålet med å regulere prinsippet om barnets beste i ny opplæringslov var å øke bevisstheten og etterlevelsen av barns rettigheter, selv om det innebar en «dobbelregulering», i og med barnets beste allerede er regulert i Grunnloven og Barnekonvensjonen. Opplæringslovas paragraf § 10-1 om «det beste for eleven» må altså ses i sammenheng med Grunnlovens § 104 andre ledd om barnets beste som grunnleggende hensyn. Det er imidlertid verdt å bemerke at opplæringslova med formuleringen «elevens beste» går lengre enn Grunnloven og Barnekonvensjonen, i det ordet «elever» også omfatter elever over 18 år. Der prinsippet om barnets beste kun gjør seg gjeldende for barn under 18, gjelder altså det beste for eleven også for voksne over 18 år. I samsvar med § 5-1 andre ledd kan en person bare være «elev» ut det skoleåret som begynner det året en fyller 24 år. Regelen gjelder ikke for de som har læretid i bedrift, eller for voksne deltagere, Jf. Prop. 57 L (2022–2023) kapittel 69 merknaden til § 10-1. Reglene i Grunnloven og barnekonvensjonen om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, gjelder imidlertid ved alle handlinger som gjelder personer under 18 år, ikke bare «elever». At barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, gjelder derfor også for de som har læretid i bedrift, og for deltagere i grunnopplæring for voksne, dersom de berørte er under 18 år.¹²

Kravet om at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, omfatter alle handlinger og avgjørelser som angår elever, ikke bare enkeltvedtak.

Prinsippet om det beste for eleven er nært knyttet til elevenes rett til medvirkning, stadfestet i opplæringslovas § 10-2 som slår fast at «[e]levane har rett til medverknad i alt som gjeld dei sjølve etter denne lova, og har rett til å ytre meiningane sine fritt. Elevane skal bli høyrde, og det skal leggjast vekt på meiningane deira etter alder og modning.». Dette må ses i sammenheng med ytringsfrihetsprinsippene i Grunnloven §§ 100 og 104 og barnekonvensjonens artikkel 12. Det er verdt å merke seg at det ifølge formuleringen i opplæringslova ikke er tilstrekkelig at elever får ytre sine meninger – de skal også høres, og

¹⁰ Sollie (2024) note 1 til § 10-1 1. ledd

¹¹ Prop. 57 L (2022–2023), pkt. 10

¹² Jf. Prop. 57 L (2022–2023) kapittel 69 merknaden til § 10-1 og Sollie (2024) note 3 til §10-1.

deres meninger skal tillegges vekt. Det samme gjør seg gjeldende for formuleringene i Grunnlovens §§ 100 og 104 og barnekonvensjonens artikkel 12.

3.Fremgangsmåte for utredning av barnets beste

3.1 Barnekomiteens veiledning til vurderinger av barnets beste:

Barnekomiteens beskrivelse av barnets beste-prinsippet som en *prosedyreregel* (i tillegg til en rettighet og et juridisk prinsipp), fordrer, som komitéen understreker, at beslutningsprosessen i avgjørelser som vedrører barn inkluderer en vurdering av mulige konsekvenser for barnet eller barna det gjelder. Dette innebærer altså at det forut for avgjørelser som påvirker barn (individuelt eller som kollektiv) må foretas en utredning der barnets beste vurderes og veies opp mot andre hensyn.

I generell kommentar nr. 14 beskriver komiteen overordnede retningslinjer statene bør følge i implementering, vurdering og fastsettelse av barnets beste. Komiteen understreker at ikke enhver handling foretatt av staten trenger å innlemme en full og formell prosess med å vurdere barnets beste, men at jo større innvirkning en beslutning vil ha på et barn eller en gruppe av barn, jo større grad av detaljerte prosedyrer for å vurdere deres beste interesser er hensiktsmessig (Barnekomiteen, generell kommentar nr. 14, avsnitt 20.) Komiteen slår fast at lovgivning, utvikling av policy og levering på alle nivåer i staten krever en *konsekvensutredning av barns rettigheter* (*child rights impact assessment* - CRIA) for å forutsi virkningen av et lovforslag, policy eller budsjettbevilgning for barn. (avsnitt.35). En konsekvensutredning av barns rettigheter, eller en *barnerettighetsvurdering*, som det også kalles på norsk, er altså en strukturert vurdering av barnets beste i saker som berører barn generelt.

Ved vurdering og fastsettelse av det beste for barnet i avgjørelser om konkrete tiltak, fremsetter komiteen to overordnede trinn som bør følges:

(a) Først, innenfor den spesifikke faktasammenhengen til saken, finne ut hva som er de relevante elementene i en vurdering av det beste for barnet, gi dem konkret innhold, og vektlegge dem i forhold til hverandre;

(b) Deretter, for å utføre, følge en prosedyre som sikrer juridiske garantier og riktig anvendelse av retten.¹³

En *barnerettighetsvurdering* - også omtalt som en konsekvensutredning av barns rettigheter - er en strukturert vurdering av hvordan et tiltak eller vedtak som berører barn generelt, ivaretar prinsippet om barnets beste.

Komiteen beskriver videre at barnets beste-vurderingen består i å vurdere og balansere alle elementene som trengs for å ta en beslutning i en konkret situasjon for et bestemt barn eller

¹³FNs barnekomite (2013) avsnitt 46.

grupper av barn. Vurderingen skal utføres av beslutningstaker og hans eller hennes stab – om mulig et tverrfaglig team – og krever deltakelse fra barnet.¹⁴

Barnekomiteen fremsetter en liste over elementer som det kan være relevant å ta i betraktning i en vurdering av barnets beste - blant annet barnets synspunkter, identitet, bevaring av familiemiljøet og opprettholdelse av relasjoner og barnets sårbarhetssituasjon.¹⁵ De ulike elementene i den spesifikke barnets beste-vurderingen må deretter balanseres opp mot hverandre. Komiteen poengterer at elementene som skal vurderes i en konkret sak kan være i konflikt, og at man i vektlegging av de ulike elementene må huske på at hensikten med å vurdere og bestemme det beste for barnet er å sikre full utnyttelse av de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen, og sikre en helhetlig utvikling av barnet (avsn. 80-84.) Beslutningstakere bør vurdere mulige scenarier for barnets utvikling, og analysere dem i forhold til både korte, middels og langsiktige virkninger.

Videre beskriver komiteen en rekke prosedyremessige tiltak og garantier som statene og myndigheter bør ta høyde for i vurderinger av barnets beste. Innholdet i disse presenteres her i oppsummert form:

a) Barnets rett til å gi uttrykk for sine egne synspunkter

Komiteen beskriver kommunikasjon med barn som viktig for å støtte deres deltagelse og identifisere deres beste. Dette inkluderer å informere dem om prosessen og samle inn deres synspunkter. I Generell kommentar nr. 14, pkt. 91, understrekes at prosedyren for å vurdere og fastsette det beste for barn som gruppe, til en viss grad er forskjellig fra den som gjelder et enkelt barn. Når hensynet til et stort antall barn står på spill (som det eksempelvis er tilfelle i beslutninger som angår endringer i skolestruktur) beskriver komiteen at myndighetene må finne måter å høre synspunktene til et representativt utvalg av barn på, og ta tilbørlig hensyn til deres meninger ved planlegging av tiltak eller beslutninger som direkte eller indirekte angår gruppen, for å sikre at alle grupper av barn er dekket. Kommisjonen foreslår at dette kan gjøres ved hjelp av høringer av barn, barneparlamentar, barneledede organisasjoner, fagforeninger for barn eller andre representative organer, diskusjoner på skolen, nettsted for sosiale nettverk, etc.

b) Etablering av fakta

Fakta og informasjon må innhentes av godt utdannede fagfolk for å vurdere barnets beste. Dette kan inkludere intervjuer med personer nær barnet. Innsamlet informasjon og data må analyseres før bruk i vurderinger.

c) Tidsoppfatning

Forsinkelser i eller forlengede beslutningsprosesser har spesielt negative effekter på barn mens de utvikler seg. Det er derfor tilrådelig at prosedyrer eller prosesser som vedrører eller påvirker barn prioriteres og gjennomføres på kortest mulig tid.

¹⁴FNs barnekomité (2013) avsnitt 47.

¹⁵ FNs barnekomité (2013) avsnitt 52-79.

d) Kvalifiserte fagfolk

Barns unike egenskaper og behov krever vurdering av kompetente fagfolk innen barnepsykologi, barns utvikling og relaterte felt. Vurderingen bør skje i en trygg atmosfære, og et tverrfaglig team bør involveres. Vurdering av alternative løsninger må baseres på generell kunnskap (dvs. innen jus, sosiologi, utdanning, sosialt arbeid, psykologi, helse, etc.) om deres sannsynlige konsekvenser for barnet, med hensyn til barnets individuelle egenskaper og tidligere erfaringer.

e) Juridisk representasjon

Barnet/barna vil trenge egnet juridisk representasjon når hans, hennes eller deres interesser skal vurderes formelt og fastsettes av domstolene og tilsvarende organer. Spesielt i tilfeller der et barn blir henvist til en administrativ eller rettslig prosedyre som innbefatter fastsettelse av hans, hennes eller gruppens beste interesser, bør han, hun eller gruppen være utstyrt med en juridisk representant.

f) Juridisk argumentasjon

Beslutninger om barn må være motivert, begrunnet og forklart for å vise at barnets beste er vurdert som et grunnleggende hensyn. Alle relevante faktorer og hvordan de er vektlagt må spesifiseres. Hvis beslutningen avviker fra barnets/gruppens synspunkter, må årsaken forklares tydelig. Dersom andre hensyn overstyrer barnets beste, må dette begrunnes spesifikt for den aktuelle saken for å vise at barnets beste var et grunnleggende hensyn til tross for resultatet. Det er ikke tilstrekkelig å angi på generelt grunnlag at andre hensyn overstyrer det beste for barnet, alle hensyn må spesifiseres eksplisitt i forhold til den aktuelle saken, og grunnen til at de blir mer vektlagt i den aktuelle saken skal forklares. Begrunnelsen må også vise, på en troverdig måte, hvorfor det beste for barnet ikke var viktigere enn andre hensyn.

g) Mekanismer for å gjennomgå eller revidere beslutninger

Statene bør ha mekanismer for å appellere eller revidere beslutninger om barn hvis prosedyrene for å vurdere barnets beste ikke er fulgt. Det skal være mulig å be om en gjennomgåelse eller anke på nasjonalt nivå. Disse mekanismene må være kjent og tilgjengelige for barnet/barna eller deres juridiske representant.

h) Konsekvensutredning for barns rettigheter (Child-rights impact assessment – CRIA)

En konsekvensutredning for barns rettigheter (CRIA/barnerettighetsvurdering) skal forutse virkningen av foreslått politikk, lover, budsjett eller andre vedtak som påvirker barn og deres rettigheter. Det bør integreres i regjeringens prosesser på alle nivåer og så tidlig som mulig i utviklingen av politikk. CRIA må bruke konvensjonen og dens protokoller som rammeverk og ta hensyn til tiltakets virkning på barn. Utredningen kan baseres på innspill fra barn, sivilsamfunnet, eksperter, relevante departementer, forskning og erfaringer. Analysen bør resultere i forslag til endringer og alternativer og gjøres offentlig tilgjengelig.

For å sikre korrekt gjennomføring av barns rettigheter, må noen barnevennlige prosedyremessige sikkerhetstiltak settes på plass og følges.¹⁶ Slik det er påpekt ovenfor, er begrepet barnets beste en prosedyreregulert. Dette innebærer blant annet å ha på plass formelle prosesser utformet for å vurdere og bestemme barnets beste for avgjørelser som angår barnet, herunder mekanismer for å evaluere resultatene. Det må eksistere transparente og objektive prosesser for alle vedtak, spesielt på områder som direkte påvirker barn (slik som eksempelvis endringer i skolestruktur).

3.2 Det europeiske nettverket av barneombud (ENOC) - veiledning til barnerettighetsvurderinger

Konsekvensutredninger av barns rettigheter omtales, som nevnt, gjerne som barnerettighetsvurdering på norsk. Det europeiske nettverket av barneombud (ENOC), som det norske Barneombudet er en del av, har utarbeidet et rammeverk og en modell for hvordan man kan utføre barnerettighetsvurderinger.¹⁷ ENOC-modellen er fleksibelt utformet, slik at den kan tilpasses den lokale konteksten og behovene til ENOC-medlemmer. Den er utviklet på grunnlag av resultater i publiserte vurderinger og evalueringer av modeller for barnerettighetsvurdering, samt informasjon fra ENOC-medlemmer om aktiviteter i deres jurisdiksjoner. ENOCs veileder er oversatt til norsk, og består av følgende åtte trinn:

¹⁶ FNs barnekomite (2013), del V., B (avsnitt 85.ff.).

¹⁷ ENOC (2020).



(Figuren er hentet fra ENOC (2020) s. 16)

3.3 Barneombudets veiledning til barnerettighetsvurderinger:

ENOCs veiledning presiserer at det, avhengig av lokale forhold, kan være hensiktsmessig å tilpasse, slå sammen eller tilføye trinn i veiledningsverktøyet de har utviklet. I tråd med dette har det norske Barneombudet laget en enklere veiledning til å gjennomføre en barnerettighetsvurdering i fem steg¹⁸. Disse gjengis i sin helhet her.

¹⁸ Barneombudet (u.å.).

1. Finn ut hvor omfattende vurderingen skal være.

- Har tiltaket direkte eller indirekte konsekvenser for barn skal det gjøres en vurdering. Hvor omfattende en vurdering skal være kommer an på i hvor stor grad barn er berørt.
- Viktige spørsmål:
 - Hvilke konsekvenser kan tiltaket tenkes å ha for barn?
 - Hvor store konsekvenser kan det få for barn?

2. Identifiser hvilke rettigheter som påvirkes.

- Vurder hvilke artikler i barnekonvensjonen som berøres.
- Viktige spørsmål:
 - Hvilke grupper barn og hvilke rettigheter påvirkes av tiltaket?
 - På hvilken måte påvirkes de?

3. Innhent kunnskapen og vurder barns medvirkning.

- Samle den kunnskapen som finnes om hvordan barns rettigheter påvirkes.
- Viktige spørsmål:
 - Finnes det tilstrekkelig kunnskap om hvordan barn påvirkes eller er det nødvendig å innhente ny kunnskap?
 - Vet vi hva barn selv mener eller er det nødvendig å innhente mer kunnskap om dette?

4. Vurder konsekvenser for barn.

- Analyser konsekvensene de ulike alternativene vil ha for barn.
- Viktige spørsmål:
 - Er konsekvensene for barn positive eller negative?
 - Er konsekvensene forskjellige for ulike grupper av barn?
 - Hvilke tiltak kan fjerne eller dempe negative konsekvenser?

5. Vurder barnets beste og konkluder.

- Dokumenter og begrunn de vurderinger som gjøres. Ulike hensyn må veies opp mot hverandre. Grunnloven bestemmer at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, og skal dermed tillegges betydelig vekt. Om beslutningen ikke samsvarer med barnets beste, kom med forslag som reduserer negative konsekvenser for barn.
- Viktige spørsmål:
 - Hvilke tiltak er til barnets beste?
 - Må andre sterke hensyn likevel gå foran?

3.3.1 Barneombudets veileder anvendt på skolestrukturelle endringer

Konkretisert i forhold til spørsmålet om barnerettighetsvurderinger i saker som dreier seg om skolestrukturelle endringer, kan barneombudets femtrinnsprosess anvendes slik:

1. **Identifisere hvilke elevgrupper som berøres** av vedtaket og hvilke rettigheter som berøres.
2. **Innhente kunnskap** om hvordan ulike grupper påvirkes, inkludert forskningsdata og erfaringsbasert kunnskap.
3. **Medvirkning fra elever** gjennom elevråd, ungdomsråd, høringer, spørreundersøkelser eller andre metoder for elevmedvirkning.
4. **Vurdere konsekvenser for elever og balansere ulike hensyn.**
5. **Dokumentere og begrunne vektingen** av barnets beste/det beste for eleven opp mot andre relevante hensyn.

3.4 Vurderinger av barnets beste veid opp mot andre hensyn

At elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, innebærer ikke at det skal være det eneste hensynet, og det vil heller ikke alltid være det avgjørende hensynet¹⁹ Barnekomiteen understreker imidlertid, som tidligere nevnt, at ved avveiningen mot andre interesser skal hensynet til barnets beste gis stor vekt – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering (Generell kommentar nr. 14 (36-40). Dette er i samsvar med forståelsen av «grunnleggende hensyn» i barnekonvensjonen artikkel 3. Jf. Prop. 57 L (2022–2023) kapittel 69 merknaden til § 10-1.²⁰

Høyesterett har ved flere anledninger vurdert betydningen av prinsippet om "barnets beste", og har slått fast at manglende vurdering og avveining av barnets beste i seg selv kan utgjøre en saksbehandlingsfeil som kan føre til at vedtaket blir ugyldig. I Rt. 2015 s. 93, avsnitt 65, fastslås at: "Artikkel 3 nr. 1 er [...] en prosedyrebestemmelse, i den forstand at avgjørelser som gjelder barn, både må vise at barnets interesser er identifisert, og hvordan de er veiet mot andre hensyn. I avsnitt 36-40 utdyper Barnekomiteen selve normen. Det fremgår at hensynet til barnet ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende, jf. her også plenumsdommen i Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 134-136. Men komiteen understreker at ved avveiningen mot andre interesser skal hensynet til barnets beste ha stor vekt – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering: Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen."

I saker om skolestrukturendringer kan hensyn som økonomiske begrensninger, demografi, geografi, samfunnsmessige prioriteringer, kompetansebehov og kvalitet i pedagogiske tilbud være eksempler på vesentlige momenter som det er relevant å balansere hensynet til barnets beste opp mot. Det kan derfor være relevant å synliggjøre eksempelvis kostnader ved å opprettholde en skole med synkende elevtall, regionens kompetansebehov og tilgang på

¹⁹ Jf. plenumsdommen Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 134-136.

²⁰ Sollie (2024) note 5 til § 10-1.

lærere med fagkompetanse, vurderinger av elevgrunnlaget på lang sikt, og forhold knyttet til avstander og skoleskyss.

Det bør synliggjøres hvilke rettigheter og interesser som er berørt, og hva som veier tyngst i vurderingen. Dette kan eksempelvis gjøres gjennom kvalitative vurderinger og/eller skjematisk analyser (eks. en konsekvensmatrise som sammenligner flere alternativer systematisk og en vektingsmodell som tydeliggjør hvordan ulike hensyn er vurdert i beslutningen). En vektingsmodell som viser hvordan barnets beste er vurdert mot andre hensyn, kan ta utgangspunkt i en modell som dette:

Tabell 1: Eksempel på innhold i en vektingsmodell for vurdering av elevens beste veid opp mot andre hensyn

Hensyn	Betydning for barnets beste	Betydning for økonomi	Betydning for pedagogisk kvalitet	Vektet helhetsvurdering
Skolesammenslåing	Moderat negativ	Betydelig positiv	Betydelig positiv	Til fordel for sammenslåing, men med avbøtende tiltak for elever med særskilte behov
Økt reisevei	Betydelig negativ	Nøytral	Moderat negativ	Skoleskyssordningen styrkes for å redusere ulempene
Styrket læringsmiljø	Betydelig positiv	Nøytral	Betydelig positiv	Til fordel for sammenslåing, da læringsmiljøet forbedres

Dette er et hypotetisk eksempel på hvordan vektingen av barnets/elevens beste opp mot andre relevante hensyn kan dokumenteres, og er ikke uttømmende for hva en slik vektingsmodell bør inneholde i en konkret sak.

3.5 Hensynet til ulike elevgrupper i barnerettighetsvurderinger

Det er vesentlig at en barnerettighetsvurdering i saker om skolestrukturendringer tar hensyn til ulike elevgrupper som kan bli påvirket på ulike vis. Man må derfor identifisere hvordan et vedtak vil kunne påvirke ulike elevgruppers rettigheter, slik de fremgår av opplæringslova - herunder rett til tilpasset opplæring, fysisk og pedagogisk tilrettelegging, individuelt tilrettelagt opplæring, skoleskyss, særskilt språkopplæring, opplæring i samisk, medvirkning og et trygt psykososialt skolemiljø – samt elevers generelle velferd, som sosial tilhørighet, trygghet og tilknytning til skolemiljøet. Her kan det være relevant å vurdere hensynene til:

Elever med særskilte behov for tilrettelegging (eksempelvis elever med funksjonsvariasjoner, elever med utfordringer knyttet til helse eller sosialt samspill, elever med behov for individuelt tilrettelagt opplæring mv.).

- Har disse elevene tilgang til nødvendig fysisk tilrettelegging og spesialpedagogiske ressurser på den nye skolen?
- Vil endringer i skolestrukturen medføre at de må bytte faglærere, assistenter eller spesialtilpassede læringsomgivelser?
- Hvordan vil en lenger skolevei eller endret skoleskyssordning påvirke deres hverdag?

Elever med lang reisevei:

- Hvilken påvirkning kan økt reisevei ha på elevenes trivsel, faglige mestring og fritidsaktiviteter?
- Er det sikret trygge skoleskyssordninger, og finnes det alternative løsninger dersom reiseveien blir for lang?

Minoritetsspråklige elever:

- Vil elevene ha tilgang til tilpasset språkopplæring ved den nye skolen?
- Hvordan påvirkes muligheten for å bevare et inkluderende språkmiljø?

Hybelboere:

- Vil endringer i skolestrukturen medføre at flere elever må flytte hjemmefra?
- Er det tilstrekkelige oppfølgingsordninger for elever som bor på hybel, inkludert sosial oppfølging, tilgang til helse- og velferdstjenester, samt økonomisk støtte?

Elever i sårbare situasjoner:

- Hvordan påvirkes elever som opplever omsorgssvikt, mobbing eller psykiske helseutfordringer?
- Kan skolestrukturendringen føre til økt risiko for at sårbare elever faller utenfor sosialt og faglig?

Ved å identifisere disse gruppene (og eventuelle andre grupper som kan være relevante alt etter den spesifikke og regionale konteksten) og systematisk vurdere konsekvensene for dem, og sikre at de blir hørt og får medvirke, kan fylkeskommunen sikre at barnets og elevens beste ikke bare vurderes som en generell betraktning, men som en konkret og anvendelig del av beslutningsgrunnlaget.

4. Lovlighetskontroller og vurderingen av barnets beste

I flere saker har kommuners vurderinger av barnets beste, eller mangel på slike vurderinger, i forbindelse med vedtak om skolestrukturendringer, ført til at vedtakene har blitt gjenstand for lovlighetskontroll. En lovlighetskontroll kan ifølge kommunelovens §27-1 første ledd iverksettes dersom tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen krever at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Et slikt krav må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet. Kravet skal settes fram for det organet som traff vedtaket. Hvis organet opprettholder vedtaket, skal saken sendes til departementet. Hvis særlige grunner tilsier det, kan departementet også på eget initiativ kontrollere om et vedtak er lovlig, ifølge KommuneLoven, §27-1, andre ledd.

Myndigheten til å behandle denne typen saker er for kommunale avgjørelser delegert til statsforvalteren, mens fylkeskommunale avgjørelser behandles av det aktuelle fagdepartementet.²¹ I vedtak om skolestrukturendringer på fylkeskommunalt nivå som sendes til lovlighetskontroll, vil Kunnskapsdepartementet være ansvarlig for å ta stilling til om vedtaket er fattet på lovlig vis.

Ifølge kommuneloven §27-3 skal en lovlighetskontroll ta stilling til om vedtaket har a) et lovlig innhold, b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak, og c) har blitt til på lovlig måte. Lovlighetskontrollen som er krevet av medlemmer i kommunestyret eller fylkestinget etter § 27-1 første ledd kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken. Dersom instansen som gjennomfører lovlighetskontrollen finner at det er gjort feil som gjør vedtaket ugyldig, oppheves vedtaket iht. kommuneloven §27-3.

Innblikk i lovlighetskontroller som omhandler barnets-beste-vurderinger i vedtak om skolestrukturendringer, kan gi informasjon om hva som kjennetegner kommunale vurderinger der barnets beste anses som tilstrekkelig ivaretatt, og omvendt hva som kjennetegner saker der barnets beste ikke anses som tilstrekkelig ivaretatt. Ut fra dette er det mulig å trekke konklusjoner om hva som i norsk forvaltning regnes som tilstrekkelige utredninger av barnets beste i saker som dreier seg om skolestrukturendringer.

Vi har derfor søkt innsyn i lovlighetskontroller foretatt av Kunnskapsdepartementet og statsforvalterne/fylkesmennene som omhandler kommunale og fylkeskommunale vedtak om skolestrukturendringer de siste 10 årene (fra 2015-2025). Innsyn er dels søkt via søketjenesten *eInnsyn* som er utviklet for å være en felles innsynsløsning for stat, kommune og fylkeskommune, dels via direkte henvendelse til Kunnskapsdepartementet og statsforvaltere. Vi har dessuten gjort ulike søk på fylkeskommunenes hjemmesider og dokumentksamlinger, med søkeordene: skolestruktur, tilbudsstruktur, skoletilbud, skolenedleggelse og barnets beste for å finne utredninger av barnets beste i saker om skolestrukturendringer.

²¹ Kommunal- og regionaldepartementet (2013).

Etter å ha fått innsyn i en rekke lovlighetskontroller og tilknyttede dokumenter fra 10 - årsperioden, foretok vi en sortering for å velge ut de lovlighetskontroller som involverte vurderinger av utredninger om barnets beste. Resultat etter innsynsbegjæring og sortering var:

- Én lovlighetskontroll foretatt av Kunnskapsdepartementet som omhandler barnets beste i vedtak om skolestrukturendring på fylkeskommunalt nivå.
- 14 lovlighetskontroller foretatt av statsforvaltere/fylkesmenn som omhandler barnets beste i vedtak om skolestrukturendring på kommunalt nivå.

4.1 Vurdering av barnets beste i lovlighetskontroll av fylkeskommunale vedtak om skolestruktur

Ifølge innsynet vi har fått, har det kun forekommet én gang at Kunnskapsdepartementet har foretatt lovlighetskontroll som angår vurderingen av barnets beste i vedtak om skolestruktur på fylkeskommunalt nivå. Denne lovlighetskontrollen omhandler vedtak om skolestruktur for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune. Innlandet fylkeskommune oversendte departementet krav om lovlighetskontroll av fylkestingets vedtak 23. oktober 2023 i sak 66/2024 om skolestruktur for skoleåret 2025/2026, etter krav om lovlighetskontroll ble fremsatt av et mindretall av fylkestingets representanter.²² Kjernen i lovlighetsklagen er at vedtaket er i strid med utredningsplikten, idet vurderinger av barnets beste ifølge klagen ikke har vært tilstrekkelig utredet i saksforberedelsen.

Departementet har i sin behandling av klagen vurdert at det i hovedsak er Grunnloven § 104 og opplæringslova §§ 10-1 og 10-2 (barnets beste og retten til medvirkning) som kan sies å være av relevant prosessuell karakter. Departementet har derfor i hovedsak konsentrert seg om disse bestemmelsene og undersøkt hvorvidt kravet om å vurdere barnets beste er oppfylt, men har også vurdert om vedtaket som sådan har et lovlig innhold.

Departementets konklusjon er at Innlandet fylkeskommunes vedtak har et lovlig innhold og at barnets beste er blitt vurdert på tilstrekkelig måte. Departementet baserer denne konklusjon på at Innlandet fylkeskommune har lagt til rette for ungdomsmedvirkning på ulike måter, blant annet gjennom medvirkningskonferanser, Ungdommens fylkesting og åpne høringer.²³ Selv

²² Kunnskapsdepartementet (17.01.2025).

²³ Innlandet fylkeskommune har dokumentert følgende tiltak som er gjennomført for å sikre at barn og unges stemme ble hørt: 1: Ungdomsråd og elevråd har vært involvert i flere faser av prosessen. 2: Ungdommens fylkesting (UFT) har fått presentert saken og bidratt med innspill i mars 2023, der de blant annet har diskutert kvalitet i opplæring og alternative opplæringsmodeller. 3: Innlandet ungdomsråd har blitt orientert flere ganger, blant annet i januar 2024 og i et møte 15. august 2024, hvor de fikk mulighet til å stille spørsmål. 4: To egne orienteringsmøter for ungdom ble arrangert i høringsperioden, hvor ungdomsråd, elevråd og kommunale ungdomsråd var invitert. 5.: Egne medvirkningskonferanser for ungdom ble gjennomført høsten 2023, hvor 135 ungdommer deltok og ga innspill om relevante problemstillinger for utredningsarbeidet. En egen rapport som er vedlagt saksfremlegget oppsummerer ungdommens innspill fra medvirkningskonferansene. (Innlandet fylkeskommune (2024)).

om det i kravet om lovlighetskontroll fremsettes kritikk av hvordan medvirkningen er gjennomført, anser departementet at prosessen samlet sett har gitt ungdom en reell mulighet til å uttrykke sine synspunkter. Det ble presentert en egen vurdering av barnets beste for fylkestinget før vedtaket, som inkluderte:

- Potensielt negative konsekvenser som lengre reisevei og økt andel hybelboere.
- Mulige avbøtende tiltak som tettere oppfølging av hybelboere, økonomiske støtteordninger og transporttiltak.
- Positive konsekvenser, som et mer stabilt og forutsigbart opplæringstilbud med bedre kvalitet.

Departementet konkluderer at denne vurderingen av barnets beste er i tråd med anbefalte metoder for barnerettighetsvurderinger. Her vises til Barneombudets anbefalte steg-for-steg-metode for barnerettighetsvurderinger, og departementet vurderer at fylkeskommunens utredning samsvarer med stegene i veilederen, som inkluderer:

- Identifikasjon av hvilke barnerettigheter som påvirkes
- Innhenting av kunnskap om hvordan barns rettigheter påvirkes
- Analyse av konsekvenser og vurdering av avbøtende tiltak
- Vurdering av barnets beste og forslag til tiltak for å minimere negative konsekvenser

Departementet finner dermed at fylkeskommunens vurdering av barnets beste har vært tilstrekkelig og at lovkravene er oppfylt. Det anføres også at beslutninger om hvordan skolestrukturen i et fylke skal være faller inn under fylkeskommunens frie skjønn og at det ikke er avdekket feil som gjør det ugyldig. Departementet legger vekt på at det ikke er identifisert brudd på retten til utdanning eller andre grunnleggende rettigheter.

Oppsummert vurderer departementet altså at Innlandet fylkeskommune har tatt barnets beste på alvor gjennom en strukturert prosess med involvering av ungdom og vurdering av konsekvenser. Det vil si at både de prosessuelle og de materielle (innholdsmessige) sidene av fylkeskommunens utredning er forsvarlige og at fylkeskommunens vedtak dermed er lovlig.

4.2 Vurdering av barnets beste i lovlighetskontroller av kommunale vedtak om skolestruktur

Av de 14 lovlighetskontrollene foretatt av statsforvaltere/fylkesmenn som omhandler barnets beste i vedtak om skolestrukturendring på kommunalt nivå, er 11 av vedtakene kjent gyldige, mens 3 vedtak er kjent ulovlige og dermed opphevet. Vi har ikke funnet noen lovlighetskontroller som omhandler barnets beste i vedtak om skolestruktur fra før 2017, og resultatet av vår innsynsanmodning viser en kraftig økning i slike lovlighetskontroller de siste par årene. Følgende tabell gir oversikt over kommuner, vedtak og årstall:

Tabell 2: Lovlighetskontroller foretatt av statsforvaltere/fylkesmenn av vedtak om skolestrukturendring²⁴

Kommune	Utfallet av lovlighetskontrollen	Årstall
Kristiansand	Gyldig vedtak	2017
Krødsherad	Gyldig vedtak	2022
Øygarden	Gyldig vedtak	2022
Tjeldsund	Gyldig vedtak	2023
Sandefjord	Gyldig vedtak	2023
Hamar	Gyldig vedtak	2023
Gran	Gyldig vedtak	2024
Løten	Gyldig vedtak	2024
Brønnøy	Gyldig vedtak	2024
Åmot	Gyldig vedtak	2024
Halden	Gyldig vedtak	2024
Leirfjord	Vedtak opphevet	2022
Indre Fosen	Vedtak opphevet	2024
Bodø	Vedtak opphevet	2024

Vi vil i det følgende redegjøre for hva som kjennetegner vurderingene i de 11 vedtakene som er kjent gyldige fordi barnets beste er vurdert som tilstrekkelig utredet, og dernest de tre vedtakene som ble opphevet på bakgrunn av en utilstrekkelig utredning av barnets beste.

4.3 Vedtak som er kjent gyldige

Gjennomgangen av lovlighetskontrollene viser et tydelig mønster i klagerne begrunnelser for å kreve lovlighetskontroll. Disse faller i hovedsak innenfor følgende kategorier:

A. Manglende eller utilstrekkelig vurdering av barnets beste

Flere klager hevder at kommunestyrene ikke har gjort en selvstendig og eksplisitt vurdering av barnets beste. De mener at hensynet til barnets beste har blitt underordnet økonomiske og administrative hensyn. Det påstås i flere saker at kommunestyrene ikke har synliggjort hvordan barnas behov og interesser har vært vektlagt i beslutningen.

B. Manglende eller utilstrekkelig medvirkning fra barn

I flere av sakene hevder klagerne at barn og unge ikke har fått tilstrekkelig mulighet til å uttale seg om skolenedleggelser eller strukturendringer. I noen av sakene peker klagerne på at barn kun har vært representert gjennom elevråd, mens de mener at en mer direkte involvering

²⁴ Se kildelisten for referansene til saksdokumentene.

burde vært gjennomført. Det fremsettes også kritikk mot at høringsprosesser og undersøkelser har vært rettet mest mot voksne (foresatte og FAU) og at barnas syn ikke har vært tilstrekkelig fremhevet i saksdokumentene.

C. Mangelfull konsekvensutredning av vedtakenes effekt på barn

Flere klagere argumenterer for at kommunene ikke har vurdert spesifikke konsekvenser for elevenes læringsmiljø, trivsel, skolevei eller sosiale relasjoner. Spesielt nevnes økt reisevei, utfordringer med skoleskyss og risiko for økt mobbing på større skoler som problemområder. Noen peker på at samfunnsmessige konsekvenser, som fraflytting og lokalsamfunnets utvikling, ikke er vurdert i tilstrekkelig grad.

D. Sviktende faktagrunnlag og ufullstendig utredning

I flere av sakene hevder klagerne at kommunene har truffet vedtak uten tilstrekkelig tallmateriale eller helhetlige vurderinger. De mener at økonomiske argumenter har blitt prioritert uten en fullverdig konsekvensutredning av alternativene.

Statsforvalterens vurderinger i de 11 lovlighetskontroller som førte til at vedtakene ble kjent gyldige, kan oppsummeres slik:

A. Barnets beste er et grunnleggende, men ikke avgjørende hensyn

- Statsforvalteren har konsekvent lagt til grunn at hensynet til barnets beste må vurderes, men at det ikke alltid trenger å være det avgjørende hensynet.
- Kommunene kan veie barnets beste opp mot andre faktorer, som økonomi, skolekvalitet og langsiktig samfunnsutvikling, så lenge dette er godt begrunnet.
- I flere saker har Statsforvalteren akseptert at kommunene har prioritert økonomiske hensyn og kvalitet i opplæring fremfor å opprettholde små skoler.

B. Barnets beste har vært synlig i saksbehandlingen

- Kommunene må kunne vise at de har identifisert barns interesser, vurdert dem og veid dem opp mot andre hensyn.
- Det er ikke alltid et krav at vurderingen av barnets beste alltid er en egen, eksplisitt del av vedtaket, men det bør være tydelig i saksdokumentene at dette er vurdert.
- I flere saker har Statsforvalteren bemerket at kommunen burde vært tydeligere på hvordan de har veid barnas interesser i beslutningen, også selv om vedtaket er kjent gyldig.

C. Medvirkning fra barn anses som tilstrekkelig dersom formelle kanaler har vært brukt

- Statsforvalteren har i alle saker vurdert at elever har fått medvirke gjennom elevråd, ungdomsråd eller høringsprosesser.
- Selv om noen klagere har ønsket mer direkte involvering av flere barn, mener Statsforvalteren at medvirkning gjennom representanter er tilstrekkelig.

- Det er imidlertid bemerket i noen av sakene at kommunene kunne ha vært tydeligere på hvordan barnas innspill har påvirket beslutningen.

D. Saksbehandlingsprosessen har vært grundig og forsvarlig

- I alle sakene har Statsforvalteren vurdert at kommunene har fulgt lovpålagte saksbehandlingskrav.
- Kommunene har gjennomført høringsrunder, innhentet innspill og vurdert konsekvensene av vedtakene.
- Selv om konsekvensutredningene i noen av sakene kunne vært mer omfattende, har Statsforvalteren ikke funnet at manglene har vært så store at vedtakene må kjennes ugyldige.

Basert på vår gjennomgang av lovlighetskontrollene kan vi trekke ut følgende kjennetegn ved kommunale utredninger og vurderinger av barnets beste som anses som forsvarlige:

1. Barns medvirkning er sikret og dokumentert gjennom etablerte kanaler (elevråd, ungdomsråd, høringer, spørreundersøkelser, FAU).
2. Barnets beste vurderes som ett av flere hensyn i en helhetlig beslutning.
3. Langsiktig skolekvalitet og pedagogiske ressurser veier ofte tyngre enn kortsiktige konsekvenser for enkeltelevens nærhet til skolen.
4. Kommunen har tatt hensyn til trygge transportordninger og avbøtende tiltak for elever som får lengre reisevei.
5. Kommunen har dokumentert sin vurdering av konsekvenser for elevene, selv om dette ikke alltid er fremstilt eksplisitt som en "barnets beste-vurdering".

Som nevnt har statsforvalteren i flere av sakene fremsatt kritikk av prosessen i kommunene, selv om ingen vedtak ble opphevet. Kritikkpunktene kan oppsummeres slik:

1. Vurderingen av barnets beste er i noen saker ikke gjort eksplisitt selv om den fremgår indirekte.
2. Noen kommuner får kritikk for at de kunne ha vært tydeligere på hvordan barnets beste ble veid opp mot andre hensyn.
3. Barnas medvirkning burde vært mer synliggjort. Selv om elevråd og ungdomsråd har medvirket, burde kommunene i noen tilfeller tydeligere forklare hvordan barnas syn har påvirket beslutningen.
4. Enkelte saker fikk kritikk for at konsekvensutredningene var for lite detaljert og at vurderingene av skoleskyss, læringsmiljø og sosial tilhørighet burde vært mer grundige.

Konklusjon

- Statsforvalteren anser barnets beste som ivaretatt når det er synlig at kommunen har vurdert barnas interesser og veid dem opp mot andre hensyn.
- Medvirkning gjennom elevråd og ungdomsråd er akseptabelt, men bør være bedre dokumentert.

- Kommunene bør synliggjøre vektingen av hensynet til barnets beste enda tydeligere i beslutningene.

4.4 Vedtak som ble opphevet på bakgrunn av en utilstrekkelig utredning av barnets beste

I de tre lovlighetskontroller som førte til oppheving av kommunalt vedtak om skolestruktur (i Indre Fosen, Leirfjord og Bodø kommune) er mangelfull vurdering av barnets beste og utilstrekkelig utredning av konsekvenser for barna årsak til at vedtakene ble kjent ulovlige. Statsforvalteren fant alvorlige saksbehandlingsfeil i alle sakene.

1. Indre Fosen kommune

Kommunestyrets vedtak her dreide seg om å flytte elever midlertidig fra Fevåg/Hasselvika skole til Åsly skole for skoleåret 2024–2025. Vedtaket ble opphevet fordi statsforvalteren fant at det ikke var noen vurdering av barnets beste i vedtaket. Kommunen hadde altså ikke gjort en synlig vurdering av hvordan flyttingen ville påvirke barna. Barn fikk ikke medvirke – elever og foresatte ble ikke hørt før vedtaket ble fattet. Kommunen hadde heller ikke vurdert hvordan skoleskyss, læringsmiljø eller sosiale forhold ville bli påvirket. Statsforvalterens konkluderte derfor at vedtaket var ugyldig fordi saksbehandlingsfeilene kunne ha påvirket utfallet.

2. Leirfjord kommune

Kommunestyret vedtok å legge ned Ulvang og Tverlandet skoler som en del av budsjettvedtaket for 2022. Statsforvalterens konkluderte at manglende vurdering av barnets beste og manglende oppdatert høring gjorde vedtaket ugyldig. Kommunen brukte en høringsprosess fra 2020 som grunnlag for vedtaket i 2021, uten å innhente nye uttalelser fra berørte elever og foresatte. Statsforvalterne vurderte at dette var utilstrekkelig. Barnets beste var ikke vurdert – det var ingen dokumentert vurdering av hvordan skolenedleggelsen ville påvirke barna. Kommunen vurderte ikke skoleskyss, reisevei eller andre konsekvenser for elevene.

3. Bodø kommune

Vedtak som var klaget inn dreide seg om barnehage- og skolebehovsplan 2024–2034 som inkluderte flere nedleggelser og sammenslåinger. Vedtaket ble vurdert ugyldig av statsforvalteren av følgende årsaker:

- Barnets beste var ikke synliggjort – Kommunen hadde gjennomført en omfattende høringsprosess, men det var uklart hvordan barnas innspill ble brukt og vektet i beslutningen.
- Manglende vurdering av hvordan endringene ville påvirke barn – ROS-analyser ble gjennomført, men det var uklart hvordan disse var vektlagt i den endelige beslutningen.

- Kommunen hadde ikke involvert en representant med ansvar for å sikre barns interesser (barnerepresentant).

Overordnet konkluderte statsforvalteren at ingen dokumenter i kommunens saksframlegg dokumenterer at barnets beste har inngått som et grunnleggende hensyn i kommunens vurdering. Dermed fremgår det heller ikke hvordan hensyn til barnets beste er veiet mot andre hensyn som gjør seg gjeldende i saken.

Fellesnevnerne i de tre sakene som førte til opphevelse av vedtak, er at det forelå ingen eller mangelfull vurdering av barnets beste – kommunene hadde ikke synliggjort hvordan barnas interesser var vurdert. Barn og foresatte fikk ikke medvirke i beslutningen, eller deres synspunkter kom ikke frem i avgjørelsen – høringer var enten ikke gjennomført, ikke oppdatert eller ikke vektlagt på dokumenterbart vis. Mangelfull konsekvensutredning ble ansett som en saksbehandlingsfeil som kunne ha påvirket utfallet, og vedtakene ble derfor ikke vurdert som forsvarlig fundert. Lovlighetskontrollene i disse tre sakene viser til brudd på FNs barnekonvensjon artikkel 3 og 12 – Barns rett til å bli hørt og plikten til å vurdere barnets beste som et grunnleggende hensyn var ikke oppfylt.

4.5 Konklusjon på gjennomgangen av lovlighetskontroller

Gjennomgangen av lovlighetskontrollene viser at vurderinger av barnets beste i vedtak om skolestrukturendringer anses som tilstrekkelige når kommunene både har gjennomført en formelt korrekt prosess og dokumentert en reell vurdering av hvordan vedtaket påvirker barn. Statsforvalteren vektlegger primært prosedyrekorrekthet, der barns formelle medvirkning, høring av berørte parter og en forsvarlig konsekvensutredning står sentralt. Dersom kommunen har gitt barn mulighet til å bli hørt og synliggjort hvordan deres interesser er vurdert, anses ofte vurderingen som tilstrekkelig selv om barnets beste ikke nødvendigvis er det avgjørende hensynet i vedtaket. Kommunene har betydelig skjønnsfrihet i hvordan de veier barnets beste opp mot andre hensyn som økonomi, skolekvalitet og demografi, så lenge de kan vise at vurderingen er gjort på en synlig og etterprøvbar måte. Innholdsmessige vurderinger av barnets beste, altså kvaliteten på kommunens avveining mellom barns interesser og andre hensyn, blir sjelden overprøvd så lenge prosessen er grundig dokumentert. Når vedtak har blitt opphevet, har det vært fordi både prosessuelle og innholdsmessige feil har vært til stede, med særlig vekt på manglende høring, utdatert eller fraværende konsekvensutredning, og fravær av en eksplisitt vurdering av barnets beste i beslutningsgrunnlaget. Terskelen for å gjøre et vedtak ugyldig ser ut til å være at saksbehandlingsfeil foreligger, og lovlighetskontrollene viser at fravær av en barnets beste-vurdering anses som en saksbehandlingsfeil. Samlet sett er det ikke nødvendigvis kvaliteten på kommunens vurdering av barnets beste som avgjør lovligheten av et vedtak, men om vurderingen er gjort på en synlig, etterprøvbar og prosessuelt korrekt måte, innenfor rammen av det skjønnnet kommunene har til å balansere ulike hensyn.

5.Oppsummerende konklusjon

Basert på norsk lovverk, eksisterende veiledere for utredninger av barnets beste/barnerettighetsvurderinger, samt vår analyse av eksisterende lovlighetskontroller, kan følgende oppsummering svare på hvilke momenter som er vesentlige for at kommuner og fylkeskommuner kan foreta en tilfredsstillende vurdering av barnets beste-prinsippet i saker om skolestrukturendringer:

En systematisk og strukturert vurdering må være forsvarlig utredet, dokumentert og balansert opp mot andre relevante hensyn, som økonomiske, demografiske, geografiske og pedagogiske forhold. For å sikre en grundig vurdering av elevens beste som er i tråd med nasjonale og internasjonale forpliktelser bør kommunen/fylkeskommunen gjennomføre en barnerettighetsvurdering i tråd med FNs barnekomités retningslinjer og Barneombudets veileder. Dette innebærer å identifisere hvilke elevgrupper som påvirkes, vurdere hvilke rettigheter som berøres, og analysere konsekvensene for ulike elevgrupper. Deretter må vurderingen synliggjøre hvordan barnets beste veies opp mot andre hensyn, for eksempel økonomisk bærekraft, skoletilbudets faglige kvalitet og tilgangen til fagkompetanse og spesialpedagogiske ressurser. Det er ikke et krav at barnets beste alltid er det avgjørende hensynet, men det må synliggjøres at det er et grunnleggende hensyn som er vurdert i beslutningen.

Videre bør kommunen/fylkeskommunen sikre reell medvirkning fra elever gjennom høringer, elevinndragende prosesser og formelle kanaler for representasjon i beslutningsprosessen. Det må dokumenteres hvordan barn og unge har fått uttrykke sine synspunkter, og hvordan disse har blitt vektlagt i beslutningen. Dersom barnets beste blir tilsidesatt til fordel for andre hensyn, må dette begrunnes spesifikt og man må vise hvordan eventuelle negative konsekvenser for barn avbøtes, eksempelvis gjennom tiltak som skoleskyss, sosiale tiltak for hybelboere, økonomisk støtte eller tilrettelegging.

Dersom kommunen/fylkeskommunen gjennomfører en slik strukturert vurdering og sikrer at både prosessuelle og innholdsmessige krav oppfylles, vil vurderingen av barnets beste være forsvarlig og i tråd med opplæringslova § 10-1. Dersom fylkeskommunen ikke synliggjør en eksplisitt vurdering av elevens beste, ikke dokumenterer hvordan barnas innspill er vektlagt, eller ikke utreder konsekvenser tilstrekkelig, kan vedtaket bli ansett som mangelfullt og dermed ugyldig i en lovlighetskontroll.

KILDELISTE²⁵

Litteratur

- Barneombudet. «Hvordan vurdere barnets beste i saker som berører barn generelt?» (u.å.). Barnerettighetsvurderinger steg for steg – Barneombudet Hentet 11.02.2025.
- Bårdsen, Arnfinn. "Barnekonvensjonen i Høyesteretts praksis." (2016) barnerettsdagen-2016.pdf hentet 30. 03. 2025
- ENOC The European Network of Ombudspersons for Children. «Rammeverk for barnerettighetsvurderinger.» (2020) <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Andre-publikasjoner/ENOCs-Rammeverk-for-barnerettighetsvurderinger.pdf>. Hentet 11.02.2025.
- Haugli, Trude. "Hensynet til barnets beste." I *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. 4. utgave. Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt, Kirsten Sandberg red., Universitetsforlaget, 2020, s. 55-78.
- Høstmælingen, Njål, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg. *Barnekonvensjonen: Barns rettigheter i Norge*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2020.
- Innlandet fylkeskommune. *Vurderinger rundt barnets beste – foreløpig notat som presiseres ytterligere gjennom en orientering i fylkestinget 22.10.24*. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.
- Kommunal- og regionaldepartementet. *Lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59: Veileder H-2299*. Rundskriv, 21. 10. 2013. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/lovlighetskontroll_etter_kommuneloven_paragraf_59.pdf
- Kvalø, Kirsten Kolstad. "Karnov lovkommentar til menneskerettsloven - mrl 1999» I *Lovdata pro* (2021) hentet 23. 03. 2025.
- Smith, Lucy "FNs konvensjon om barnets rettigheter." I *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. 4. utgave. Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt, Kirsten Sandberg red., Universitetsforlaget, 2020, s. 55-78.
- Sollie, Susanne. "Karnov lovkommentar til opplæringslova 2023, note 1 til § 10-1 1. ledd." I *Lovdata pro*(2024) hentet 30. 03. 2025.
- Weiss, Daniel, Lea Louise Videt og Ragnhild Holmen Waldahl. *Konsekvenser av skolestrukturendringer i videregående skole. En kunnskapsoppsummering om skolesentralisering, reisevei, hybeltilværelse og alternative modeller for videregående opplæring*. NF-rapport 9/2025. Bodø: 2025.

²⁵ Kildelisten omfatter også referanser som er brukt i vedlegget (*Nærmere om lovgrunnlaget*)

Regelverk

Norske lover

1814	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov
1999	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)
2018	Lov 22. Juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
2023	Lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Forarbeider

NOU 2019:23 *Ny opplæringslov.*

Prop. 57 L (2022) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)".*

Rettspraksis

Rt. 2012 side 1985 (lengeværende barn I).

Rt. 2012 side 2039 (lengeværende barn II).

Rt. 2015 s. 93.

Rt. 2015 side 1388 (internflukt).

HR-2015-206-A (Maria-dommen).

Internasjonale rettskilder

Traktater/direktiver

BK	<i>FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (Barnekonvensjonen, BK)</i>
VCLT	<i>The Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna 23 May 1969.</i>

Praksis fra mellomstatlige organisasjoner

FN	<i>Erklæring om barnets rettigheter. Vedtatt av FNs generalforsamling 20. november 1959.</i>
----	--

FNs barnekomité	<i>Generell kommentar nr. 4: Unge menneskers helse og utvikling sett i relasjon til konvensjonen om barnets rettigheter.</i> (utgitt 1. juli 2003). <u>0342724</u>
FNs barnekomité	<i>Concluding Observations: Norway.</i> CRC/C/15/Add.126. (20. 10. 2003). Tilgjengelig fra: https://undocs.org/CRC/C/15/Add.126 . hentet 30.03. 2025.
FNs barnekomité	<i>Generell kommentar nr. 5: Generelle tiltak til gjennomføring av Konvensjonen om barnets rettigheter.</i> (Utgitt 27. november 2003). [Oversatt til norsk av Barne- og likestillingsdepartementet]. <u>0345514</u> .
FNs barnekomité	<i>Generell kommentar nr. 12): Barnets rett til å bli hørt.</i> (Utgitt 20. juli 2009). [Oversatt til norsk av Barne- og likestillingsdepartementet]. <u>0943699</u>
FNs barnekomité	<i>Concluding Observations: Norway.</i> CRC/C/NOR/CO/4. (29. 01. 2010) Tilgjengelig fra: https://digitallibrary.un.org/record/678329 hentet 30.03. 2025.
FNs barnekomité	<i>Treaty-Specific Guidelines Regarding the Form and Content of Periodic Reports to be Submitted by States Parties under Article 44, Paragraph 1(b), of the Convention on the Rights of the Child.</i> CRC/C/58/Rev.2. (2010). Tilgjengelig fra: https://digitallibrary.un.org/record/709813
FNs barnekomité	<i>Generell kommentar nr. 14 : Barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn.</i> (Utgitt 29. Mai 2013). [Oversatt til norsk av Barne- og likestillingsdepartementet]. <u>United Nations</u>

Lovlighetskontroller

- Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder. *Lovlighetskontroll – Kristiansand kommune: Oppvekststyrets sak 40/70, trinnfordeling Vågsbygd skole.* 04.07.2017. Ref. nr. 2017/6139. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.
- Kunnskapsdepartementet. *Lovlighetskontroll av fylkestingets vedtak 23. 10. 2023 i sak 66/2024 om skolestruktur for skoleåret 2025/2026.* 17.01.2025. Dokument mottatt gjennom innsynsbegjæring.
- Statsforvalteren i Innlandet. *Lovlighetskontroll – Løten – Framtidens skole i Løten.* Ref.nr. 2024/6081. 24.9.2024. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.
- Statsforvalteren i Innlandet. *Lovlighetskontroll av vedtak i sak 62/24 – Utredning av ny barnehage- og skolestruktur i Gran kommune,* 22. november 2024. Ref. nr. 2024/7279. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.
- Statsforvalteren i Innlandet. *Lovlighetskontroll av vedtak om endret skolestruktur i Hamar kommune, sak 33/22.* 19.05.2023. Ref.nr. 2023/1640. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.

Statsforvalteren i Innlandet. *Lovlighetskontroll av vedtak om endret skolestruktur i Åmot kommune, sak 2024/15.* 31. mai 2024. Ref.nr. 2024/4512. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.

Statsforvalteren i Nordland. *Lovlighetskontroll - skolenedleggelse - Ulvang oppvekstsenter - Tverlandet oppvekstsenter – Leirfjord, sak 84/2021.* 06.04.2022. Ref.nr. 2022/117. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.

Statsforvalteren i Nordland. *Lovlighetskontroll – Brønnøy – skolestruktur. Vedtak i KS sak 16/24 av 21. februar 2024.* 6. juli 2024. Ref.nr. 2024/2583. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.

Statsforvalteren i Oslo og Viken. *Lovlighetskontroll av vedtak om stedsvalg for skole - Krødsherad kommune, vedtak av 16.12.2021 i sak PS 130/21.* 24.10.2022. Ref.nr. 2022/761. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark. *Krav om lovlighetskontroll av Bodø bystyres vedtak i PS sak 24/26 - Barnehage - og skolebehovsplan 2024 – 2034.* 28.06.2024. Ref.nr. 2024/6286. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark. *Krav om lovlighetskontroll av Tjeldsund kommunestyres vedtak sak 110/22 - endring av skolestruktur i Tjeldsund kommune.* 15. mars 2023. Ref. nr. 2023/2269. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.

Statsforvalteren i Trøndelag. *Avgjørelse av lovlighetsklage - Indre Fosen kommune - kommunestyrets vedtak sak 65/24 punkt 11 - midlertidig flytting av elever.* 27.08.2024. Ref.nr. 2024/9377. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. *Lovlighetskontroll av Sandefjord kommunes vedtak om skolestruktur, sak 015/23.* Ref.nr. 2023/4646. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.

Statsforvalteren i Vestland. *Vedtak etter krav om lovlighetskontroll – Nedlegging av Blomvåg skule – KS-sak 146/21 – Øygarden.* 2. juni 2022. Ref. 2021/16999. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. *Statsforvalterens svar på krav om lovlighetskontroll - Halden -kommunestyrevedtak PS 84/2024 - nedleggelse av Prestebakke skole fra skoleåret 2025/2026.* 14.11.2024. Ref.nr. 2024/27269. Dokument mottatt via innsynsbegjæring.

6. Vedlegg – Nærmere om lovgrunnlaget

6.1 FNs barnekonvensjon som rettskilde

FNs barnekonvensjon er en *sentral* rettskilde i Norge. Etter inkorporasjon av barnekonvensjonen har antall saker hvor barnekonvensjonen påberopes økt betraktelig. Fra 2003 til 2016 har Høyesterett behandlet om lag 80 saker der FNs barnekonvensjon trekkes inn i sakspremissene. Det er særlig innenfor tre saksfelt hvor barnekonvensjonene påberopes for lagmannsrett og Høyesterett: barnevernrett, strafferett og utledningsrett. Av konvensjonsartiklene er det artikkel 3 nr. 1 om barnets beste som dominerer.²⁶ Artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt i enkeltsaker er også et gjengående tema. FNs barnekonvensjon har for øvrig vært inngående vurdert av Høyesterett i tre plenumsdommer: Rt. 2012 side 1985 (lengeværende barn I), Rt. 2012 side 2039 (lengeværende barn II) og Rt. 2015 side 1388 (internflukt). HR.2015-206-A (Maria-dommen) gir også en grundig redegjørelse for barnekonvensjonen som rettskilde i norsk rett.²⁷

6.1.1 Wien-konvensjonens føringer for tolkninger av folkerettslige traktater

Wien-konvensjonen legger føringer for tolkning av folkerettslige traktater, og slår i artikkel 31 (1) fast at en konvensjon, herunder barnekonvensjonen, skal tolkes i sammenheng med konvensjonens gjenstand og formål (“object and purpose”),²⁸ og at den skal tolkes som et hele. Tilsvarende føringer fremgår også direkte av barnekonvensjonen, og er et moment som barnekomiteen legger stor vekt. Et eksempel som nevnes i Høstmælingen et.al., 2020, s. 27, er barnekonvensjonen artikkel 22, som isolert sett gir en relativt svak beskyttelse til mindreårige asylsøkere. Når imidlertid artikkel 22 leses i sammenheng med artikkel 3 om barnets beste, artikkel 2 om ikke-diskriminering og artiklene om rett til helse, utdanning med flere, altså som et hele, får den vesentlig større kraft. Tilsvarende gjelder for andre områder, slik som barnets rett til medvirkning og retten til å bli hørt (artikkel 12), som aktualiseres i forbindelse med eksempelvis endringer i skolestruktur, som denne gjennomgangen tematisk tar utgangspunkt i.

6.1.2 Barnekonvensjonen artikkel 3

Barnekonvensjonen artikkel 3 lyder i sin helhet slik:

²⁶ Bårdsen (2016)

²⁷ Høstmælingen et al. (2020) s. 30

²⁸ VCLT art. 31

Artikkel 3 nr. 1: “Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.”

Artikkel 3 nr. 2: “Partene påtar seg å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, idet det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnets foreldre, verger eller andre enkeltpersoner som har det juridiske ansvaret for ham eller henne, og skal treffe alle egnede, lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål.”

Artikkel 3 nr. 3: “Partene skal sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for barns omsorg eller beskyttelse, retter seg etter de standarder som er fastsatt av de kompetente myndigheter, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner samt kvalifisert tilsyn.”

Barnekonvensjonen artikkel 3 inkluderer tre ulike bestemmelser. Den kjente og mest omtalte er artikkel 3 nr. 1 - prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Artikkel 3 nr. 2 omhandler statenes forpliktelse til å sikre barnets trivsel, og artikkel 3 nr. 3 omhandler krav til institusjoner og tjenester som har ansvar for barnets omsorg og beskyttelse.²⁹

Prinsippet om “barnets beste” (artikkel 3 nr. 1) er av FNs barnekomité utpekt som ett av konvensjonens generelle prinsipper, ved siden av forbudet mot diskriminering (artikkel 2), retten til liv, overlevelse og utvikling (artikkel 6) og barns rett til å bli hørt (artikkel 12).³⁰ Samlet utgjør disse prinsippene barnekonvensjonens kjerneverdier, og skal tas i betraktning ved tolkning og bruk av hele konvensjonen. Videre har prinsippene et generelt bruksområde, herunder utover områder som er direkte regulert i konvensjonen, eksempelvis ved fastsettelse av skolestruktur eller trafikkplanlegging.³¹

6.2 Generelle kommentarer - rettesnor for tolkning av barnekonvensjonen

Ved tolkningen av barnekonvensjonen er den naturlige forståelsen av ordlyden i artiklene det klare utgangspunktet. Barnekomiteens generelle kommentarer (“general comments”) gir her verdifulle retningslinjer for tolkning og anvendelse av barnekonvensjonens meningsinnhold. Barnekomiteen har utgitt 26 kommentarer, som alle er publisert etter 2005. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at det for barnekomiteen er viktigere at de generelle kommentarene benyttes til å påpeke og anbefale hvordan statene på en bedre måte kan ivareta barns rettigheter på ulike områder, heller enn å fastslå at en stat har opptrådt i strid med konvensjonen.³² De generelle kommentarene er således ikke rettslig bindende, men er, som påpekt ovenfor, verdifulle retningslinjer for tolkningen og anvendelsen av

²⁹ Kvalø (2021) note 1 til Art 3

³⁰ FNs barnekomité (2010) III B 3, avsnitt 23 og 25.

³¹ Haugli (2020) s. 55

³² Smith (2020) s. 26

konvensjonen.³³ Kommentarene blir oftest utviklet i samarbeid mellom UNICEF og andre organisasjoner, etter brede høringsprosesser. Hva videre angår de generelle kommentarene gjelder disse tolkning av enkelte artikler eller særlig viktige spørsmål.

Det er primært artikkel 3 nr. 1 om barnets beste det her skal redegjøres nærmere for. Ettersom temaet for oppdraget er knyttet til planlegging av fremtidig skolestruktur, kan det likevel være verdt å peke på en mulig relevans av artikkel 3 nr. 2 om barns rett til beskyttelse, omsorg og trivsel: «Partene påtar seg å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, idet det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnets foreldre, verger eller andre enkeltpersoner som har det juridiske ansvaret for ham eller henne, og skal treffe alle egnede, lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål.» (Barnekonvensjonen, artikkel 3, nr. 2)

Kvalø (2021) understreker at bestemmelsen er lite kommentert og anvendt av barnekomiteen, og at konvensjonens forarbeider heller ikke gir mye veiledning. Det er likevel i denne sammenheng et poeng å reflektere rundt artikkel 3 nr. 2, all den tid barns trivsel ofte er nært knyttet til skolesituasjonen, og at de som skal “treffe administrative tiltak” rettet mot barn i så måte kan ha forpliktelser etter artikkel 3 nr. 2.³⁴

Nedenfor følger en gjennomgang av to sentrale generelle kommentarer som er aktuelle for temaet “endringer i skolestruktur”; generell kommentar nr. 14, som er retningsgivende for tolkning av barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 om barnets beste og generell kommentar nr. 12, som omhandler barns rett til å bli hørt. Samtlige av barnekomiteens kommentarer er tilgjengelig på regjeringen.no, og gir god veiledning om bestemmelsenes innhold og tolkninger av disse.³⁵

6.3 Generell kommentar nr. 14, barnets beste som grunnleggende hensyn

Generell kommentar nr. 14 “Barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn”, angir *retningslinjer* for tolkningen av barnekonvensjonen artikkel 3 nr.1.

I kommentarens innledende del påpekes at konseptet “barnets beste” ikke er nytt, og at det faktisk går forut for barnekonvensjonen da det var nedfelt allerede i Erklæringen fra 1959 (para 2) om barns rettigheter:³⁶ “The child shall enjoy special protection, and shall be given opportunities and facilities, by law and by other means, to enable him to develop physically, mentally, morally, spiritually and socially in a healthy and normal manner and in conditions of

³³Høstmælingen et al. (2012) s. 85

³⁴Kvalø (2021) Note 13 til BKN art. 3 2. ledd.

³⁵Se: Generelle kommentarer fra FNs barnekomité - regjeringen.no

³⁶FN (1959)

freedom and dignity. In the enactment of laws for this purpose, the best interests of the child shall be the paramount consideration.”

Videre i kommentar nr. 14 poengteres at barnekonvensjonen ikke bare omtaler prinsippet om barnets beste i artikkel 3 nr. 1, men at konvensjonen også eksplisitt refererer til barnets beste i en rekke andre artikler. “Til barnets beste” er, slik det vurderes i generell kommentar nr. 14, et konsept som har som mål å sikre både full og effektiv utnyttelse av samtlige rettigheter som anerkjennes i konvensjonen.³⁷ Komiteen påpeker at “en voksens bedømmelse av barnets beste ikke kan overstyre plikten til å respektere alle barnets rettigheter etter konvensjonen.” Videre minner komiteen om at det ikke eksisterer et hierarki av rettigheter i konvensjonen, men at aller rettigheter er til “barnets beste”, og ingen rett kan bli svekket av en negativ tolkning av barnets beste.³⁸

Generell kommentar nr. 14 del B omhandler barnets beste og forbindelser med andre generelle prinsipper i barnekonvensjonen, herunder barnets beste (artikkel 3 nr. 1) og retten til å bli hørt (artikkel 12). Se 6.1.5 for mer om sammenhengen mellom artikkel 3 og artikkel 12.

6.3.1 Elementer som skal tas i betraktning ved vurdering av barnets beste

Det følger av Generell kommentar nr. 14 at følgende elementer skal tas i betraktning ved vurdering av barnets beste:³⁹

- a) Barnets synspunkter, herunder barnets rett til å uttale seg i alle vedtak som påvirker dem. NB: Barn som er i en sårbar situasjon (funksjonshemming, minoritetsgruppe, migrant etc.) fratar ikke barnet retten til å gi uttrykk for sine synspunkter, og reduserer heller ikke vektleggingen av barnets synspunkter.
- b) Barnets identitet. Barn er ikke en homogen gruppe, og derfor må mangfold tas i betraktning når man vurderer deres beste.
- c) Bevaring av familiemiljøet og opprettholdelse av relasjoner.
- d) Omsorg, beskyttelse og sikkerhet for barnet. Ved vurdering og fastsettelse av det beste for barnet eller barn generelt, skal statens plikt for å sikre barnet den beskyttelsen og omsorgen som er nødvendig for hans eller hennes trivsel (art. 3 nr. 2) tas i betraktning. Begrepene «beskyttelse og omsorg» må også leses i vid forstand, Barnas trivsel, i vid forstand, omfatter deres grunnleggende materielle, fysiske, pedagogiske og emosjonelle behov, samt behov for kjærlighet og trygghet.
- e) Sårbarhetssituasjon. Et viktig element er å vurdere barnets situasjon angående sårbarhet, for eksempel funksjonshemming eller å tilhøre en minoritetsgruppe.

³⁷ Komitéen forventer at partene tolker utviklingen som et «helhetlig konsept, som omfatter barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske, psykologiske og sosiale utvikling» (FNs barnekomité (2003), para. 12)).

³⁸ FNs barnekomité (2013) Ref. I. A, punkt 4.

³⁹ FNs barnekomité (2013), del V., A 1.

Hensikten med å bestemme det beste for et barn eller barn i en sårbar situasjon skal ikke bare være i forhold til full benyttelsen av alle rettigheter som er fastsatt i konvensjonen, men også med hensyn til andre menneskerettighetsnormer knyttet til disse bestemte situasjoner, slik som de som er dekket i blant annet Konvensjonen om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne.

- f) Barnets rett til helse. For eksempel, når det gjelder unge menneskers helse,⁴⁰ har komitéen uttalt at partene har plikt til å sørge for at alle unge, både i og utenfor skolen, har tilgang på tilstrekkelig informasjon av viktighet for deres helse og utvikling for å gjøre riktige valg om helseatferd. Dette bør innbefatte informasjon om bruk og misbruk av tobakk, alkohol og andre rusmidler, kosthold, riktig seksuell og reproduktiv informasjon mv. Ungdom med en psykososial lidelse har rett til å bli behandlet og tatt vare på i samfunnet der han eller hun bor, i den grad det er mulig.
- g) Barnets rett til utdanning. Alle beslutninger om tiltak og handlinger som gjelder ett spesielt barn eller en gruppe barn må respektere barnets eller barnas beste, med hensyn til utdanning. For å fremme utdanning eller bedre kvalitet på utdanningen for flere barn, trenger statene godt utdannede lærere og andre fagfolk som jobber i ulike utdanningsrelaterte settinger, samt et barnevennlig miljø og hensiktsmessige undervisnings- og læringsformer, med hensyn til at utdanning ikke bare er en investering i fremtiden, men også en mulighet for gledesfylte aktiviteter, respekt, deltakelse og oppfyllelse av ambisjoner. Å svare på dette kravet og å styrke barnas ansvar for å overvinne begrensningene fra sårbarhet av noe slag, vil være til deres beste.

6.3.2 Formidling av Generell kommentar nr. 14

Barnekomiteen anbefaler at denne generelle kommentaren spres til styrende og ledende aktører nasjonalt og lokalt.⁴¹ Den bør også gjøres kjent for barn og alle fagfolk som arbeider for og med barn (inkludert dommere, advokater, lærere, foresatte, sosialarbeidere, ansatte i offentlige eller private velferdsinstitusjoner, helsepersonell, lærere, etc.) og det sivile samfunnet. For å gjøre dette bør barnevennlige/passende versjoner gjøres tilgjengelig, og konferanser, seminarer, workshops og andre arrangementer bør holdes for å formidle beste praksis om hvordan man best kan implementere den. Den bør også inngå i den formelle før- og etterutdanningen av alle berørte fagfolk og teknisk personale. Videre bør statene inkludere informasjon i sine periodiske rapporter til barnekomitéen om de utfordringene de står overfor og hvilke tiltak de har iverksatt for å anvende og respektere barnets beste i *alle rettslige og administrative beslutninger og andre tiltak som gjelder barn som individer, så vel som i alle ledd i vedtak av gjennomføringstiltak vedrørende barn generelt eller som bestemt gruppe*.

⁴⁰ Se FNs barnekomité (2003), *generell kommentar nr. 4: Unge menneskers helse og utvikling sett i relasjon til konvensjonen om barnets rettigheter*.

⁴¹ FNs barnekomité (2013), del VI.

6.4 Generell kommentar nr. 12 – Barnets rett til å bli hørt

Som påpekt ovenfor, må barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 ses i sammenheng med artikkel 12 om barns rett til å bli hørt.

Barnekonvensjonen artikkel 12 har slik ordlyd:

1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.
2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.

Artikkel 12 inneholder en menneskerettighet som er eksklusiv for barn. Den tar for seg den rettslige og sosiale statusen til barn, som på den ene side ikke er fullt ut selvstendig, slik som voksne, men som på den annen side like fullt er innehavere av rettigheter. Artikkel 12 nr. 1 garanterer ethvert barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunktene i alle forhold som vedrører barnet, og pålegger partene å tillegge barnets synspunkter behørig vekt, i samsvar med dets alder og modenhet. Artikkel 12 nr. 2 slår fast at barnet særlig skal ha rett til å bli hørt i enhver rettslig eller administrativ saksbehandling som angår barnet, og utgjør, som påpekt ovenfor, et av de fire generelle prinsippene i konvensjonen.

I norsk rett er artikkel 12 reflektert i en rekke lover, herunder Grunnloven § 104 første ledd annet punktum, som knesetter barns rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og at deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.⁴² I det videre følger en gjennomgang av Generell kommentar nr. 12, om barns rett til å bli hørt. Fokus rettes mot kommentarens deler som berører feltet skolestruktur.

Denne generelle kommentaren er strukturert i henhold til distinksjonen mellom det enkelte barns rett til å bli hørt, og retten barn har til å bli hørt som gruppe (eksempelvis elevene på en skole eller en skoleklasse). I del C; "Gjennomføringen av retten til å bli hørt i ulike sammenhenger og situasjoner", vurderer komiteen barns rett til å bli hørt som gruppe. Med utgangspunkt i tematikk knyttet til skolestruktur, som i det vesentlige gjelder elevene ved enkelte skoler og skoleklasser, er det barn som gruppe som aktualiseres i denne delen. Først kort om den juridiske analysen.

⁴² Kvalø (2021) note 1 til Art. 12

6.4.1 Analyse av ordlyden i artikkel 12

Artikkel 12 nr. 1 slår fast at partene “skal garantere” barnets rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. “Skal garantere” er en kraftfull juridisk term som ikke etterlater rom for skjønn. Med denne ordlyden er de ulike konvensjonsstatene strengt forpliktet til å treffe egnede tiltak for å gjennomføre denne retten fullt ut for alle barn. Forpliktelsen inneholder to elementer som skal sikre at det opprettes *mekanismer* for å be barnet gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som *vedrører* (“affecting”) barnet, og for å tillegge disse synspunktene *behørig vekt*.⁴³ Et særlig spørsmål er hva som ligger i «vedrører» («affecting»).

Ordlyden tyder på at det må være noen form for *forbindelse* mellom saken eller spørsmålet og barnet. Korrekt gjennomføringen av konvensjonen innebærer at et vidt spekter av relevante utfordringer som relateres til barn i aktuelle saker må tas opp, eksempelvis utfordringer som angår barn på områder som utdanning, skole, helse, økonomi og miljø. Dette gjelder tema som er av interesse for barn, ikke bare for barn som enkeltindivider, men også for grupper av barn og barn i sin alminnelighet.

Bestemmelsen kan altså ikke begrenses til saker som *direkte* angår barnet, f.eks. kun der barnet er part. Komiteen har derfor alltid operert med en vid tolkning av “deltakelse”, for å etablere prosedyrer ikke bare for det enkelte barn og for klart definerte grupper av barn. Barnekomiteen er tydelig på at retten til å bli hørt også gjelder for barn som gruppe, for eksempel en skoleklasse, barna i et lokalsamfunn, barna i et land, barn med nedsatt funksjonsevne eller jenter,⁴⁴ og som blir direkte eller indirekte berørt av sosiale, økonomiske eller kulturelle livsvilkår i sine samfunn, slik som eksempelvis endringer i skolestruktur.⁴⁵ Barnekomiteen har for øvrig i sine avsluttende merknader til Norges rapporter flere ganger gitt uttrykk for at retten til å bli hørt på gruppenivå må styrkes i Norge, herunder i utformingen av nasjonal politikk og i evalueringen av planer, programmer og politikk.⁴⁶

I generell kommentar nr. 12 del C 4. punkt konkretiseres barns rett til å bli hørt innenfor feltet skole og utdanning.⁴⁷ barnets rett til å bli hørt i utdanningssammenheng er grunnleggende for realiseringen av retten til utdanning.⁴⁸ Videre påpekes at utenom skolen skal barn både på lokalt og nasjonalt nivå rådføres om *alle* aspekter ved utdanningspolitikken, herunder om skolestrukturer og budsjettering.⁴⁹ Medvirkning fra barn i beslutningsprosesser kan oppnås gjennom blant annet klasseråd, elevråd og elevrepresentasjon i skolestyrer og utvalg, der elevene fritt kan gi uttrykk for sine meninger om utviklingen og implementeringen av skolepolitikk, slik som endringer i skolestrukturene.⁵⁰ Komiteen oppfordrer til å støtte

⁴³ FNs barnekomité (2009) avsnitt 19.

⁴⁴ FNs barnekomité (2009) avsnitt 9.

⁴⁵ FNs barnekomité (2009) avsnitt 86-87

⁴⁶ Se FNs barnekomité (20.10.2003) avsnitt 25 og FNs barnekomité (29.01.2010)

⁴⁷ FNs barnekomité (2009) avsnitt 26.

⁴⁸ FNs barnekomité (2009) avsnitt 105

⁴⁹ FNs barnekomité (2009) avsnitt 111

⁵⁰ FNs barnekomité (2009) avsnitt 110

utviklingen av uavhengige elevorganisasjoner, som kan bistå barna og hjelpe dem til å spille rollen som medaktører i utdanningssystemet på en positiv måte.⁵¹

Det følger av Barnekomiteens anvisninger at i beslutningsprosesser som vedrører skolestruktur, bør elevene allerede i en tidlig fase gis anledning til å uttrykke sine meninger om saken, som gruppe, men også individuelt. Barnekomiteen understreker at barns rett til å bli hørt skal tolkes vidt, slik det er redegjort for ovenfor.⁵² En slik bred forståelse av barns deltakelse er også reflektert i sluttokumentet fra FNs generalforsamlings 27. spesialsesjon, som bærer tittelen “En verden som passer for barn”. Her har man lovet å “utvikle og gjennomføre programmer for å fremme barns, herunder ungdommers, meningsfylte deltakelse i beslutningsprosesser, herunder på skolen så vel som på lokalt og nasjonalt nivå” (punkt 32 nr. 1). Komiteen har i sin generelle kommentar nr. 5, om generelle tiltak til gjennomføring av Konvensjonen om barnets rettigheter, slått fast at: “Det er viktig at myndighetene utvikler forbindelser til barna direkte, og ikke bare gjennom frivillige organisasjoner eller menneskerettighetsinstitusjoner.”⁵³

Videre i Generell kommentar nr. 12 anmoder komiteen i del D om å unngå symbolske tilnærminger, som begrenser barnas mulighet til å gi uttrykk for sine synspunkter, eller som gir barna rett til å bli hørt, men som unnlater å ta behørig hensyn til deres synspunkter. Dersom barnas deltakelse skal være effektiv og meningsfylt, må den forstås som en prosess, og ikke som en individuell engangsforeteelse. Erfaringene fra Konvensjonen om barnets rettigheter som ble vedtatt i 1989, har ført til bred enighet om de grunnleggende kravene som må stilles til en effektiv, etisk og meningsfylt gjennomføring av artikkel 12. Komiteen anbefaler partene å integrere disse kravene i alle lovgivningsmessige og andre tiltak for gjennomføring av denne artikkelen.⁵⁴ Avslutningsvis i kommentaren presenteres en oversikt over hvordan prosesser der ett eller flere barn blir hørt eller deltar skal være. Listen gjengis i en forkortet versjon nedenfor:⁵⁵

a) Åpne og informative - barna skal ha lett tilgang til all relevant informasjon, i alderstilpassede formater, om sin rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter, og om plikten til at disse synspunktene blir tatt behørig hensyn til - samt informasjon om hvordan denne medvirkningen skal skje, og dens omfang, formål og potensielle følger.

b) Frivillige - barna skal aldri tvinges til å gi uttrykk for synspunkter mot sin vilje, og de skal gjøres oppmerksom på at de kan trekke seg fra høringen på et hvilket som helst tidspunkt.

c) Basert på respekt - barnas synspunkter skal behandles med respekt, og de skal gis anledning til å komme med ideer og forslag til aktiviteter. Voksne som arbeider med barn skal anerkjenne, respektere og bygge videre på gode eksempler der barn har medvirket, f.eks. bidrag de har ytt til familien, skolen, kulturen og arbeidsmiljøet.

⁵¹ FNs barnekomité (2009) avsnitt 112

⁵² FNs barnekomité (2009) avsnitt 26

⁵³ FNs barnekomité (2003)

⁵⁴ FNs barnekomité (2009) avsnitt 132-133

⁵⁵ FNs barnekomité (2009) avsnitt 134

d) Relevante - de spørsmål som barn har rett til å uttrykke sin mening om, skal ha reell relevans for deres liv og gi dem muligheten til å bruke sin kunnskap og sine ferdigheter og evner.

e) Barnevennlige - omgivelsene og arbeidsmetodene skal tilpasses barnas kapasitet og evner.

f) Inkluderende - prosessen skal være inkluderende og ikke gjenspeile eksisterende diskrimineringsmønstre, samtidig som den skal oppmuntre til at marginaliserte barn, både jenter og gutter, får anledning til å delta.

g) Støttet av opplæring - de voksne må være godt forberedt og ha de ferdigheter og de hjelpemidler som trengs, slik at de kan legge til rette for at barna kan delta på en effektiv måte. De må f.eks. være godt kvalifisert når det gjelder å lytte til barna, samarbeide med dem og engasjere dem på en effektiv måte.

h) Sikre og sensitive med hensyn til risiko - i visse situasjoner kan det være forbundet med risiko å gi uttrykk for sine synspunkter.

Til tross for at artikkel 12 utvilsomt regnes som sentral for å sikre bred og mangfoldig medvirkning fra barn ("deltakelse"), er krav til planlegging, arbeid og utvikling i samråd med barna til stede overalt i konvensjonen. Det er etter dette utvilsomt at barn skal involveres og høres i saker som angår deres skolehverdag.

6.4.2 Sammenhengen mellom artikkel 3 nr. 1 og artikkel 12

I generell kommentar nr. 12 utforsker barnekomiteen grundig hvordan retten til å bli hørt skal gjennomføres i en rekke forskjellige sammenhenger og situasjoner.⁵⁶ Sentrale områder knyttet til sammenhengen mellom Barnekonvensjonen artikkel 3 og artikkel 12 fremheves spesielt: Det er "ingen tvil om at man må vurdere hva som er best for barn som en definert gruppe på samme måte som man vurderer hva som er best for et barn som enkeltindivid. Dersom det er snakk om spørsmål som berører et stort antall barns ve og vel, skal institusjonsledere, myndigheter eller statlige organer også gi de berørte barna i slike udefinerte grupper anledning til å si hva de mener, og de skal tillegge deres synspunkter behørig vekt når de planlegger handlinger, herunder lovvedtak, som direkte eller indirekte berører barn".⁵⁷

Respekten for barnets rett til å uttrykke seg fritt må være en integrert del av vurderingen av barnets beste, og passende vekt må bli gitt til nevnte synspunkter i alle forhold som berører barnet. Dette prinsippet er tydelig fastslått i Generell kommentar nr. 12, som også understreker den uløselige forbindelsen mellom artikkel 3 nr. 1 (barnets beste) og artikkel 12 (retten til medvirkning/å bli hørt). Artikkel 3 og artikkel 12 utfyller hverandre: den første tar sikte på å *realisere* barnets beste, mens den andre gir *metodiske* retningslinjer for å inkludere barnets synspunkter i alle forhold som angår dem.

⁵⁶ Kvalø (2021) note 6 til BKN art. 12.

⁵⁷ FNs barnekomité (2009) avsnitt 73.

Artikkel 3 nr. 1 kan ikke fullt ut etterleves uten at kravene i artikkel 12 er oppfylt. Tilsvarende styrker artikkel 3 nr. 1 artikkel 12 ved å understreke at barn skal spille en sentral rolle i alle beslutningsprosesser som påvirker deres liv.⁵⁸ Komitéen minner også om at artikkel 12 nr. 2 gir barn rett til å bli hørt, enten direkte eller gjennom representasjon, i enhver juridisk eller administrativ prosess som berører dem. Dette prinsippet gjør seg gjeldende i vurderinger av endringer i videregående opplæring, slik som blant annet skolesentralisering, skoletransport og hybelbosetting.

⁵⁸ FNs barnekomité (2009), paragraf 70–74.

NF-RAPPORT NUMMER: 10/2025

ISBN (DIGITAL): 978-82-7321-912-1

ISSN (DIGITAL): 2704-033X

