

Innlandet fylkeskommune

Deres ref

Vår ref
24/6425-

Dato
6. mars 2025

Lovlighetskontroll av vedtak om skoleregler med forbud mot markering av russegrupper i Innlandet fylkeskommune

1. Innledning

Saken gjelder lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-1 første ledd. Innlandet fylkeskommune har anmodet om lovlighetskontroll av fylkestingets vedtak av 22. oktober 2024 i sak nr. 64/2024. Vedtaket gjelder revisjon av forbud mot markering av russegrupper i fylkeskommunens skoleregler. Mindretallets krav om lovlighetskontroll var rettidig framsatt.

Kunnskapsdepartementets lovlighetskontroll har ikke avdekket feil ved fylkestingets vedtak av 22. oktober 2024 i sak nr. 64/2024. Det betyr at fylkestingets vedtak blir stående.

2. Sakens bakgrunn

Innlandet fylkesting fattet 18. juni 2024 vedtak i sak nr. 52/2024 om nye skoleregler for Innlandet fylkeskommune («vedtak nr. 1»). I skolereglene ble det inntatt et forbud mot å markere russegrupper:

«Endringer av § 4.2

3-4. § 4.2 «Atferd» tilføyes ett nytt kulepunkt som følger:

«Å markere grupper og/eller egne gjenger, herunder også russegrupper, gjennom å bruke symboler og effekter med formål å ekskludere andre medelever, aksepteres ikke da det motvirker et inkluderende læringsmiljø for alle.»

Et mindretall av fylkestingets representanter fremmet 4. juli 2024 krav om lovlighetskontroll av vedtak nr. 1. Mindretallet ba om kontroll av følgende punkter:

«Lovlighetskontrollen bør omfatte følgende kontrollpunkt, men ikke begrenset til:

- 1. Barn og unge har rett på mulighet til å medvirke i saker som gjelder dem. Ungdommen vedtaket gjelder har ikke blitt gitt tilstrekkelig anledning til å medvirke i forkant av fylkestingets vedtak.*
- 2. Vedtaket er et brudd på ytringsfriheten. Fylkestinget kan ikke vedta begrensninger i bruk av symboler og effekter som går ut over lovens begrensninger i ytringsfriheten.*
- 3. Vedtaket definerer ikke klart rammene for håndheving og eventuelle sanksjoner for brudd på reglements punktet.*
- 4. Forslaget har ikke vært gjenstand for faglig vurdering hos fylkeskommunedirektøren og oppfyller ikke krav om forsvarlig utredning. Det forelå på vedtakstidspunktet ikke et beslutningsgrunnlag som i tilstrekkelig grad redegjorde for vedtakets juridiske grunnlag»*

Fylkesordfører Thomas Breen opplyste til representantene den 19. august 2024 at kravet om lovlighetskontroll ville bli behandlet på neste ordinære fylkesting i oktober 2024.

Innlandet fylkesting reviderte forbudet i vedtak av 22. oktober 2024 i sak nr. 64/2024 («vedtak nr. 2»):

«1. Fylkestinget reviderer ordlyden i skoleregler for Innlandet fylkeskommune § 4-2 om markering av grupper/gjenger til:

«Å markere russegrupper, gjennom blant annet bruk av symboler og effekter, aksepteres ikke da det motvirker et inkluderende læringsmiljø for alle. Eleven skal bidra til at alle medelever blir inkludert i skolen sitt fellesskap og til et skolemiljø som involverer alle. Skolemiljøet omfatter også aktiviteter som er knyttet til skolen. I russetiden skal dette særlig vektlegges.»

Endringen medførte at det ble fremsatt nytt krav om ny lovlighetskontroll, med samme begrunnelse og fra samme fylkestingsrepresentanter.

Kravet om lovlighetskontroll ble behandlet av fylkestinget samme dag som vedtak nr. 2, den 22. oktober 2024. Fylkestinget opprettholdt vedtak nr. 2 og besluttet å oversende saken til Kunnskapsdepartementet for lovlighetskontroll. Klagen ble ikke gitt oppsettende virkning, jf. saksprotokollen for sak nr. 65/2024:

«Vedtaket i sak 52/2024 fra møtet i fylkestinget den 18.06.2024 med endring i sak 64/2024 fra møtet i fylkestinget den av 22.10.2024 opprettholdes. Klagen sendes til Kunnskapsdepartementet for lovlighetskontroll jf. Kommuneloven § 27-1. Klagen gis ikke oppsettende virkning.»

Fylkeskommunen oversendte kravet om lovlighetskontroll til Kunnskapsdepartementet den 30. oktober 2024.

Departementet ba fylkeskommunen om dokumentasjon og en mer utfyllende redegjørelse om saksbehandlingen av vedtakene i brev av 20. januar 2025. Departementet la til grunn i brevet at det kun var vedtak nr. 2 som skal lovlighetskontrolleres. Fylkeskommunen besvarte brevet 28. januar 2025.

Fylkeskommunens oversendelser inneholder følgende vedlegg, som utgjør dokumentasjonen i saken:

- Oversendelse av krav om lovlighetskontroll 30. oktober 2024
 1. Saksframlegg behandling av lovlighetskontroll i FT 22.10.2024
 2. Saksprotokoll FT – lovlighetskontroll 22.10.2024
 3. Saksprotokoll FT 18.6.2024
 4. Saksprotokoll FT 22.10.2024
 5. Skoleregler for Innlandet fylkeskommune – revidering 22.10.2024
 6. Heimel for forbod mot ekskluderande russeklede vedlegg til sak 22.10.2024
 7. E-post fra Truls Gihlemon – Lovlighetskontroll
- Brev fra Innlandet fylkeskommune 28. januar 2025
 1. Fylkestingssak 52/2024 – Skoleregler for Innlandet fylkeskommune
 - Saksframlegg
 - Vedlegg til saksframlegg – skoleregler for de videregående skolene
 - Saksprotokoll fra Hovedutvalg for utdanning 29.mai 2024
 - Saksprotokoll fra Innlandet ungdomsråd 8. juni 2024
 - Saksprotokoll fra fylkestinget 18. juni 2024
 2. Fylkestingssak 64/2024 – Skoleregler for Innlandet fylkeskommune – revidering
 - Saksframlegg
 - Vedlegg til saksframlegg – Heimel for forbod mot ekskluderande russeklede
 - Vedlegg til saksframlegg – Saksprotokoll Innlandet ungdomsråd 15.10 2024
 - Saksprotokoll fra Administrasjonsutvalget 14.oktober 2024
 - Saksprotokoll fra Hovedutvalg for utdanning 16.oktober 2024
 - Saksprotokoll fra fylkestinget 22.oktober 2024
 3. Skoleregler for Innlandet fylkeskommune
 4. Ung i Innlandet – rapport utarbeidet av Korus Øst i samarbeid med Statsforvalteren i Innlandet og Innlandet fylkeskommune

Departementet har behandlet kravet om lovlighetskontroll på grunnlag av dokumentasjonen og redegjørelsen fra fylkeskommunen i de to nevnte forsendelsene, samt nyhetssaker på fylkestingets nettsider av [29. mai](#) og [20. juni](#) 2024.

3. Sakens rettslige side

3.1 Om lovlighetskontroll

Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. jf. kommuneloven § 27-1 første ledd. Kravet skal fremsettes for det organet som traff vedtaket. Hvis organet opprettholder

vedtaket, skal saken sendes til departementet. De enkelte departementene er gitt fullmakt til å føre lovlighetskontroll med fylkeskommunale vedtak som er truffet i medhold av de lovene som vedkommende departement til enhver tid forvalter, jf. delegering av myndighet etter kommuneloven, inndelingsloven og forvaltningsloven 30. august 2019 del IX andre ledd.

Departementet kan etter kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav a lovlighetskontrollere «endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ». Departementet skal ta stilling til om vedtaket har et lovlig innhold, om vedtaket er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og om vedtaket har blitt til på lovlig måte, jf. § 27-3 første ledd. Det følger av ordlyden at det er tale om en prøving av lovlighet, ikke en prøving av vedtakets hensiktsmessighet. En lovlighetskontroll kan ikke prøve fylkeskommunens avveininger som ligger innenfor det frie skjønnet, utover en prøving av om det foreligger myndighetsmisbruk, jf. Prop. 46 L (2017–2018) kapittel 27.

I vurderingen av om vedtaket har et lovlig innhold, kan departementet kontrollere om vedtaket har nødvendig hjemmel og om vedtaket er i strid med lov eller forskrifter fastsatt med hjemmel i lov. Departementet kan også prøve om kommunen eller fylkeskommunen har lagt til grunn riktig faktum og den generelle lovtolkningen. Lovlighetskontrollen kan begrenses til de anførselene som er tatt opp i saken, jf. § 27-3 andre ledd første punktum.

Kontrollen av om vedtaket har blitt til på lovlig måte innebærer en prøving av hvorvidt de aktuelle saksbehandlingsreglene er fulgt. Dette gjelder både generelle saksbehandlingsregler i kommuneloven og forvaltningsloven og særlige saksbehandlingsregler i spesiallovgivningen. Kontrollen vil også kunne omfatte ulovfestede saksbehandlingsregler og saksbehandlingsregler gitt i forskrift.

Departementet skal oppheve vedtaket hvis det er gjort feil som gjør det ugyldig, jf. § 27-3 fjerde ledd. Departementet har ikke myndighet til å treffe nytt vedtak. Departementets avgjørelse i en sak om lovlighetskontroll kan ikke påklages.

3.2 Om fylkeskommunens ansvar for å sørge for et trygt og godt skolemiljø

Fylkeskommunen har ansvaret for at reglene i opplæringsloven som legger plikter på fylkeskommunen, skolen og ansatte blir oppfylt, jf. opplæringsloven § 28-2 første ledd andre punktum. Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som bl.a. skal fremme inkludering, jf. opplæringsloven § 12-2. Skolene skal ikke godta krenkende oppførsel, og skolene skal arbeide kontinuerlig for at alle elevene skal ha et trygt og godt skolemiljø, jf. § 12-3. Dette innebærer at skolene har plikt til å jobbe forebyggende med skolemiljøet, i tillegg til å ta tak i enkeltsaker når de oppstår, jf. aktivitetsplikten i § 12-4 og meldeplikten i § 12-5.

3.3 Om skoleregler

Fylkeskommunen gir forskrift om organisering av skoledemokratiet og om retter og plikter for elevene, blant annet om orden og oppførsel (skoleregler), jf. § 10-7 første ledd. Fylkeskommunen kan i slike skoleregler angi hvilke tiltak som kan brukes når elevene bryter skolereglene og hvordan slike saker skal behandles, jf. andre ledd.

Når fylkeskommunen skal vedta skoleregler, må saksbehandlingsreglene i opplæringsloven og forvaltningsloven følges. Elevene har rett til medvirkning, jf. opplæringsloven § 10-2.

4. Departementets vurdering

4.1 Overordnet om lovlighetskontrollen og departementets kompetanse

Departementet legger til grunn at det er vedtak nr. 2 som skal lovlighetskontrolleres. Saksbehandlingen av vedtak nr. 1 vil likevel kunne ha betydning for vurderingen av lovligheten av vedtak nr. 2.

Ved lovlighetskontroll etter kommuneloven skal kravet være fremsatt av minst tre medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget, og kravet må være fremsatt innen tre uker fra det aktuelle vedtaket ble truffet, jf. § 27-1 første ledd. Kravet om lovlighetskontroll i denne saken oppfyller disse vilkårene.

Departementet legger videre til grunn at vedtak nr. 2 er å regne som et «endelig vedtak», jf. § 27-2 første ledd bokstav a. Kunnskapsdepartementet er riktig departement til å foreta lovlighetskontrollen, ettersom vedtak nr. 2 gjelder endring av skolereglene fattet i medhold av opplæringsloven § 10-7.

Ved en lovlighetskontroll skal departementet ta stilling til om vedtaket

- a) har 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.

Se kommuneloven § 27-3 første ledd. Fylkeskommunen ved fylkestinget har myndighet til å fatte vedtak om skolemiljøregler, jf. opplæringsloven §§ 28-2 og 10-7. Vedtak nr. 2 er derfor truffet av et organ som har myndighet til å treffe slike vedtak, jf. kommuneloven § 27-3 første ledd bokstav b.

I punkt 4.2 og 4.3 nedenfor vil departementet vurdere om vedtaket har et lovlig innhold og om vedtaket har blitt til på lovlig måte, jf. kommuneloven § 27-3 første ledd bokstav a og c. Departementet vil begrense seg til de anførsler som er tatt opp i saken, jf. § 27-3 andre ledd første punktum.

4.2 Om vedtaket har et lovlig innhold

4.2.1 Ytringsfrihet

Representantene anfører at vedtak nr. 2 er et brudd på ytringsfriheten, og at fylkestinget ikke kan vedta forbud mot bruk av symboler og effekter «som går ut over lovens begrensninger i ytringsfriheten». Ytringsfriheten er en menneskerettighet som er nedfelt i Grunnloven § 100, i EMK art. 10 og i en rekke andre konvensjoner. I det følgende tar departementet utgangspunkt i EMK art. 10. Bestemmelsen lyder:

«Art 10. Ytringsfrihet

1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.

2. Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.»

Departementet legger til grunn at å signalisere medlemskap i en gruppe, for eksempel en russegruppe, med symboler og effekter på for eksempel klesplagg, må regnes som en ytring etter EMK art. 10, se *Vajani mot Ungarn (2008)* og *Stevens mot Storbritannia (1986)*.

Avgjørende for om ytringen er lovlig etter art. 10, er om innskrenkingen er «foreskrevet ved lov» og er «nødvendig i et demokratisk samfunn» av hensyn til et eller flere av de formålene bestemmelsen lister opp.

Kravet om at innskrenkingen må være foreskrevet i lov har etter EMDs rettspraksis en formell og materiell side. Lovkravet er formelt oppfylt bl.a. ved hjemmel i lovgivning eller delegert lovgivning. Dette kravet er oppfylt i vår sak, ettersom forbudet er gitt i skolereglene, som er en forskrift. Materielt kreves det at hjemmelsgrunnlaget er klart, jf. *Lindon, Otchakovsky-Laurens og July mot Frankrike (2007)*. Konkret innebærer dette at hjemmelsgrunnlaget må være tilstrekkelig presist angitt til at individet kan regulere sin adferd, jf. dommens avsnitt 41.

Departementet mener at den relevante ordlyden i skolereglene slik det er formulert i vedtak nr. 2, er tilstrekkelig klar til at kravet er oppfylt.

Spørsmålet er så om forbudet er «nødvendig i et demokratisk samfunn» for å oppfylle et av de legitime formålene listet opp i EMK art. 10 nr. 2.

Departementet ser først på om forbudet forfølger legitime formål. Innlandet fylkeskommune har som skoleeier en plikt til å jobbe forebyggende for å sikre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, herunder med strukturelle problemer som ekskludering forårsaket av eksklusive russegrupper innenfor skoletiden. Forbudet mot markering av russegrupper har som formål å fremme et inkluderende skolemiljø og motvirke ekskludering av elever. Dette innebærer etter departementets vurdering at forbudet forfølger flere legitime formål etter EMK art. 10 nr. 2: å beskytte helse og å verne andres rettigheter. Departementet viser til at utenforskap og ekskludering kan ha store konsekvenser for elevers mentale helse. I ytterste konsekvens kan utenforskap og ekskludering påvirke elevers rett til utdanning, jf. EMK TP1 art. 2.

Departementet vurderer deretter om innskrenkingen er nødvendig i et demokratisk samfunn. I EMDs rettspraksis har dette blitt formulert som foholdsmessighetskrav.

Innskrenkingen må være «proportionate to the legitimate aim pursued», jf. bl.a. *Pentikäinen mot Finland (2015)* avsnitt 94. Det er en viss terskel for at kravet er oppfylt. Det må foreligge et «pressing social need», jf. samme dom avsnitt 87. Målet må ikke kunne oppnås med andre midler som innebærer et mindre alvorlig inngrep i rettigheten, jf. *Glor mot Sveits (2009)* avsnitt 94. I vurderingen av behovet for tiltak og hvilke tiltak som skal iverksettes, gir EMD statene en viss skjønnsmargin, jf. *Eerikainen m.fl. mot Finland (2009)* avsnitt 59.

Det fremgår av saksframlegget av 2. oktober 2024 for vedtak nr. 2 at bestemmelsen om forbud mot gruppemarkeringer «ble vurdert av fylkestinget som et nødvendig og adekvat tiltak for å jobbe forebyggende mot ekskludering, og derav tatt inn i skolereglene». Det ble vist til fylkeskommunedirektørens saksutredning og fylkestingets kjennskap til utfordringene knyttet til ekskluderingsmekanismer i forbindelse med russemarkering som begrunnelse for vedtaket. I forbindelse med saksforberedelsen av både vedtak nr. 1 og vedtak nr. 2 anerkjente Innlandet ungdomsråd at «ekskludering, særlig i russetiden, er et stort problem», jf. saksprotokoller fra Innlandet ungdomsråd 8. juni 2024 og 15. oktober 2024.

Utfordringene med ekskludering i forbindelse med russefeiringen i Innlandet fylkeskommune har også blitt bekreftet i en etterfølgende rapport. Fylkeskommunen har oversendt rapporten *Å være ung i Innlandet* av november 2024. Rapporten er et resultat av et prosjekt initiert av KORUS øst (Kompetansesenter for rusfeltet, region øst) i samarbeid med Innlandet fylkeskommune og Statsforvalteren i Innlandet. Resultatene bygger i stor grad på resultatene fra Ungdataundersøkelsen som ble gjennomført i alle kommuner i Innlandet våren 2024.

Rapporten omtaler russ og russefeiringen på s. 80 flg. Departementet viser til at rapporten konkluderer med at det i Innlandet er «mye problematikk» knyttet til russefeiring, dannelsen av ulike grupper og ekskludering, jf. s. 91:

«Skolemiljøsaker i Innlandet viser at det er mye problematikk knyttet til russefeiring og til dannelsen av ulike grupper. Det virker som den sosiale tilhørigheten til en gruppe er det som er viktig, ikke nødvendigvis russefeiringen i seg selv. Dessverre er det mange elever som opplever å ikke få innpass i de gruppene de ønsker, og med dette blir det økende problematikk med ekskludering. Av de sakene om skolemiljø som handler om ekskludering i Innlandet fylkeskommune, kan nesten alle knyttes til grupperinger og russefeiring eller planlegging av russefeiring.»

Det fremkommer at en betydelig andel av elevene gruer seg til russetiden (27 % er enig eller litt enig i denne påstanden). 20 % oppgir at de er enig eller litt enig i at påstanden om at de ofte har følt seg utestengt av medelever på grunn av planlegging av russetiden, jf. s. 85. 45 % er enig eller litt enig i påstanden om at forberedelsene til russetiden kan gjøre at noen av elevens medelever føler seg utenfor/utestengt, jf. s. 86.

Departementet mener det må legges til grunn at Innlandet fylkeskommune har problemer med ekskludering på sine skoler, og at dette blant annet har sammenheng med at elever danner russegrupper hvor ikke alle får lov til å være med. Departementet forstår det slik at tilhørighet til ulike russegrupper blir markert ved symboler og effekter på f. eks. klesplagg og andre gjenstander elevene har med på skolen. Departementet legger til grunn at slike synlige markeringer av eksklusive russegrupper gjennom symboler og effekter på skolen kan forsterke og understreke problemer med ekskludering på skolene, og at et forbud mot å markere slike russegrupper kan være med på å forebygge dette aspektet ved ekskluderingen.

Departementet mener det er innenfor statenes, og dermed fylkeskommunens, skjønnsmargin å legge til grunn at et forbud mot slike symboler og plagg svarer på et «pressing social need» og at det ikke er andre, mindre inngripende tiltak som vil være effektive for å redusere og

forebygge den synlige ekskluderingen av medelever i skoletiden som følge av at eksklusive russegrupper markerer gruppetilhørighet ved hjelp av symboler og effekter. Departementet vil i den sammenheng vise til at forbudet er avgrenset til å gjelde i skoletiden, og at elevene dermed står fritt til å markere gruppetilhørighet på fritiden.

Forbudet oppfyller etter departementets syn nødvendighetsvilkåret etter EMK art. 10 nr. 2.

Departementet mener derfor at forbudet ikke bryter med ytringsfriheten, jf. EMK art. 10. Etter departementets syn er forbudet mot markering mot russegrupper heller ikke i strid med Grunnloven § 100.

4.2.2 Rammer for håndheving og eventuelle sanksjoner for brudd

Representantene anfører at vedtaket ikke klart definerer rammene for håndheving og eventuelle sanksjoner for brudd på reglementspunktet.

Departementet mener at denne anførselen er uklar. Det er ikke vist til et rettslig grunnlag for anførselen. Fylkeskommunen kan angi hvilke tiltak som kan brukes når elever bryter skolereglene og hvordan slike saker skal behandles, jf. opplæringsloven § 10-7. Skolene kan bare bruke tiltak, dvs. reaksjoner, mot elever som er fastsatt i skolereglene, jf. merknaden til bestemmelsen i Prop. 57 L (2022-2023) punkt 69. Opplæringsloven § 10-7 stiller ikke krav til at det samtidig med innføringen av en regel om orden og oppførsel også må tas særskilt stilling til sanksjoner for brudd på regelen. Det er tilstrekkelig at skolereglene generelt angir hvilke reaksjoner som kan benyttes ved brudd på skolereglene. Departementet kan derfor ikke se at vedtak nr. 2 lider av noen feil på dette punkt. Rammene for hvilke tiltak som kan benyttes og fremgangsmåten for å iverksette tiltak for brudd på forbudet mot markering av russegrupper fremkommer uansett klart av skolereglenes øvrige punkter. Skolereglene, slik de lød ved da vedtak nr. 2 ble fattet, inkluderer et detaljert punkt om reaksjoner ved brudd på reglene for orden og adferd, som forbudet mot markering av russegrupper sorterer under, se skolereglene § 5. Skolereglene inneholder også egne regler om saksbehandling som skal følges når det treffes avgjørelse om tiltak/sanksjoner, jf. skolereglene § 11.

Skolereglene definerer derfor rammene for håndheving og eventuelle sanksjoner for brudd på forbudet mot markering av russegrupper.

Etter departementets syn kan derfor ikke denne anførselen føre frem.

4.3 Om vedtaket har blitt til på lovlig måte

4.3.1 Krav til medvirkning

Representantene har bedt departementet om å kontrollere om barn og unges rett til medvirkning er oppfylt i saken:

«Barn og unge har rett på mulighet til å medvirke i saker som gjelder dem. Ungdommen vedtaket gjelder har ikke blitt gitt tilstrekkelig anledning til å medvirke i forkant av fylkestingets vedtak.»

Elever har rett til medvirkning i saker som gjelder dem, jf. opplæringsloven § 10-2. FNs barnekonvensjon artikkel 12 nedfeller en plikt for konvensjonspartene til å «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.» Norske myndigheter har gjennomført denne forpliktelsen ved å gi FNs barnekonvensjon direkte virkning i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Opplæringsloven går lenger i den forstand at den gir medvirkningsrett til alle elever (både over og under 18 år), mens barnekonvensjonen kun gjelder for barn, dvs. elever under 18, jf. opplæringsloven § 10-2:

«Elevane 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.»

Departementet tar utgangspunkt i opplæringsloven § 10-2 for vurderingen.

Etter departementets syn vil saksbehandlingen av vedtak nr. 1 være relevant for vurderingen. Forbudet mot markering av russegrupper ble innført med vedtak nr. 1. Forbudet ble videreført med enkelte justeringer i vedtak nr. 2. Selv om det kun er vedtak nr. 2 som skal lovliggjøres, mener departementet at det er relevant å vurdere om elevenes rett er ivarettatt i saksforberedelsen til vedtak nr. 1, ettersom vedtak nr. 2 i stor grad bygger på vedtak nr. 1.

Fylkeskommunen har gitt følgende redegjørelse for hvordan barn og unge har blitt involvert, jf. brev fra fylkeskommunen 28. januar 2025:

«I fylkeskommunedirektørens saksforberedelse til saken om skoleregler som ble vedtatt 18. juni 2024, ble det opprettet en arbeidsgruppe som utarbeidet utkast til skoleregler. I arbeidsgruppen deltok representanter fra rektorene, elev- og lærlingombudet, tillitsvalgte og rådgivere fra sentraladministrasjonen (avdelingen med ansvar for de videregående skolene).

Elevene har rett til å medvirke i arbeidet med skoleregler. Utkastet til skoleregler har vært på høring, og skolene fikk høringen tilsendt direkte. Skolene ble i høringsnotatet bedt om å sørge for at alle elever fikk mulighet til å medvirke i arbeidet med høringen. Dette ble ivarettatt gjennom elevrådene på de videregående skolene. Ved fristens utløp 6. mai var det kommet inn i alt 18 innspill fra elever, ansatte eller skoleledelsen ved 16 av de videregående skolene. Innspillene er i stor grad hensyntatt og innarbeidet i skolereglene.

I tillegg til medvirkningen fra elever på de videregående skolene ble saken behandlet av Innlandet ungdomsråd den 8. juni 2024. Elevmedvirkningen bidro til at elevenes synspunkter ble en integrert del av prosessen. Vedlagt ligger dokumenter og protokoller knyttet til fylkestingets vedtak av 18. juni 2024, inkludert protokoll fra møte i Innlandet ungdomsråd 8. juni.

Når det gjelder vedtaket i fylkestinget 22. oktober ble medvirkningen ivarettatt gjennom Innlandet ungdomsråd som behandlet saken i sitt møte den 15. oktober 2024. På dette møtet deltok representant for administrasjonen som presenterte saken for ungdomsrådet. På møtet deltok også leder for hovedutvalg for utdanning.

Ungdomsrådet uttrykte særlig kritikk mot forslag til nytt punkt 4.2, som omhandlet bruk av symboler og effekter med formål å ekskludere. De fremhevet at regelens utforming var juridisk vag og vanskelig å håndheve, noe som kunne skape en uforutsigbar og utrygg skolehverdag for elever. Rådet la vekt på at uklare regler gjør det utfordrende for elever å forstå og etterleve dem. Ungdomsrådet anerkjente problematikken rundt ekskludering, spesielt i forbindelse med russetiden, men anbefalte at tiltak for å fremme inkludering burde prioriteres fremfor juridisk uklare regler. Dette ble begrunnet med at slike tiltak ville være mer målrettede og effektive. På bakgrunn av behandlingen av saken på ungdomsrådets møte 15. oktober 2024 ble Innlandet ungdomsråd invitert til å innlede i hovedutvalg for utdanning sitt møte 16. oktober. Her redegjorde representanten for ungdomsrådets syn i saken.»

Det fremkommer av redegjørelsen over og av sakens dokumenter for øvrig at det har blitt lagt opp til medvirkning på flere måter. Forslaget til skoleregler (vedtak nr. 1) har vært på en åpen høring til alle skoler hvor det har blitt gitt anledning for alle elever til å uttale seg, og hvor fylkeskommunen også mottok enkelte innspill fra elever. Departementet forstår det slik at høringsforslaget ikke inneholdt et forbud mot markering av russegrupper, i og med at dette ikke ble foreslått av fylkeskommunedirektøren, jf. saksframlegget 15. mai 2024, men at det kom forslag om et slikt forbud fra enkelte høringsinstanser, og at et forslag om forbud deretter ble fremmet av hovedutvalget for utdanning i møte 29. mai 2024, jf. saksprotokoll fra dette møtet.

Det ble samme dag publisert en [nyhetssak på fylkestingets nettssider](#) om forslaget om å forby markering av russegrupper 29. mai med opplysninger om at saken skulle behandles av fylkestinget i juni. Se også [nyhetssak 20. juni fra fylkeskommunen](#) etter vedtak nr. 1 ble fattet. Både vedtak nr. 1 og nr. 2 har vært behandlet i Innlandet ungdomsråd. Ungdomsrådet må i den sammenheng anses for å representere både ungdom og elever.

Etter departementets syn innebærer saksforberedelsene, herunder ved fylkestingets publisering av nyhetssaker og behandling i ungdomsrådet, samlet sett at elevene har blitt gitt tilstrekkelig mulighet etter opplæringsloven § 10-2 til å medvirke i saken.

4.3.2 Faglig vurdering og krav om forsvarlig utredning

Representantenes anførsler

Representantene ber også om at departementet kontrollerer faglig vurdering og krav til forsvarlig utredning. Representantene anfører i den sammenheng:

«4. Forslaget har ikke vært gjenstand for faglig vurdering hos fylkeskommunedirektøren og oppfyller ikke krav om forsvarlig utredning. Det forelå på vedtakstidspunktet ikke et beslutningsgrunnlag som i tilstrekkelig grad redegjorde for vedtakets juridiske grunnlag»

Representantene har ikke spesifisert hvilke juridiske vurderinger som skulle ha vært gjort i beslutningsgrunnlaget. Departementet tolker anførselen som slik at den baserer seg på fylkeskommunedirektørens utredningsplikt etter kommuneloven § 13-1 og fylkeskommunens utredningsplikt etter forvaltningsloven § 37.

Fylkeskommunedirektørens utredningsplikt

Etter kommuneloven § 13-1 skal kommunedirektøren påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Når det gjelder fylkeskommunedirektørens faglige vurdering, viser departementet til at det i forarbeidene til bestemmelsen er lagt til grunn at det i hovedsak er fylkestinget som må avgjøre om denne utredningen er oppfylt eller ikke, jf. Prop.46 L (2017–2018) punkt 9.4.4:

«Hva som ligger i kravet til forsvarlig utredning utover presiseringen som foreslås tatt inn, må i det vesentlige være opp til det folkevalgte organet å vurdere. Departementet kan ikke gi retningslinjer eller andre føringer for en slik vurdering. Hva som er forsvarlig vil blant annet kunne avhenge av sakens karakter, kompleksitet, tid til rådighet for utredningen og så videre. Dette betyr at hvis det folkevalgte organet faktisk realitetsbehandler en sak, må det implisitt legges til grunn at organet vurderte det slik at saken var forsvarlig utredet.»

Etter dette legger Kunnskapsdepartementet til grunn at fylkeskommunedirektørens forberedelse av saken ikke har betydning for vurderingen av lovligheten av vedtaket.

Fylkeskommunens utredningsplikt etter forvaltningsloven § 37

Skoleregler skal gis som forskrift, jf. opplæringsloven § 10-7. Dette innebærer at vedtak nr. 2 er en forskriftsendring. Forvaltningsloven § 37 første ledd fastslår at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Dette er et krav som gjelder uavhengig av utredningsplikten etter kommuneloven § 13-1 omtalt over. Det er lagt til grunn i både høyesterettspraksis og i juridisk teori at forvaltningsloven § 37 første ledd ikke kan tolkes strengt etter sin ordlyd, og at utredningsplikten antakelig har liten selvstendig betydning i forskriftssaker, jf. Marius Stub i Karnovs lovkommentar til forvaltningsloven § 37 note 2, med videre henvisninger til Rt. 1993 s. 420 og Torstein Eckhoff og Eivind Smith, Forvaltningsrett, 12. utgave, Universitetsforlaget, 2022 s. 341.

På samme måte som for vurderingen av elevenes medvirkning, mener departementet at utredningen av vedtak nr. 1 være relevant for vurderingen av om vedtak nr. 2 var tilstrekkelig utredet.

Departementet vil først gjennomgå relevant dokumentasjon.

Det fremkommer av fylkeskommunens redegjørelse og oversendelsen av saksdokumenter at problemstillingen knyttet til ekskluderende effekter eller klær ble drøftet i fylkeskommunedirektørens saksframlegg 15. mai 2024 i forbindelse med forberedelsen av vedtak nr. 1. Vedtak nr. 1 gjaldt vedtakelsen av nye skoleregler etter opplæringsloven (2023) som trådte i kraft august 2024. I fylkeskommunedirektørens saksframlegg fremkommer det at skole-reglene vedtas med hjemmel i opplæringslov § 10-7 om skoleregler. I saksframlegget på s. 2-3 har fylkeskommunedirektøren inntatt sin vurdering av et eventuelt forbud mot markering av russegrupper:

«I utarbeidelsen av forslag til skoleregler for Innlandet fylkeskommune er det vurdert flere forhold innarbeidet i reglene. Herunder kan nevnes spesielt innføring av muligheten til å forby ekskluderende bekledding/logoer knyttet særlig til avgangsmarkering/russefeiring. I noen av høringsinnspillene er det tatt til orde for at det er ønskelig med en slik mulighet i

skolereglene. I drøfting og innspillsrunder med de videregående skolene, kommer det også frem vurderinger rundt vanskene med en eventuell håndheving av en slik regel.

I juridiske vurderinger knyttet til en eventuell bestemmelse om forbud mot ekskluderende bekledning/logoer er det ikke entydig og klart at dette kan gjennomføres. I vurderinger av hva som er ekskluderende bekledning/logoer vil flere ulike bestemmelser i norsk lov gjøre seg gjeldende, herunder ytringsfrihet. I tillegg synes det vanskelig å gjennomføre forbud rettet mot særlig en bestemt gruppe. Dersom man innfører mulighet til å forby enkelte klesplagg/logoer etc. kan dette også medføre vurderinger ikke kun knyttet til russegrupper.

Fylkeskommunedirektøren har kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig å innføre en bestemmelse man ikke har gode løsninger for å håndheve. Det er i den sammenheng ansett viktigere å legge innsats i forebyggende og inkluderende arbeid med avgangsmarkering og russefeiring på skolene.»

Fylkeskommunedirektøren foreslo ikke å innføre regler mot ekskluderende bekledning/effekter. Fylkeskommunen har i brev til departementet 28. januar 2025 redegjort for at det heller ikke ble gjennomført noen nærmere juridisk vurdering av spørsmålet.

Av saksframlegget av 2. oktober 2024 for vedtak nr. 2 s. 2-3 fremgår det følgende av fylkeskommunedirektørens redegjørelse:

«Bestemmelsen om forbud mot gruppemarkeringer ble vurdert av fylkestinget som et nødvendig og adekvat tiltak for å jobbe forebyggende mot ekskludering, og derav tatt inn i skolereglene. Fylkeskommunedirektørens saksutredning og fylkestingets kjennskap til utfordringene knyttet til ekskluderingsmekanismer i forbindelse med russemarkering utgjør dokumentasjonen for vurderingene knyttet til beslutningen om å ta bestemmelsen inn i reglementet.»

Vedlagt saksframlegget var en kopi av brev fra Utdanningsdirektoratet til Statsforvalteren i Vestland av 16. mai 2024. I brevet gjennomgår Utdanningsdirektoratet nærmere hjemmel for forbud mot ekskluderende russeklær.

Etter departements syn er saken tilstrekkelig utredet til at fylkeskommunen har overholdt kravet om forsvarlig utredning i forvaltningsloven § 37 i forbindelse med vedtak nr. 2. Det stilles ikke strenge krav til utredningen, heller ikke til de juridiske vurderingene i beslutningsgrunnlaget. Det faktum at fylkeskommunedirektøren ikke mente det var hensiktsmessig å innta et forbud og at en regulering ville være juridisk usikker innebærer ikke at saken ikke er tilstrekkelig utredet. Fylkestinget har også hatt andre juridiske vurderinger å støtte seg på, jf. Utdanningsdirektoratets egen gjennomgang av tematikken.

Til støtte for sitt syn viser departementet videre til Eckhoff og Smith (2022) s. 341, hvor det er antatt at «hvis forskriften er vedtatt av kompetent myndighet og innholdsmessig er i orden, er det heller ikke lett å tenke seg at den vil bli kjent ugyldig med den begrunnelse at «saken» er dårlig opplyst». Departementet har allerede konkludert over med at vedtaket har et lovlig innhold og er fattet av riktig organ.

Departementet mener derfor at vedtaket nr. 2 er forsvarlig utredet.

4.4 Oppsummert om vedtakets lovlighet

Departementet har etter dette kommet til at vedtaket har et lovlig innhold, at vedtaket er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og at vedtaket har blitt til på lovlig måte, jf. kommuneloven § 27-3 første ledd.

Etter dette er departementets vurdering at det ikke hefter feil ved Innlandet fylkestings vedtak av 22. oktober 2024 i sak nr. 64/2024 (vedtak nr. 2). Vedtaket har et lovlig innhold.

5. Departementets vedtak

Kunnskapsdepartementets lovlighetskontroll har ikke avdekket feil ved fylkestingets vedtak av 22. oktober 2024 i sak nr. 64/2024. Det betyr at fylkestingets vedtak blir stående.

Med hilsen

Lilly Sofie Ottesen (e.f.)
avdelingsdirektør

Lars Sollesnes
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer