



Høringsnotat

**Forslag til regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen
i ny opplæringslov og privatskoleloven**

31. mai 2023

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
2	Bakgrunnen for forslaget.....	4
2.1	Behovet for lovregulering.....	4
2.2	Kunnskapsgrunnlag.....	5
2.2.1	Offentlige utredninger.....	5
2.2.2	Rapport om bruk av tvang og makt i skolen.....	6
2.2.3	Andre utredninger og rapporter.....	8
2.3	Høring av forslag til ny opplæringslov og endringer i privatskoleloven (august 2021) 9	
2.4	Regelverk i andre land.....	10
3	Dagens regler.....	12
3.1	Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser.....	12
3.1.1	Overordnede forpliktelser.....	12
3.1.2	Forbud mot tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff 12	
3.1.3	Rett til vern og personlig integritet og privatliv.....	12
3.2	Opplæringsloven (1998) og privatskoleloven.....	13
3.3	Straffeloven.....	14
3.4	Andre lover.....	16
3.4.1	Barnevernsloven.....	16
3.4.2	Helse- og omsorgstjenesteloven.....	17
4	Departementets vurdering.....	18
4.1	Opplæringsloven og privatskoleloven bør regulere fysiske inngrep.....	18
4.2	Den nedre grensen for hvilke tilfeller av fysiske inngrep som omfattes.....	19
4.3	Tilfeller hvor ansatte bør kunne gripe inn fysisk mot elever.....	20
4.3.1	Fysisk makt kan bare brukes for å avverge skade på personer eller eiendom 20	
4.3.2	Gripe inn for å hindre at en situasjon eskalerer.....	22
4.3.3	Situasjoner der elever forstyrrer eller ødelegger for undervisning.....	22
4.4	Hvordan ansatte skal gripe inn.....	24
4.5	Målgruppen for reglene og reglenes virkeområde.....	25

4.6	Plikt til forebygging	25
4.7	Tilfeller hvor ansatte griper inn fysisk gjentatte ganger	26
4.8	Bør det være et krav om at skolen skal dokumentere og melde fra om hendelser med fysiske inngrep?	27
4.8.1	Krav om å dokumentere hendelsen	27
4.8.2	Krav om å melde fra til rektor, til elevens foreldre og til kommunen eller fylkeskommunen	28
4.9	Forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9	29
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	31
6	Merknader til lovforslaget	32
6.1	Merknader til opplæringsloven	32
6.2	Merknader til privatskoleloven	36
7	Lovforslag.....	37

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i forslag til lov grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) og lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova), som foreslått i Prop. 57 L (2022–2023). Høringsnotatet foreslår endringer i lovene med forbehold for at lovforslagene i Prop. 57 L (2022–2023) vedtas av Stortinget.

Departementet foreslår å lovfeste regler om bruk av fysisk inngripen mot elever. Forslaget til regler gjelder offentlige skoler, private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12 og skoler godkjent etter privatskoleloven.

Departementet foreslår:

- å lovfeste at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolen arbeider løpende og systematisk for å unngå at det oppstår situasjoner som innebærer fysiske inngrep mot elever. For private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven er det øverste ledelse som har dette ansvaret, og for skoler godkjent etter privatskoleloven er det skolens styre som har ansvaret.
- å lovfeste at ansatte i skolen kan gripe inn fysisk mot elever for å avverge skade på personer eller vesentlig skade på eiendom
- å lovfeste at de fysiske inngrepene skal være egnet til å hindre eller begrense den aktuelle skaden og være så få, kortvarige og skånsomme som mulig
- å lovfeste at skolen skal dokumentere hendelser der det har vært gjennomført fysiske inngrep med informasjon om hvordan situasjonen oppsto, hvordan inngrepet ble utført, og hvordan eleven ser på saken
- å lovfeste at ansatte som har grepet inn fysisk mot en elev skal melde fra om det til rektor/daglig leder og at rektor/daglig leder skal melde fra til foreldrene til eleven

- å lovfeste at rektor skal melde fra til kommunen eller fylkeskommunen når det har blitt gjennomført fysiske inngrep gjentatte ganger eller dersom inngrepet er særlig alvorlig. Rektor i private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven skal melde fra til skolens øverste ledelse, og daglige leder ved skoler godkjent etter privatskoleloven skal melde fra til skolens styre.

Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på forslagene.

2 Bakgrunnen for forslaget

2.1 Behovet for lovregulering

Departementet mener at det er behov for å regulere bruk av fysisk makt i skolen. Det er kjent at det brukes fysisk makt mot elever i skolen i dag, og at det er stor usikkerhet blant ansatte i skolen om når og hvordan det er adgang til å utøve fysisk makt mot elever. Over tid har det kommet flere oppfordringer om å regulere adgangen til å bruke fysisk makt overfor elever, blant annet i NOU 2015: 2 *Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt miljø*, NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* og i høringsvarene til begge NOU-ene.

Det må være et mål å unngå å bruke fysisk makt mot elever, men etter departementets syn er det urealistisk å legge til grunn at dette alltid kan unngås. Der en ansatt ser seg nødt til å gripe inn med fysisk makt overfor en elev, vil det innebære et inngrep i denne elevens personlige integritet, samtidig som manglende inngripen vil kunne føre til at en annen person, f.eks. en annen elev, utsettes for integritetskrenkelser. Kunnskapsgrunnlaget viser at det oppstår noen typer situasjoner der ansatte i skolen må bruke fysisk makt mot elever. Departementet mener at bruk av fysisk makt mot elever er av en så inngripende karakter at det bør ha et klart hjemmelsgrunnlag med tydelige rettslige rammer. I dag blir det vist til de strafferettslige reglene om nødrett og nødverge som rettslig grunnlag for den fysiske maktbruken. En henvisning til alminnelige nødsrettsnormer for løsning av hjemmelsspørsmålet i skolen blir etter departementets syn for uklart når man mer overordnet skal trekke grensen mellom hva som kan og ikke kan gjøres i skolen. Det kan også være behov for regler som går lengre enn nødrett- og nødvergereguleringene i strafferetten.

En fordel med å regulere dette i opplæringsloven og privatskoleloven er at det kan settes tydelige vilkår for når ansatte kan gripe inn fysisk mot elever. En slik lovgivning, sammen med veiledning om regelverket, kan gjøre det klarere når det er tillatt å bruke fysisk makt mot elever. En av utfordringene er at det i dag oppleves som uklart hva som er legitim maktbruk og hva som vil utgjøre en krenkelser mot den enkelte elev etter skolemiljøreglene i opplæringsloven (1998) kapittel 9A.

Åpenhet om bruk av fysisk makt mot elever kan også bidra til at skolene i større grad setter i gang et systematisk arbeid for å unngå å komme i situasjoner der bruk av fysisk makt er nødvendig. Dette kan igjen føre til at flere ansatte får kompetanse og veiledning i arbeidet og forhindre den utryggheten og avmaktfølelsen det kan gi å stå alene i slike saker.

Videre kan prosessuelle krav om at skolen skal dokumentere og rapportere når fysisk makt er brukt, gjøre det lettere å etterprøve om maktbruken var lovlig, og etterspørre tiltak for å

forebygge bruk av fysisk makt i framtiden. Denne typen dokumentasjon kan også brukes i analysene som bør ligge til grunn for det forebyggende arbeidet. Dette kan bidra til økt rettssikkerhet for elever som blir utsatt for fysisk makt.

Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å støtte arbeidet med innføringen av ny opplæringslov, og vil i den sammenheng sørge for at det utarbeides nødvendig veiledningsmateriell om regler om fysisk makt. Dersom det vedtas regler om bruk av fysisk makt i skolen, vil departementet følge med på hvordan reglene fungerer.

2.2 Kunnskapsgrunnlag

2.2.1 Offentlige utredninger

I NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* drøftet utvalget maktbruk og tvang i skolen generelt og overfor elever med utviklingshemming spesielt. Det ble lagt til grunn i utredningen at skolens personale kan bruke fysisk makt for å hindre at elever skader seg selv eller andre. Utvalget foreslo ikke særlige bestemmelser om adgangen til å bruke makt. Bakgrunnen var at utvalget vurderte det slik at det var en for omfattende utredningsoppgave. Utvalget viste til forslag til regler som var utarbeidet av Sosialdepartementet, og til nye bestemmelser i sosialtjenesteloven. Utvalget anbefalte at spørsmålet om bruk av tvang og makt i skoler ble vurdert da reglene i sosialtjenesteloven hadde funnet sin form og var endelig vedtatt.

Bruk av tvang ble også vurdert i NOU 2015: 2 *Å høre til*. I utredningen ble det påpekt at bruk av tvang i skolen er et tilbakevendende spørsmål i henvendelser til fylkesmennene og til Utdanningsdirektoratet. Henvendelsene tydet på at det brukes tvang overfor enkeltelever i skoler, og det var eksempler på at det føres tvangsprotokoll. På bakgrunn av henvendelsene var det grunn til å tro at mange ansatte i skolene er usikre på hvordan de skal ivareta enkelte utagerende elever og de andre elevenes sikkerhet. Utvalget ba departementet utrede behovet for et rettslig grunnlag for bruk av tvang. Utvalget hadde tre begrunnelser for dette:

1. Sikkerhet om gjeldende rett vil gi økt trygghet for aktørene i skolen, til elever, medelever og ansatte.
2. Tvangshjemler vil bedre rettssikkerheten til elevene det gjelder.
3. Tvangshjemler vil få slutt på uhemlet bruk av tvang.

I NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensingsloven* foreslo flertallet i Tvangslovutvalget en felles tvangsbegrensingslov for all bruk av tvang og inngrep uten gyldig samtykke i helse- og omsorgstjenesten. Se NOU 2019: 14 kapittel 16.2.3.1.

Utvalget foreslo at adgangen til inngrep i nødssituasjoner i helse- og omsorgstjenesten i sin helhet skulle reguleres i en ny felles lov. Det skulle være adgang til inngrep ved akutt fare for vesentlig skade. Inngrepet måtte være nødvendig for å hindre eller begrense den aktuelle skaden, være det minst inngripende alternativet og ikke kunne ivareta andre formål enn skadeavverging. Avgjørelser om inngrep i nødssituasjoner skulle treffes i form av beslutninger.

Tvangslovutvalget foreslo at begrepet motstand skal brukes når en person som tilbys helse- og omsorgstjenester, framviser en negativ holdning til tilbudet som ikke vil kunne overvinnes uten bruk av tvang. Ved tvil skal det legges til grunn at det foreligger motstand. Videre foreslo tvangslovutvalget at tvang skal forstås som overvinnelse av motstand med virkemidler som går ut over det som er vanlig akseptert i samhandling mellom mennesker, og i tillegg omgåelse av motstand ved at vesentlig informasjon bevisst holdes skjult. Se NOU 2019: 14 kapittel 15.

Tvangslovutvalget mente at styrking av barns rettslige posisjon ikke kan skje ved å etablere samme tvangsdefinisjon for barn som for voksne på grunn av hensynet til foreldreansvaret. For barn mellom 12 og 16 år ble det derfor foreslått at tiltaket i tillegg må være særlig inngripende for at det skal bli ansett som tvang med den konsekvens at tiltaket utløser offentlig saksbehandling. Det samme gjelder for barn under 12 år som viser en særlig modenhet i situasjonen. Se NOU 2019: 14 kapittel 1.5.

I NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* la opplæringslovutvalget til grunn at det brukes tvang mot elever, at ikke all tvangsbruk kan vurderes som nødrett eller nødverge, og at det rettslige grunnlaget for bruken av tvang er uklart. Utvalget viste til at mange i opplæringssektoren opplever det som problematisk at det brukes tvang uten at det er avklart om praksisen er lovlig, og i så fall på hvilket grunnlag. Det gir usikkerhet og oppfattes som utrygt for både elever og ansatte. Utvalget påpekte at det er svært uheldig dersom skoler fører en ulovlig praksis som kan være til skade for elevene, og som i tillegg kan føre til at ansatte i etterkant kan straffes for handlingene de har utført i offentlig tjeneste. Utvalget la til grunn at dagens regelverk oppleves som uklart og uhensiktsmessig.

Opplæringslovutvalget foreslo regulering av mild tvangsbruk i den nye opplæringsloven, det vil si tiltak utover de tiltakene det er avklart at skolen kan bruke i kraft av sitt omsorgsansvar i dag. Utvalget viste til at ideelt sett burde disse spørsmålene vært utredet grundigere og helst sett i sammenheng med regler om bruk av tvang overfor barn på andre områder. Når utvalget tross dette valgte å foreslå regler, var det fordi det for lenge har vært slik at offentlige utvalg har vist til andre prosesser som begrunnelse for ikke å foreslå regler. Utvalget så det som påkrevd at det nå gis regler om bruk av tvang i skolen. Formålet med forslaget var å avverge skade, bedre rettssikkerheten, bidra til økt åpenhet og dermed også øke bevisstheten om bruk av tvang. Utvalget viste videre til at forhåpentligvis vil forslaget også bidra til å begrense bruken av tvang.

Det fremgår at opplæringslovutvalget vurderte å bygge vurderingene sine på utredningen fra tvangslovutvalget (NOU 2019: 14). Utvalget kom imidlertid til at tvangslovutvalgets forslag ikke uten videre egner seg som grunnlag for en regulering av tvang i skolen. Blant annet foreslo tvangslovutvalget et snevert tvangsbegrep som innebærer at de aller fleste inngrep overfor barn, mot barnets vilje, faller utenfor tvangsbegrepet i forslaget til ny tvangsbegrensningslov.

2.2.2 Rapport om bruk av tvang og makt i skolen

Deloitte innhentet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet kunnskap om bruken av tvang og makt overfor elever i skolen, ved blant annet å identifisere ulike typiske situasjoner der det

benyttes tvang og makt, se rapporten *Bruk av tvang og makt i skolen* fra november 2019 (Deloitte 2019, *Bruk av tvang og makt i skolen Kunnskapsinnhenting på oppdrag for Utdanningsdirektoratet; [Bruk av tvang og makt i skolen \(udir.no\)](https://www.udir.no)*).

Rapporten klarlegger typetilfeller av tvang og makt i ordinær opplæring og typetilfeller i tilrettelagte opplæringstilbud/forsterkede avdelinger. Rapporten viser at det i hovedsak brukes tvang og makt i forbindelse med akutte situasjoner der de ansatte opplever at det er fare for at eleven skader seg selv, skader andre eller utøver vesentlig skade på eiendom. Nødrett og nødverge er den begrunnelsen som hyppigst blir brukt om de situasjonene der tvang og makt benyttes overfor elever. Samtidig var det ulikt kunnskapsnivå om hvilke vilkår som må være oppfylt for at situasjonen er å regne som nødrett og nødverge.

Det er ulike oppfatninger om når det er akutt fare for liv og helse eller skade på person eller eiendom. Hvordan man vurderer risikoen for dette, varierer både mellom skoler og fra person til person. Ansatte gjør ulike vurderinger av risiko avhengig av erfaring, utdanning og personlige egenskaper, noe som bidrar til at bruken av tvang og makt overfor elever kan bli vilkårlig. Ved noen skoler lar man konsekvent være å bruke tvang og makt i andre tilfeller enn der det blir vurdert å være akutt fare for at eleven skader seg selv, skader andre eller utøver vesentlig skade på skolens eller privat eiendom. Ved andre skoler griper man inn med tiltak på tidlige tegn til at en elev kommer til å utagere, og begrunner dette med at man ønsker å gå inn med mindre inngripende tvangs- og makttiltak for å forhindre situasjoner som krever at mer inngripende tiltak må benyttes. De ansatte opplever at de opererer i gråsonen av hva som er lov og ikke.

Rapporten viser videre at det også er andre situasjoner der ansatte opplever at det er nødvendig å bruke tvang og makt enn de situasjonene hvor det er akutt fare for at eleven skader seg selv, skader andre eller utøver vesentlig skade på eiendom. De ansatte opplever også i slike situasjoner at de opererer i gråsonene av hva som er lov og ikke. Særlig blir følgende typesituasjoner trukket frem: Bruk av fysisk makt for å forflytte eller roe ned elever i tilrettelagte opplæringstilbud/forsterkede avdelinger, for eksempel for å hindre selvkrenkelser. Dette knytter seg som oftest til elever i tilrettelagte tilbud/forsterket avdeling der ansatte, basert på kjennskap til elevens handlingsmønster, mener at eleven kan være i ferd med å utagere, og griper inn for å hindre at situasjonen eskalerer til å medføre fare for skade.

Rapporten viser at det også blir brukt fysisk makt for å forflytte elever i situasjoner som ikke handler om skadeavverging, men som kan dreie seg om elever som forstyrrer eller ødelegger for undervisning. Dette er mest vanlig i ordinær skole, og da særlig overfor de minste barna, som man enkelt kan forflytte ved bruk av tvang og makt. Det er flere som mener at dette er den mest utbredte formen for tvang og makt i skolen i dag, særlig på de laveste trinnene i ordinær skole. Rapporten peker på at det er veldig lite bevissthet om at dette er bruk av tvang og makt overfor denne elevgruppen.

I tillegg viser rapporten at det blir brukt tvang og makt for å dekke elevers grunnleggende behov for mat og drikke, eller for å gjennomføre trening som er nødvendig av helsemessige årsaker.

Mange av de intervjuede ønsker endringer i dagens regelverk, men ikke nødvendigvis for å åpne opp for mer bruk av tvang og makt i skolen. Det er først og fremst ønske om endringer som setter tydeligere rammer for hva som er tillatt når det gjelder bruk av tvang og makt i skolen. Det blir ifølge rapporten etterlyst at bruken av makt og tvang omtales eller reguleres i opplæringsloven slik at det blir lettere for ansatte i skolene å finne informasjon om temaet, og for å bidra til større bevissthet blant ansatte i skolene. Det blir også etterlyst rettssikkerhetsgarantier knyttet til den bruken av tvang og makt som er utbredt i skolene i dag. Dette gjelder særlig krav om dokumentering/rapportering av hendelser og evaluering i etterkant med tanke på hvordan hendelsen kunne vært unngått. Det vises til at det er en underrapportering av hendelser der det blir brukt tvang eller makt overfor elever, særlig når det gjelder hendelser som av de ansatte på skolene ikke blir opplevd som veldig inngripende.

De fleste skolene med elever med vedtak etter kapittel 9 i helse- og omsorgstjenesteloven opplever ifølge rapporten at det er behov for en harmonisering av regelverket, slik at elevene kan møtes med like regler på skolen som f.eks. i boligen. Det blir pekt på at lik praksis mellom bolig og skole når uønsket atferd forekommer, vil skape mer forutsigbare og trygge rammer for eleven, og felles praksis for hvordan for eksempel selvskadning håndteres.

I følge rapporten er det mange som mener at det er behov for en grenseoppgang mellom regelverket i helsesektoren og skolesektoren for å skape tydeligere retningslinjer for elever som har omfattende omsorgsbehov og behov for helsehjelp i skoletiden. Dette kan være elever som har tvangsvedtak etter kapittel 9 i helse- og omsorgstjenesteloven. Det kan også være elever som ikke har slikt vedtak, men som mottar hjelp til ivaretagelse av grunnleggende behov eller andre helse- eller omsorgstjenester i løpet av skoledagen, og som kan motsette seg disse. I all hovedsak utføres disse tjenestene av personell som er ansatt på skolen. Det blir pekt på et behov for å rydde opp i ansvarsområdene, både mellom helsesektoren og skolesektoren og mellom kommune og fylkeskommune.

2.2.3 Andre utredninger og rapporter

Statistikk publisert av Statens arbeidsmiljøinstitutt viser at lærere på 1. til 10. trinn har nesten fire ganger så høy risiko for å bli utsatt for vold og trusler sammenlignet med yrkesaktive ellers i samfunnet, se Faktabok om arbeidsmiljø og helse (2021). Totalt rapporterer 7,1 prosent av alle sysselsatte at de i løpet av det siste året har vært utsatt for trusler og/eller vold på arbeidsplassen fra kollegaer, overordnede eller kunder, klienter, elever eller pasienter. Når det gjelder grunnskolelærere rapporterer 26 prosent av lærerne at de har vært utsatt for vold eller trusler.

Våren 2018 gikk Barneombudet gjennom alle sakene som fylkesmennene hadde fått om mobbing og andre krenkelser. I flere saker var det tale om fysisk inngripen overfor elever i ulike situasjoner. Barneombudet anbefaler i rapporten at Kunnskapsdepartementet gjennomgår bruken av tvang i skolen og vurderer behovet for rapporteringsrutiner. I tillegg anbefaler ombudet at departementet lager en veileder til skolene om pedagogiske virkemidler for å forebygge bruk av fysisk makt og tvang.

Førsteamanuensis Marius Storvik ved UiT har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utredet spørsmålet om det rettslige grunnlaget for bruk av ulik tvang og makt i skolen.

Departementet mottok utredningen 1. mars 2018. Storvik konkluderte med at det rettslige grunnlaget for bruk av tvang og makt overfor elever er uklart og mangelfullt. Dette gjelder både regler for å forebygge tvangsbruk, regler om hvordan eventuell bruk skal skje, og krav til saksbehandling mv. Storvik skriver følgende (side 37):

Slik jeg ser det har lovgiver to valg. Lovgiver kan enten late som tvang ikke skjer, eller lovgiver kan underlegge tvangen effektiv kontroll. Bruk av tvang og makt i skolen bør tenne gule lys. Gule lys bør utløse effektiv kontroll. All tvangsbruk bør systematisk evalueres. Det bør fattes vedtak som vurderes av noen utenfor situasjonen. Ikke minst bør elever og foresatte få prosessuelle rettigheter. Uten gule lys blir tvangen et internt og skjult anliggende. Skjult tvang øker risikoen for vilkårlighet og misbruk.

[...]

Utredningen har vist at det er behov for nye rettslige grunnlag for bruk av ulik tvang og makt i skolen.

2.3 Høring av forslag til ny opplæringslov og endringer i privatskoleloven (august 2021)

I forbindelse med forslaget til ny opplæringslov og endringer i privatskoleloven som ble sendt på høring 26. august 2021, hørte departementet åpent om det bør foreslås regler om bruk av fysisk makt mot elever.

Departementet gjorde en vurdering av opplæringslovutvalgets forslag, men foreslo ikke konkrete bestemmelser. Departementet ba om høringsinstansens syn.

Departementet kommenterte videre at det er gode grunner for at gjentatte fysiske inngrep mot en elev bør gå fram av et enkeltvedtak eller liknende som eleven og foreldrene kan klage på, blant annet fordi et slikt krav vil sikre at tiltakene rundt eleven er godt utredet og begrunnet. Departementet la i høringen fram to alternative reguleringer for tilfeller der ansatte griper inn fysisk mot elever gjentatte ganger, og ba om høringsinstansenes innspill til disse. Alternativ 1 var å lovfeste at det skal fattes et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring dersom det er grunn til å forvente at det vil oppstå gjentatte situasjoner der ansatte må gripe inn fysisk mot en elev. Alternativ 2 var å lovfeste at det skal utarbeides en aktivitetsplan tilsvarende det som ellers gjøres i saker som gjelder skolemiljøet.

Departementet ba om høringsinstansens syn på spørsmålet om det i noen tilfeller bør være adgang til å gripe inn fysisk mot en elev som forstyrrer eller ødelegger for undervisning slik at det blir en uholdbar undervisningssituasjon.

Departementet ba også om høringsinstansenes innspill til om opplæringsloven bør ha regler om forebygging av fare og skade, dokumentering av bruk av fysiske inngrep mot elever, og regler om at fysiske inngrep mot elever skal meldes.

Om lag 110 høringsinstanser uttalte seg om temaet. Om lag 70 instanser mente at opplæringsloven bør inneholde regler om bruk av fysisk makt mot elever. Mange av dem trakk fram at det er problematisk at det brukes fysisk makt uten at det er regulert i opplæringsloven. Det gir usikkerhet og oppfattes som utrygt for både elever og ansatte. De fleste av dem mente at reguleringen må avgrenses til situasjoner hvor det er nødvendig å

gripe inn fysisk mot en elev for å avverge skade på personer eller vesentlig skade på eiendom. Et fåtall høringsinstanser mente at det i noen tilfeller bør være adgang til å gripe inn fysisk mot en elev som forstyrrer eller ødelegger for undervisning i en slik grad at det blir en uholdbar undervisningssituasjon. Mange høringsinstanser er imidlertid svært kritiske til å åpne opp for bruk av fysisk makt i slike situasjoner.

De fleste høringsinstansene støttet at det må være krav til å dokumentere tilfeller der ansatte har måttet gripe fysisk inn mot en elev. Mange høringsinstanser mente at det bør være krav om å melde fra når skolen har måttet gripe fysisk inn mot en elev.

Høringsinstansene som ønsket å regulere bruk av fysiske inngrep i opplæringsloven, støttet i hovedsak at det bør innføres en egen og særskilt regel om forebygging som kan være mer målrettet og dekkende for å unngå fysiske inngrep mot elevene.

Det var ulike synspunkter blant høringsinstansene på spørsmålet om man skal utarbeide aktivitetsplan eller vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring ved gjentatte fysiske inngrep, men flertallet mente det bør utarbeides en aktivitetsplan i slike saker. Flere instanser viste til at vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring bør forbeholdes elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Andre høringsinstanser mente at enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring på bakgrunn av en sakkyndig vurdering fra PPT er det beste alternativet, da dette vil sikre at det innhentes nødvendig fagkompetanse, og at tiltakene som settes inn er godt utredet, faglig forankret og egnet i saken. Noen instanser mente at ingen av disse to alternativene vil kunne fange opp alle de situasjonene som kan oppstå og at skolen vil være best egnet til å vurdere de mest hensiktsmessige tiltakene.

Mange av høringsinstansene ga innspill til departementets vurdering av opplæringslovutvalgets forslag til bestemmelser som skal gi hjemmel for at ansatte skal kunne gripe inn fysisk mot en elev når det er nødvendig for å avverge skade på personer eller eiendom.

Om lag 15 høringsinstanser, blant annet enkelte kommuner, mente at opplæringsloven ikke bør inneholde regler om bruk av fysisk makt mot elever. Flere mente at straffelovens regler om nødverge og nødrett er tilstrekkelig som hjemmelsgrunnlag. Noen av dem mente likevel at opplæringsloven bør inneholde krav om forebygging og krav til dokumentasjon av situasjoner med bruk av fysisk makt mot en elev. Flere av høringsinstansene som ikke ønsker lovregler om bruk av fysisk makt mot elever pekte på at det er vanskelig å lovregulere adgangen til fysisk makt og at bestemmelsene vil bli veldig skjønnsmessige.

2.4 Regelverk i andre land

Danmark

I lov om folkeskolen § 52 er det gitt hjemmel for å gi regler til å fremme orden i skolene. Med hjemmel i bestemmelsen har Undervisningsministeriet fastsatt en forskrift med flere bestemmelser om orden, herunder adgangen til å inndra elevenes eiendeler og bortvise elever, se Bekendtgørelse nr. 697 23. juni 2014 om fremme af god orden i folkeskolen. Adgangen til å bruke makt er regulert av forskriften § 10 stk. 3 siste punktum, der det slås

fast følgende: «For at afværge, at en elev øver vold mod sig selv eller andre eller ødelægger eller beskadiger ting, kan der anvendes magt i fornødent omfang.»

Center for Ligebehandling af Handicappede og Børnerådet i Danmark har, i samarbeid med Undervisningsministeriet, publisert et inspirasjonshefte hvor formålet er å «minske magt i undervisningen» på skolene. I heftet er det blant annet eksempler på skjema både for rapportering av bruk av tvang og rapportering av trusler mot ansatte på skolen.

Det foreligger også en betenkning fra Udvalget om magtanvendelse på anbringelsessteder for børn og unge.

Sverige

1. august 2022 ble reglene om trygghet og studiero i den svenske skoleloven revidert. Lovendringen innebar blant annet at det nå fremgår uttrykkelig av loven at lærere og annet personale har en rett til å gripe inn fysisk for å avverge vold, krenkelser eller andre ordensforstyrrelser, se skoleloven kapittel 5, § 6 første ledd. Etter andre ledd kan fysisk inngripen bare foretas dersom det står i rimelig forhold til formålet og forholdene for øvrig.

Se nærmere informasjon om regelverket på skolverket.se.

Finland

Lag om grundläggande utbildning kapittel 7 handler om elevenes rettigheter og plikter. Elevenes plikter reguleres i § 35 og det er gitt flere grunnlag for reaksjoner overfor elever som bryter reglene i § 35 a, § 36 og § 36 a. I § 36 b reguleres adgangen til å anvende maktmidler overfor elevene. Utgangspunktet er at en elev som ikke følger en oppfordring etter § 36, deretter kan bortvises («avlägsnas») fra området. Dersom eleven ikke etterkommer pålegget om bortvisning, gjelder følgende:

Försöker en elev som skall avlägsnas förhindra detta genom att göra motstånd, har rektorn och läraren rätt att använda sådana maktmedel som är nödvändiga för att få eleven avlägsnad och som med hänsyn till elevens ålder och situationens hotfullhet eller motståndets allvar och en helhetsbedömning av situationen kan anses vara försvarbara.

Rektorn och läraren kan i situationer som avses i 1 och 2 mom. agera tillsammans eller var för sig. Det är förbjudet att använda maktmedelsredskap för att avlägsna eleven. Om läraren eller rektorn använt sig av maktmedel skall han eller hon lämna en skriftlig redogörelse för händelsen till utbildningsanordnaren.

Det følger altså av bestemmelsen at rektorer og lærere alene eller i felleskap kan anvende maktmidler ut fra en vurdering av elevens alder, hvor truende situasjonen er, og hvor sterk motstand eleven gir, og ut fra en helhetsvurdering av om det er forsvarlig å bruke makt. Når maktmidler er brukt, skal det gis en skriftlig redegjørelse for hendelsen.

3 Dagens regler

3.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

3.1.1 Overordnede forpliktelser

Barns rett til personlig integritet og privatliv er beskyttet av Grunnloven, FNs barnekonvensjon (BK) og den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Videre har barn rett til beskyttelse mot vold, overgrep og andre alvorlige integritetskrenkninger.

Legalitetsprinsippet, som blant annet er nedfelt i Grunnloven § 113, innebærer at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov. Det skal være forutsigbart for den enkelte når myndighetene kan gripe inn i barns personlige integritet og privatliv, og lovteksten skal dermed også være tilstrekkelig klar.

Det følger av Grunnloven § 104 annet ledd og BK artikkel 3 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som gjelder et barn. Barnet har også rett til å si sin mening og bli hørt i alle avgjørelser som omhandler barnet, og barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet, jf. blant annet Grunnloven § 104 og BK artikkel 12.

Det følger videre av Grunnloven § 109 første ledd at barn har rett til å motta grunnleggende opplæring, og at opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

3.1.2 Forbud mot tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Det følger av både Grunnloven § 93 og EMK artikkel 3 at ingen må bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Som et utgangspunkt har EMD definert «umenneskelig behandling» som behandling som forårsaker alvorlig fysisk eller psykisk lidelse. I de konkrete vurderingene legges det blant annet vekt på forholdets varighet, den fysiske eller psykiske lidelse som forårsakes, og i noen saker offerets kjønn, alder og helse. Etter EMDs praksis vil en behandling være «nedverdiggende» dersom den fører til, eller er egnet til å føre til, en følelse av frykt, angst eller mindreverd.

3.1.3 Rett til vern og personlig integritet og privatliv

Barn er gitt et særskilt vern om sin personlige integritet i Grunnloven § 104 tredje ledd. Retten til vern om den personlige integritet er formulert som en individuell rettighet for barnet og omfatter rett til beskyttelse mot alvorlige integritetskrenkninger som vold, mishandling og seksuell utnyttelse. Barnets personlige integritet skal ivaretas uavhengig av hvor barnet bor, og omfatter også barn i fosterhjem, institusjon og fengsel. Barn er gitt en individuell rett til vern om sin personlige integritet fordi barn er særlig sårbare, og fordi de i større utstrekning enn myndige personer trenger myndighetenes hjelp for å beskytte sin personlige integritet. Bestemmelsen pålegger også staten å sørge for å ha og håndheve et regelverk som på best mulig måte kan verne barnet fra utnyttelse, vold og mishandling.

At barn skal beskyttes mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk, følger også av BK artikkel 19, og gjelder også når barn blir ivaretatt av andre enn deres primære omsorgspersoner.

Retten til privatliv og familieliv, hjem og korrespondanse er vernet i Grunnloven § 102, BK art 16 og EMK artikkel 8 nr. 1. Rettighetene er ikke absolutte. Høyesterett har i Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60 lagt til grunn at det er tillatt å gripe inn i rettighetene etter Grunnloven § 102 første ledd første punktum, dersom inngrepet har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. Etter EMK artikkel 8 nr. 2 kan offentlige myndigheter gjøre inngrep i disse rettighetene hvis det er i samsvar med loven og nødvendig i et demokratisk samfunn etter nærmere angitte formål, herunder for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

EMD har gjennom rettspraksis utdypet at lovkravet omfatter både formelle og kvalitative krav. Praksis fra EMD innebærer at ytterammene for skjønnsutøvelsen må være definert, og det må fremgå hvilke kriterier som skal være retningsgivende for skjønnets, se blant annet Munjaz mot Storbritannia (2012) avsnitt 88 og 90. Om nødvendighetskravet er oppfylt, vil bero på omstendighetene i den enkelte sak og gir anvisning på en forholdsmessighetsvurdering og må blant annet ses i lys av samfunnsutviklingen. Det må foreligge en rimelig balanse mellom samfunnsformål og hensynet til individet. Det minste inngreps prinsipp står sentralt i forholdsmessighetsvurderingen. Dette innebærer at inngrepet etter en konkret vurdering ikke må være mer inngripende enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Der et tvangstiltak etter sin art generelt er særlig inngripende, stiller EMD særlige strenge krav til forholdsmessighet. I Munjaz mot Storbritannia (2012) fremhever EMD også at i tilfeller der en persons autonomi allerede er begrenset stilles det særlig strenge krav til om tiltaket har tilstrekkelig hjemmel i lov, er nødvendig og forholdsmessig i det enkelte tilfellet.

Når det gjelder bruk av tvang i skolen, vil det derfor være relevant å se hen til at det ikke er frivillig for barnet å være på skolen. Det tilsier at det stilles strenge krav til bruk av fysisk inngrepen i det enkelte tilfellet i skolesammenheng.

3.2 Opplæringsloven (1998) og privatskoleloven

Opplæringsloven (1998) og privatskoleloven (2003) har ikke regler som gir ansatte i skolen kompetanse til å bruke fysisk makt mot elever. I fravær av spesifikke regler om fysisk makt, er det særlig reglene i kapittel 9A om skolemiljø, som i all hovedsak er foreslått videreført i kapittel 12 i forslaget til ny opplæringslov, som er relevante i denne sammenhengen. Reglene i opplæringsloven om skolemiljø gjelder også skoler godkjent etter privatskoleloven, jf. privatskoleloven § 2-4 andre ledd.

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. opplæringsloven § 9 A-2 (se tilsvarende forslaget til ny opplæringslov § 12-2). Skolen skal forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø ved kontinuerlig å arbeide for å

fremme helsen, trivselen og læringen til elevene, jf. § 9 A-3 andre ledd (se tilsvarende forslaget til ny opplæringslov § 12-3 andre ledd).

Alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø og gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, jf. opplæringsloven § 9 A-4 første ledd (se tilsvarende forslag til ny opplæringslov § 12-4). Bestemmelsene gir ikke ansatte hjemmel til å gripe inn fysisk mot elevene.

Skolen kan bruke tiltak som følger av ordensreglementet, når elever bryter regler, jf. opplæringsloven § 9 A-10 (se tilsvarende forslag til ny opplæringslov § 10-7). Bestemmelsen åpner ikke for tiltak som innebærer bruk av fysisk makt mot elever.

Det er også andre kapitler i opplæringsloven som er relevante. Opplæringen i skolen skal være tilpasset evnene og forutsetningene til den enkelte eleven, jf. opplæringsloven § 1-3. Elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, kan ha rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven kapittel 5. Tilsvarende gjelder for skoler godkjent etter privatskoleloven, se privatskoleloven § 3-4a og § 3-6. Se tilsvarende forslag til ny opplæringslov kapittel 11 om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging.

Skolen har dessuten et oppdrager- og omsorgsansvar for elevene. Dette ansvaret er ikke lovfestet i opplæringsloven og privatskoleloven, men utledes av en forutsetning om at skolen ivaretar omsorgen for barn når foreldrene ikke er til stede.

3.3 Straffeloven

Straffeloven har flere forbud mot integritetsinngrep. For eksempel er kroppskrenkelse straffbart etter straffeloven § 271. Tvang er straffbart etter straffeloven § 251.

Den nedre grensen for hva som utgjør en kroppskrenkelse i strid med straffeloven § 271, kan gi noen momenter til hvor langt maktutøvelse i skolen kan hjemles i et oppdrager- og omsorgsansvar. I forarbeidene til straffeloven § 271, Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)*, står det på side 427 (departementets understrekninger):

Det er ingen tvil om at barn nyter det samme vern mot fysisk integritetskrenkelse som voksne, hvilket betyr at all form for fysisk maktanvendelse som har karakter av avstraffelse omfattes av gjerningsbeskrivelsen. Straffansvaret må i utgangspunktet avgrenses i overensstemmelse med forbudet i barneloven § 30 tredje ledd om å utsette barn for vold. Straffansvaret for kroppskrenkelse må imidlertid avgrenses mot maktanvendelse i beskyttelses- eller omsorgsøyemed. Med dette siktes det til for eksempel å bestemt føre barnets hånd bort fra et brennende lys eller å bære et motvillig barn med seg ut av et butikklokale. Det må være klart at man i tilfeller som disse ikke har å gjøre med en kroppskrenkelse det settes straff for i § 271. Det må altså skilles mellom handlinger som består i å gripe inn og verne eller beskytte barnet eller andre personer eller gjenstander, og handlinger som har karakter av umiddelbar eller etterfølgende fysisk avstraffelse av barnet.

En ankenektelse fra Høyesterett (HR-2019-1719U) gir noen retningslinjer for når et fysisk inngrep fra en lærer kan være en kroppskrenkelse i strid med straffeloven § 271. I saken tok læreren tak i armen til en elev for å få eleven ned fra et fotballmål. Læreren tok deretter

eleven inn på skolen for å irettesette eleven mens han holdt eleven i armen. Grepet varte i 30 til 40 sekunder. Læreren ble domfelt i lagmannsretten, og Høyesterett nektet anken fremmet med henvisning til at «grepet hadde et klart preg av avstraffelse, og at maktanvendelsen var unødvendig». Lagmannsretten fant det bevist at læreren hadde holdt eleven hardt i armen samtidig som han dro eleven med seg inn i skolebygningen. Lagmannsretten fant det videre bevist at eleven hadde blåmerke på armen etter hendelsen, og at faren for skade på barn eller fotballmålet var over da læreren tok tak i elevens arm..

Straffeloven §§ 17 og 18 handler om nødrett og nødverge. Etter disse bestemmelsene er en handling som ellers er straffbar, i visse tilfeller både straffri og lovlig. Forutsetningen for å gripe inn ved nødrett etter straffeloven er at det foreligger en «fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte». Kravet om at faren ikke kan avverges på annen rimelig måte, betyr at man må vurdere om det finnes andre handlingsalternativer og i tilfelle hvilke. Handlingen er bare lovlig når den gjennomføres «for å redde liv, helse eller eiendom eller en annen interesse fra en fare for skade» og når skaderisikoen ved ikke å gripe inn er langt større enn skaderisikoen som nødrettshandlingen fører med seg, jf. straffeloven § 17 bokstav a og b.

For at det skal være adgang til nødverge, må det skje et ulovlig angrep, for eksempel et overfall, og forsvarshandlingen må foretas for å avverge angrepet. Nødverge kan utøves på vegne av andre. Nødvergehandlingen må «ikke [gå] lenger enn nødvendig». Handlingen kan gå ut på å hindre et angrep i å skje og på å stoppe et angrep som er i gang. Når angrepet ikke er påbegynt eller umiddelbart forestående, er det avgjørende om nødvergehandlingen er nødvendig for å avverge angrepet. En nødvergehandling er bare lovlig dersom den ikke går åpenbart ut over hva som er forsvarlig under hensyn til hvor farlig angrepet er, hva slags interesse som angrepet krenker, og angriperens skyld, jf. straffeloven § 18 første ledd bokstav c. I enkelte tilfeller er den som angripes, om mulig, forpliktet til å flykte i stedet for å bruke makt mot angriperen. Dette kan for eksempel være tilfellet dersom angriperen ikke har dømmekraften i behold. Det vil si at en lærer etter omstendighetene kan være nødt til å trekke seg ut av en situasjon. Men dersom også andre er truet av angriperen, vil det ikke løse situasjonen at læreren trekker seg ut. Det at det oppstår en situasjon der et angrep er så farlig at en lærer kan utøve makt som lovlig nødverge, betyr ikke at læreren har plikt til å gripe inn. Det kan ikke pålegges skolens ansatte å risikere liv og helse.

Det følger en plikt til å avverge visse straffbare forhold i visse tilfeller etter straffeloven § 196. Den som unnlater gjennom anmeldelse eller på annen måte å søke å avverge et lovbrudd eller følgene av det, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig, og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at lovbruddet er eller vil bli begått, kan straffes med bot eller fengsel inntil 1 år. Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt og gjelder blant annet for grov kroppsskade (§ 274), jf. § 196 første ledd bokstav a. Brudd på avvergingsplikten straffes ikke når plikten ikke kan oppfylles uten å utsette «ham selv, hans nærmeste eller noen uskyldig for siktelse eller tiltale eller fare for liv, helse eller velferd», jf. § 196 andre ledd bokstav b.

3.4 Andre lover

3.4.1 Barnevernsloven

Barnevernsloven kapittel 10 inneholder regler for barn som oppholder seg i barnevernsinstitusjon, blant annet regler om bruk av tvang og andre inngrep i barns personlige integritet.

Hvis det er åpenbart nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg, kan institusjonen benytte milde former for fysisk makt som å holde barnet kortvarig fast eller lede barnet, jf. barnevernsloven § 10-3 første ledd første punktum. Slike tiltak kan også benyttes hvis det er åpenbart nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel for alle på institusjonen, jf. § 10-3 første ledd andre punktum.

Det følger av barnevernsloven § 10-4 første ledd at institusjonen skal arbeide systematisk for å forebygge tvang og andre inngrep i barns personlige integritet. Institusjonen skal gjennomgå bruk av tvang og andre inngrep sammen med barnet så snart som mulig etter at tiltaket er avsluttet, jf. § 10-4 andre ledd.

Det er ikke tillatt å tvangsmedisinere, isolere, bruke mekaniske tvangsmidler eller annen psykisk eller fysisk tvang eller makt for å straffe barn eller for å gi barnet omsorg eller behandling, jf. barnevernsloven § 10-5 første ledd første punktum. Enkelte former for fysisk tvang og makt kan likevel benyttes etter §§ 10-3 og 10-7, jf. § 10-5 første ledd andre punktum.

Det følger av barnevernsloven § 10-6 første ledd første punktum at barn ikke skal utsettes for tvang eller andre inngrep i deres personlige integritet med mindre det etter en helhetsvurdering er nødvendig i situasjonen. Andre mindre inngripende tiltak skal være forsøkt eller vurdert som utilstrekkelige, jf. § 10-6 første ledd andre punktum. Tiltaket må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas, jf. § 10-6 første ledd tredje punktum.

Ved akutt fare for skade på barnets eller andre personers liv eller helse eller ved vesentlig skade på eiendom kan institusjonen, dersom det er strengt nødvendig, benytte tvang for å avverge skade etter straffeloven §§ 17 og 18, jf. barnevernsloven § 10-7 første ledd første punktum. Tiltak skal opphøre straks skaden eller faren er avverget, jf. § 10-7 første ledd andre punktum.

Dersom det er strengt nødvendig å isolere barnet, jf. § 10-7 første ledd, skal minst én av personalet være til stede i rommet eller i naborom med ulåst dør, jf. § 10-7 andre ledd andre punktum. Isolasjon av et barn er bare tillatt i rom med vindu og med minst 8 m² gulvflate, jf. § 10-7 andre ledd punktum. Isolasjon kan bare besluttes av institusjonens leder eller den lederen gir fullmakt, jf. § 10-7 andre ledd tredje punktum.

Ved begrunnet mistanke om at barnet besitter tyvgods, farlige gjenstander, rusmidler eller andre skadelige medikamenter og tilhørende brukerutstyr, kan barnet kroppsvisiteres eller barnets rom og eiendeler undersøkes, jf. § 10-8 første ledd første punktum. Slike tiltak kan bare iverksettes dersom det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og behandling

eller for å ivareta trygghet og trivsel for alle på institusjonen, jf. § 10-8 første ledd tredje punktum.

Barnevernsloven inneholder også regler om utvidet adgang til inngrep for barn som har opphold på særskilte behandlingsinstitusjoner for barn med alvorlige atferdsvansker, jf. barnevernsloven §§ 4-4, 6-1 eller 6-2. Institusjonen kan blant annet for inntil 14 dager vedta å innskrenke barnets rett til å bevege seg fritt innenfor og utenfor institusjonsområdet, jf. § 10-9 a til b. Institusjonen kan også for inntil 14 dager vedta å innskrenke eller nekte barnet å bruke elektroniske kommunikasjonsmidler, jf. § 10 bokstav c-d. Slike vedtak er inngripende og det stilles strenge krav til tiltakets nødvendighet og forholdsmessighet. Videre kan barn på behandlingsinstitusjon samtykke til rusmiddeltesting, jf. § 10-10 første ledd. Når barneverns- og helsenemnda har truffet vedtak om rusmiddeltesting av et barn som er i institusjon etter § 6-2, kan institusjonen kreve at det tas prøver av biologisk materiale, jf. § 10-10 tredje ledd. I henhold til § 10-11 kan institusjonen inndra farlige gjenstander.

Ansatte på institusjonen kan som nevnt, kun bruke milde former for fysisk makt som å holde barnet kortvarig fast eller forsøke å lede barnet bort fra situasjonen, dersom det er nødvendig for å iverksette eller gjennomføre vedtatte innskrenkninger. Motivasjon og oppmuntring skal ha vært forsøkt først. Mer inngripende makt for å overvinne barnets motstand, kan kun benyttes dersom det er nødvendig i en akutt situasjon, jf. § 10-7.

Hvis barnet forlater institusjonen uten tillatelse eller unnlater å komme tilbake til institusjonen etter fravær, skal institusjonen prøve å bringe barnet frivillig tilbake. Dette skal om mulig, skje i samarbeid med foreldre og barnevernstjenesten, jf. § 10-12. Dersom det ikke er mulig å få med seg barnet frivillig eller ved å bruke mild makt, for eksempel ved å lede barnet, er ikke maktbruken egnet til å oppnå formålet, og maktbruken må opphøre. Dersom vedtaket som ligger til grunn for institusjonsoppholdet gir adgang til tilbakeholdelse og tilbakeføring ved rømming, kan leder i kommunal barnevernstjeneste, dersom det er nødvendig, kreve bistand fra politiet for å bringe barnet tilbake til institusjonen mot barnets vilje, jf. § 10-12. Dette gjelder for barn som har vedtak om tvangsplassering. Tvangsplassering kan være vedtak om akutt plassering, vedtak om omsorgsovertakelse eller vedtak om atferdsplassering i behandlingsinstitusjon. Tilbakeføring skal skje så skånsomt som mulig og på en måte som ivaretar barnets integritet.

3.4.2 Helse- og omsorgstjenesteloven

Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 inneholder regler om bruk av tvang og makt som ledd i helse- og omsorgstjenester (etter lovens § 3-2 nr. 6 bokstavene a til c) og avlastningstiltak (etter lovens § 3-6 første ledd nr. 2) til personer med utviklingshemning, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 9-2 første ledd. Formålet med reglene er å hindre at personer med psykisk utviklingshemning utsetter seg selv eller andre for vesentlig skade og forebygge og begrense bruk av tvang og makt, jf. § 9-1 første ledd.

Som bruk av tvang eller makt etter reglene i helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 regnes tiltak som brukeren eller pasienten motsetter seg, eller tiltak som er så inngripende at de uansett motstand må regnes som bruk av tvang eller makt, jf. § 9-2 andre ledd første

punktum. Bruk av inngripende varslingsystemer med tekniske innretninger skal alltid regnes som bruk av tvang eller makt etter reglene i kapitlet, jf. § 9-2 andre ledd andre punktum. Almennelige oppfordringer og ledelse med hånden eller andre fysiske påvirkninger av liknende art anses ikke som bruk av tvang eller makt, jf. § 9-2 andre ledd tredje punktum.

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 tredje ledd at det kan anvendes tvang og makt i form av skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner, planlagte skadeavvergende tiltak i gjentatte nødssituasjoner og tiltak for å dekke brukerens eller pasientens grunnleggende behov for mat og drikke, påkledning, hvile, søvn, hygiene og personlig trygghet, herunder opplærings- og treningstiltak.

Kommunen skal sørge for at det brukes minst mulig tvang og makt, og det skal som hovedregel være prøvd ut andre tiltak først. Tvang og makt skal bare brukes for å forhindre eller begrense vesentlig skade og må stå i forhold til formålet. Dette følger av §§ 9-4 og 9-5. Paragraf 9-6 handler om særlige grenser for bruk av enkelte tiltak, blant annet mekaniske tvangsmidler og skjerming. I § 9-7 er det fastsatt regler om saksbehandling, evaluering, journalføring, overprøving og klage.

Det følger av § 9-1 andre ledd at tjenestetilbudet skal tilrettelegges med respekt for den enkeltes fysiske og psykiske integritet, og så langt som mulig i overensstemmelse med brukerens eller pasientens selvbestemmelsesrett. Rett til medvirkning og informasjon er nærmere regulert i § 9-3.

Det er lagt til grunn at tiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 kan gjennomføres i skoletiden (Helsedirektoratets rundskriv IS-10/2015):

Når det gjelder barn og unge som har vedtak etter kapittel 9, har Kunnskapsdepartementet lagt til grunn at opplæringslova ikke i seg selv er til hinder for at tiltakene også kan gjennomføres når eleven befinner seg på skolen i skoletiden. For at skolen bl.a. skal kunne ivareta sitt ansvar for forsvarlig undervisning og for elevenes fysiske- og psykososiale arbeidsmiljø, er det imidlertid en forutsetning at skolens ledelse samtykker til at tiltakene kan gjennomføres når eleven er på skolen. Det er videre en forutsetning at tiltakene gjennomføres som ledd i tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven, og at tiltakene gjennomføres av personell fra helse- og omsorgstjenesten.

4 Departementets vurdering

4.1 Opplæringsloven og privatskoleloven bør regulere fysiske inngrep

En av utfordringene i dag er at det oppleves som uklart hva som er legitim maktbruk, og hva som vil utgjøre en krenkelse mot den enkelte elev etter skolemiljøreglene i opplæringsloven (1998) kapittel 9A. Departementet mener derfor det bør foreslås regler om bruk av fysisk makt i opplæringsloven og privatskoleloven.

Departementet mener at det er behov for å regulere bruk av fysisk makt i skolen. Det er kjent at det brukes fysisk makt mot elever i skolen i dag, og at det er stor usikkerhet blant

ansatte i skolen om når og hvordan det er adgang til å utøve fysisk makt mot elever. Over tid har det kommet flere oppfordringer om å regulere adgangen til å bruke fysisk makt overfor elever. Det må være et mål å unngå å bruke fysisk makt mot elever, men etter departementets vurdering er det urealistisk å legge til grunn at dette alltid kan unngås. Kunnskapsgrunnlaget viser at det oppstår situasjoner der ansatte i skolen må bruke fysisk makt mot elever. Departementet mener at bruk av fysisk makt mot elever er av en så inngripende karakter at det bør ha et klart hjemmelsgrunnlag med tydelige rettslige rammer.

I dag blir det vist til de strafferettslige reglene om nødrett og nødverge som rettslig grunnlag når ansatte bruker fysisk makt mot elever. En henvisning til alminnelige nødsrettsnormer blir etter departementets syn for uklart når man mer overordnet skal trekke grensen mellom hva som kan og ikke kan gjøres i skolen. Det kan også være behov for regler som går lengre enn nødrett- og nødvergeregulene i strafferetten.

En fordel med å regulere dette i opplæringsloven og privatskoleloven er at det kan settes tydelige vilkår for når ansatte kan gripe inn fysisk mot elever. En slik lovgivning vil gjøre det klarere når det er tillatt å bruke fysisk makt mot elever.

Departementet mener derfor det bør foreslås regler om bruk av fysisk makt i opplæringsloven og privatskoleloven.

4.2 Den nedre grensen for hvilke tilfeller av fysiske inngrep som omfattes av de foreslåtte reglene

Departementet legger i likhet med opplæringslovutvalget til grunn at en regulering i opplæringsloven bør omfatte tilfeller der en ansatt griper inn fysisk mot en elev, det vil si at den ansatte bruker fysisk makt for å overvinne motstand hos eleven. Å påvirke en elev gjennom minimal bruk av fysisk makt, for eksempel å lede eleven ved hånden ut av rommet, er ikke et fysisk inngrep som krever særskilt lovhjemmel. Dersom læreren derimot bruker mer enn kun minimal fysisk makt fordi eleven motsetter seg, for eksempel i form av et fastere grep i armen eller skulderen, vil det i utgangspunktet være et fysisk inngrep som krever særskilt lovhjemmel.

Videre mener departementet i likhet med utvalget at regelen i opplæringsloven ikke bør omfatte handlinger som skolen som skolen utøver som en del av sitt oppdrager- og omsorgsansvar, slik som vanlig omsorg og grensesetting. At det er adgang til denne formen for påvirkning, følger av det alminnelige oppdrageransvaret foreldrene har, jf. barneloven § 30. Skolen eller andre som ivaretar omsorgen når foreldrene ikke er til stede, kan til en viss grad bruke en del tilsvarende verbale og fysiske virkemidler. Slike allment aksepterte handlinger trenger ikke grunnlag i lov. Dette er blant annet omtalt i NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensingsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten*, kapittel 17.2.6.3 og Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning) side 427.

Skolens ansatte må likevel være mer tilbakeholdne og varsomme enn det foreldrene trenger å være. Dette skyldes at grensene for bruk av fysisk makt også beror på individuelle grenser.

Den som kjenner et barn godt, kan lettere se hvilke tiltak som ikke er for inngripende og er i bedre posisjon til å reparere eventuell skade som tiltaket påfører relasjonen. Det er også avhengig av relasjonen mellom barnet og den voksne.

I en vurdering av hvilke handlinger som er tillatt uten en særskilt lovhjemmel, vil elevens alder være et sentralt moment. Fysiske handlinger som er vanlige mot små barn, vil på et tidspunkt være uvanlige ut fra alderen på barnet, for eksempel å løfte et barn. Andre momenter i vurderingen av om handlingen er tillatt, vil være hvilken type fysisk handling det dreier seg om, om handlingen er sett på som faglig akseptabelt i oppdragelse av barn, hvilken styrke handlingen har, hvor ofte ansatte gjennomfører handlingen, og relasjonen mellom den konkrete ansatte og barnet.

Å ivareta omsorgsansvaret overfor yngre elever kan for eksempel innebære å ta tak i en elev for å hindre at eleven løper ut i trafikken, ut i vannet eller et annet sted der eleven kan komme til skade. For yngre elever kan også det å ta en gjenstand fra eleven for å forhindre at den blir ødelagt, være en del av omsorgsansvaret. I noen situasjoner med de yngste elevene kan det være akseptert å leie en elev i hånda eller armen selv om eleven ikke vil, uten at det trenger et lovgrunnlag.

Dersom tiltak for å gjennomføre daglige rutiner eller for å hindre at barnet skader seg selv, andre personer eller materielle verdier, møtes med så sterk motstand at det må brukes mer makt enn det som er vanlig, vil det imidlertid gå over til å være fysisk makt som må ha et lovgrunnlag.

Departementet vil understreke at all form for fysisk maktbruk overfor barn som har karakter av avstraffelse, er straffbart. Dersom et fysisk inngrep mot en elev er motivert av forhold som er vernet i likestillings- og diskrimineringsloven (diskrimineringsgrunnlag som f. eks. etnisitet, religion, eller kjønn), kan inngrepet i tillegg være diskriminering eller trakassering i strid med likestillings- og diskrimineringsloven. Diskriminering og trakassering på grunn av for eksempel kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk er forbudt, jf. likestillingsloven § 6.

4.3 Tilfeller hvor ansatte bør kunne gripe inn fysisk mot elever

4.3.1 Avverge skade på personer eller eiendom

Departementet foreslår å lovfeste at ansatte i skolen kan gripe inn fysisk mot elever hvis det er nødvendig for å avverge skade på personer eller avverge vesentlig skade på eiendom.

Bruk av fysisk makt er et alvorlig inngrep i elevenes personlige integritet som må ha hjemmel i lov og være nødvendig for å oppnå et legitimt formål, jf. blant annet EMK artikkel 8. Vilkåret om at det fysiske inngrepet må være nødvendig innebærer at fysisk makt kun kan benyttes som siste utvei. I den grad det er mulig skal andre mindre inngripende tiltak være forsøkt. Departementet viser i denne sammenhengen til at det skal arbeides systematisk med forebygging både på system- og individnivå for å begrense bruken av fysisk makt til det nødvendige, se punkt 4.6 nedenfor, og for at inngrep gjennomføres på en så skånsom måte som mulig, se punkt 4.4 nedenfor.

Departementet mener at hensynet til å hindre skade på personer veier tyngre enn hensynet til å avverge skade på eiendom. Når det gjelder skade på eiendom, mener departementet at det må være fare for vesentlig skade på eiendom for at det skal være hjemmel til å gripe inn fysisk mot en elev. Dette er i tråd med opplæringslovutvalgets forslag og andre tilsvarende regler om bruk av fysisk makt for å hindre skade, jf. barnevernsloven § 10-7. Eiendom kan være bygninger, inventar og andre ting. Hva som utgjør en vesentlig skade beror på en sammensatt vurdering der særlig økonomisk verdi er av betydning, men også nytteverdi og affeksjonsverdi kan inngå. I vurderingen av om skaden er vesentlig kan det være relevant å legge noe vekt på om det dreier seg om elevens egen eiendom eller andres eiendom.

Når det gjelder skade på personer mener departementet at det ikke bør være krav om at skaden må være vesentlig for at man skal kunne gripe inn fysisk for å avverge skaden. Departementet presiserer likevel at det vil det være en høyere terskel for å gripe inn fysisk for å stanse en elev i å skade seg selv, enn for å stanse en elev i å skade andre. For eksempel kan det i noen tilfeller være aktuelt å la en elev slå seg selv uten å gripe inn, selv om man ville grepet inn ved tilsvarende slag mot andre personer.

Det er ikke nødvendig at personen kjenner fysisk smerte eller at den anatomiske eller fysiologiske tilstanden påvirkes negativt for at den fysiske handlingen skal kunne anses for å utgjøre en skade på personen. Etter departementets syn omfattes også andre fysiske handlinger som krenker en person av skadebegrepet. En ansatt vil derfor ha mulighet til for eksempel å gripe inn mot en elev som spytter på en medelev eller som ta vedkommende på private kroppsdeler. Dette innebærer at skadebegrepet som legges til grunn for forslaget til regler skiller seg fra skadebegrepet etter straffeloven § 273.

Departementet mener at bestemmelsen ikke bør åpne for å kunne gripe inn fysisk mot en elev for å hindre psykisk skade som ikke skyldes fysiske handlinger, som beskrevet over i forrige avsnitt. Det vil dermed ikke være anledning til å bruke fysisk makt for å stanse psykisk vold i form av grovt krenkende ordbruk eller lignende. Psykisk skade kan være vel så alvorlig som en fysisk skade, men samtidig vil skadepotensialet ved én enkelt hendelse isolert sett som regel være mindre for psykisk skade enn for fysisk skade. Departementet viser videre til at det er svært krevende å vurdere omfanget av psykisk skade i en akutt situasjon. Departementet legger til grunn at skolen skal håndtere utfordringer med psykisk vold etter reglene om elevenes skolemiljø. Skolen skal iverksette tiltak for at elever som opplever psykisk vold, skal få et trygt og godt skolemiljø. Det kan for eksempel være å verne elever fra den psykiske volden og gi dem umiddelbar støtte.

4.3.2 Gripe inn mot oppførsel som er sterkt fornedrende for eleven selv

Departementet mener at det også bør være adgang til å gripe inn mot oppførsel som er sterkt fornedrende for eleven selv. Flere høringsinstanser uttaler også at dette bør være omfattet av en bestemmelsen. Rapporten om bruk av tvang og makt i skolen (Deloitte 2019) viser at det i enkelte tilfeller kan være behov for dette, særlig i særskilt tilrettelagte opplæringstilbud. Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 åpner for at man kan gripe inn med fysisk makt i slike tilfeller dersom det framstår som en klar forsømmelse av omsorgen for vedkommende å ikke gripe inn. Eksempler på dette er å kle av seg eller onanere foran

andre, gjøre fra seg andre steder enn på toalettet eller grise med avføring. Tvangslovsutvalgets forslag til ny tvangsbegrensningslov i NOU 2019: 14 åpner også for å kunne bruke skadeavvergende tiltak der en person på grunn av omfattende orienteringssvikt har en oppførsel som er sterkt sosialt fornedrende.

Departementet understreker at adgangen til å gripe inn fysisk mot en elev for å hindre selvfornedrelse vil være snever. Dette vil bare være aktuelt ved tilfeller av sterk selvfornedrelse og det vil være en klar forsømmelse av omsorgen for eleven å ikke gripe inn. I slike tilfeller vil det være hensynet til å sikre respekten for elevens menneskeverd som gjør inngrepet rettmessig. Det kan ikke gripes inn mot for eksempel rusbruk eller kriminell atferd ut fra dette hensynet.

Departementet har vurdert om fysisk inngrepen for å forhindre sterkt fornedrende adferd bør fremgå direkte av lovteksten. På den ene siden kan sterkt fornedrende adferd anses å være en skade på personen i seg selv. Departementet viser i den grad til Helsedirektoratets rundskriv IS-10/2015 s. 75, hvor sosial fornedring har blitt fortolket inn i begrepet «vesentlig skade» i helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 andre ledd. På den andre siden foreslo tvangslovutvalget å regulere slike situasjoner særskilt, se lovutkastet i NOU 2019: 14 kap. 31 § 4-1 andre ledd. Departementet foreslår å presisere i hvilke tilfeller man kan avverge sosial fornedrelse med fysisk makt i lovteksten, for å tydeliggjøre vilkårene for dette.

4.3.3 Gripe inn for å hindre at en situasjon eskalerer

Opplæringslovutvalget la til grunn at loven bør gi hjemmel for å gripe inn fysisk mot en elev på et tidligere tidspunkt hvis dette blir gjort for å hindre at situasjonen eskalerer. Departementet ser at det kan oppstå tilfeller der en slik tilnærming kan redusere omfanget av maktbruk i den aktuelle situasjonen. Rapporten fra Deloitte viser at ved å gripe inn tidlig kan ansatte benytte mer skånsomme former for makt enn de blir nødt til dersom de skal avvente og se om situasjonen eskalerer til å bli farlig.

Departementet mener at slike situasjoner vil dekkes av en bestemmelse om at ansatte kan gripe inn fysisk mot elever dersom det er nødvendig for å avverge skade på personer eller for å avverge vesentlig skade på eiendom. Det må være sannsynlig at det vil oppstå skade hvis man ikke griper inn. I tillegg må situasjonen være slik at den ansatte ut fra elevens atferdsmønster kan forvente at situasjonen blir mye mer kritisk eller kommer ut av kontroll hvis man utsetter å gripe inn.

4.3.4 Situasjoner der elever forstyrrer eller ødelegger for undervisning

Departementet ser at det kan være utfordrende for skolene når elever forstyrrer eller ødelegger for undervisningen på en måte som fører til en uholdbar undervisningssituasjon. Dette kan være ødeleggende for de andre elevenes læring og læringsmiljø og en utfordring for lærernes arbeidsmiljø. Rapporten fra Deloitte viser at det i skolen i dag blir brukt fysisk makt for å forflytte elever i situasjoner hvor det ikke er fare for skade på personer eller eiendom, men der elever forstyrrer eller ødelegger for undervisningen. Dette er mest vanlig i ordinære skoler og mot de minste barna, som man relativt enkelt kan flytte på ved bruk av

fysisk makt. Når det gjelder de minste elevene, kan noe av dette dreie seg om alminnelig grensesetting som ikke krever lovhjemmel, men kartleggingen tyder også på at det blir brukt fysisk makt som er mer inngripende enn det som følger av alminnelig grensesetting, og som ikke har hjemmel i regelverket.

Departementet mener at forstyrrelser og uro i utgangspunktet må håndteres med en faglig-pedagogisk tilnærming, og at å bruke fysisk makt i slike situasjoner ikke er løsningen. Departementet vil også vise til at hensynet til å forhindre at elever forstyrrer eller ødelegger for undervisning ikke veier like tungt som hensynet til å unngå skade på person og vesentlig skade på eiendom, og mener dette taler mot å åpne for bruk av fysisk inngripen i slike situasjoner.

Skolene må ha en profesjonell og faglig tilnærming til krevende situasjoner. God klasseledelse er det viktigste for å opprettholde ro og orden i undervisningssituasjonen. Dette handler om lærerens kompetanse til å utvikle strukturer, rutiner og en kultur for læring i klassen. Det er godt dokumentert at lærerens arbeid som leder av en klasse er den enkeltfaktoren som har størst betydning for læringsmiljøet. I tillegg er tilstrekkelig antall ansatte med rett kompetanse viktig for å skape gode klassemiljø. Dette legger til rette for trygge og gode skolemiljøer og gode relasjoner mellom elevene og mellom elever og lærere.

Det skal være plass til alle elever i skolen. Hvis en elev stadig forstyrrer, er den faglige tilnærmingen å lete etter årsakene. Aktuelle tiltak kan være å endre opplæringen, for eksempel å endre gruppeorganiseringen, tilby individuelt tilrettelagt opplæring eller sette i verk tiltak for å bedre skolemiljøet. Dette er vurderinger som lærere, skoleledere og andre faglærte skal gjøre ut fra kjennskapet til enkelteleven og gruppen, og kunnskap om gruppedynamikk, barns utvikling mv.

Både høringsinnspillene til den åpne høringen av regler om fysisk makt i 2021 og rapporten fra Deloitte viser at mange ønsker at opplæringsloven skal inneholde regler om bruk av fysisk makt. Dette blir imidlertid ikke begrunnet ut fra et ønske om å åpne for mer bruk av fysisk makt i skolen. Tvert imot blir det pekt på at det er behov for å tydeliggjøre hva som er tillatt å gjøre for å avverge skade på personer eller eiendom, og at en regulering kan bidra til større bevissthet blant ansatte, økt rettssikkerhet for elevene og nødvendig kompetanse og ressurser.

På bakgrunn av dette åpner ikke departementets forslag for å kunne bruke fysisk makt mot elever som forstyrrer eller ødelegger for undervisning. Slike utfordringer bør som utgangspunkt følges opp gjennom blant annet veiledning til kommuner, fylkeskommuner og skoler. Veiledningen kan inkludere råd om hvordan skolene kan være bevisst sin egen praksis og hvilke tiltak som kan brukes før og i slike situasjoner som alternativ til fysiske inngrep.

Dersom departementets forslag til regler vedtas, vil departementet følge med på hvordan reglene praktiseres og om det er behov for regler om at ansatte skal kunne bruke makt i andre situasjoner enn ved fare for skade på personer og vesentlig skade på eiendom.

4.4 Hvordan ansatte skal gripe inn

Forslaget til lovregulering skal bare omfatte fysiske inngrep, noe som betyr at det ikke åpnes for andre tvangstiltak som isolering, mekaniske tvangsmidler, ransaking eller beslaglegning.

Formålet med det fysiske inngrepet skal være å avverge skade på person eller vesentlig skade på eiendom. Det vil derfor aldri være tillatt å bruke fysisk makt for å straffe elever.

Departementet mener at utgangspunktet må være at det fysiske inngrepet skal være egnet til å avverge skade på personer eller vesentlig skade på eiendom, samtidig som inngrepet skal være så kortvarig og skånsomt som mulig. Hvordan man kan gripe inn fysisk, og hvor lenge tiltaket kan vare, vil avhenge av den konkrete situasjonen. Det sentrale er at man skal sørge for trygghet med minst mulig inngripende tiltak. Departementet foreslår derfor å lovfeste at de fysiske inngrepene må være egnet til å hindre eller avgrense skaden, og at de skal være så få, kortvarige og skånsomme som mulig. Kravene innebærer at den ansatte skal bruke det minst inngripende alternativet, og at det fysiske inngrepet skal opphøre så snart faren for skade på personer eller vesentlig skade på eiendom er over. Dette skal ivareta kravet til nødvendighet og forholdsmessighet som blant annet følger av EMK artikkel 8 nr. 2. Departementet viser til at eleven har rett til medvirkning før, under og etter en hendelse med bruk av fysisk makt mot eleven. Dette gjelder også i en akutt situasjon, selv om tidsmomentet og skadepotensialet kan sette begrensninger for involveringen i forkant av en avgjørelse om å gripe inn fysisk.

Et spørsmål er om det skal være adgang til å ta en elev som motsetter seg det, ut av klassen eller gruppen hvis vilkårene for bruk av fysiske inngrep er oppfylt. Dette kan være en egnet måte å gripe inn på i noen tilfeller, men samtidig kan det å ta eleven ut av klassen bli en løsning skolen benytter uten at skolen tilrettelegger godt nok for at eleven skal kunne være sammen med klassen. Departementet legger til grunn at man skal velge type inngrep basert på hva som er minst mulig inngripende, og på hva som er til elevens beste i den konkrete situasjonen. Å ta en elev ut av klassen kan for eksempel forhindre at situasjonen eskalerer. Skjer det gjentatte ganger med samme elev, må skolen arbeide aktivt med å forebygge disse situasjonene og finne alternative løsninger. Departementet legger videre til grunn at en voksen normalt må følge opp og ivareta eleven dersom eleven tas ut av elevfellesskapet i kraft av omsorgsansvaret for eleven.

Departementet mener at det ikke er mulig å lovregulere akkurat hvordan ansatte skal gripe inn fysisk i det enkelte tilfellet for at det skal være lovlig. Fordi dette vil være nye regler i opplæringsloven og fordi vilkårene må være noe skjønnsmessige, vil departementet sørge for at det utarbeides veiledning om disse reglene.

Dersom et fysisk inngrep går ut over det som er tillatt i medhold av lovforslaget, vil det kunne regnes som en krenkelse etter skolemiljøreglene.

Uforholdsmessige fysiske inngrep kan etter omstendighetene også få konsekvenser for arbeidsforholdet til den ansatte. Fysiske inngrep som går utover lovforslaget og reglene om nødverge og nødrett i straffeloven §§ 17 og 18 vil kunne være straffbare. Departementet viser i den sammenheng gjennomgangen i punkt 3.3 over.

4.5 Målgruppen for reglene og reglenes virkeområde

Departementet mener at forslaget til regulering av fysisk makt i opplæringsloven bør gjelde for elever i grunnskolen og i den videregående opplæringen. I tillegg bør reglene gjelde for elever som får leksehjelp og i skolefritidsordningen (SFO).

Det betyr at verken de som har læretid i bedrift, eller personer som får grunnopplæring organisert for voksne, vil omfattes av de reglene som foreslås. Begrunnelsen for å avgrense mot disse gruppene er blant annet at forutsetningen om skolens omsorgsplikt ikke gjelder på samme vis overfor voksne, samt at departementet mener det er uhensiktsmessig å gi lærebedriftene rettigheter eller plikter etter de reglene som foreslås.

Gruppene dekkes likevel av de ordinære reglene om tilpasset opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring og skolemiljø, i den grad de gjelder for gruppen. For de som har læretid i bedrift gjelder også deler av arbeidsmiljøloven. Reglene om nødverge og nødrett (jf. punkt 3.3 ovenfor) gjelder også i arbeidslivet og dermed også for dem som har læretid i bedrift og andre ansatte i bedriften.

Bestemmelsen er ikke avgrenset til situasjoner som skjer i klasserommet, men gjelder generelt i skoletiden, SFO og under leksehjelpen. Det kan for eksempel være aktuelt å ta elever ut av situasjoner som oppstår i skolegården, når elevene forflytter seg eller på utflukter.

Departementets vurderinger gjelder tilsvarende for private skoler.

4.6 Plikt til forebygging

Departementet mener at dagens regler om tilpasset opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning i opplæringsloven 1998) og skolemiljø allerede inneholder en plikt for kommunen og fylkeskommunen og de private skolene til å forebygge at situasjoner med bruk av fysisk makt kan oppstå. Departementet mener likevel at det bør innføres en egen og særskilt regel om forebygging som kan være mer målrettet og dekkende for å unngå fysiske inngrep mot elevene. Målet må være i størst mulig grad å unngå at det oppstår situasjoner der ansatte må bruke fysisk makt mot elever og begrense maktbruken når slike situasjoner likevel oppstår.

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen eller fylkeskommunen skal sørge for at skolen arbeider løpende og systematisk for at det ikke skal oppstå situasjoner som innebærer fysiske inngrep mot elever. Forebyggende tiltak kan settes i verk både på skolenivå, på klasse- eller gruppenivå og på individnivå. Når slike tiltak forberedes og gjennomføres, er det viktig at elevene får medvirke, og at skolen samarbeider med foreldrene. Tiltakene bør dessuten ses i sammenheng med skolens helhetlige skolemiljøarbeid. For private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven foreslår departementet at det er skolens øverste ledelse som har dette ansvaret, og at det for skoler godkjent etter privatskoleloven er skolens styre som har ansvaret.

Gode forebyggende tiltak forutsetter god kjennskap til elevene og elevenes opplevelse av skolehverdagen og oversikt over hvor, når og i hvilken sammenheng krevende situasjoner

oppstår. Skolen kan jobbe forebyggende ved å identifisere hva som både utløser og opprettholder oppførsel det må gripes inn mot. Det kan for eksempel være at elevene trenger mer tilpasset opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring, tiltak for å bedre elevenes psykososiale miljø eller en kombinasjon av disse.

Dersom skolen må gripe inn fysisk mot en elev gjentatte ganger eller der det er grunn til å forvente gjentatte fysiske inngrep, kan dette være et uttrykk for at skolen bør iverksette nye eller andre tiltak for å forebygge at slike situasjoner oppstår i framtiden. Skolen bør da iverksette tiltak mellom hendelsene for å unngå at slike situasjoner oppstår, ikke minst at skolen arbeider systematisk for å identifisere hva som utløser og opprettholder oppførselen til den aktuelle eleven. Forebyggingsplikten kan typisk ivaretas ved at skolen arbeider for å forebygge at det oppstår nye hendelser og planlegger hvordan de kan håndtere eventuelle nye hendelser best mulig uten å gripe inn fysisk mot eleven.

Skoleeier må sørge for kompetanse hos personalet slik at de kan drive et godt forebyggende arbeid. Lærere, skoleledere og andre faglærte i skolen har i stor grad mye slik kompetanse allerede, blant annet om klasseledelse, gruppedynamikk, barns utvikling og atferdsmønstre, tidlig innsats mv. I noen tilfeller kan det i tillegg være behov for å få inn annen kompetanse enn det den enkelte skolens personale har, for eksempel fra PP-tjenesten og andre fagmiljøer i kommunen og fylkeskommunen.

4.7 Tilfeller hvor ansatte griper inn fysisk gjentatte ganger

Selv om det innføres en hjemmel for å kunne gripe inn fysisk for å avverge skade, skal ikke fysiske inngrep mot elever være lenger eller ha større intensitet enn det som er nødvendig for å hindre eller begrense skaden. Hvis det dreier seg om repeterende situasjoner, kan det være aktuelt å vurdere en trinnsvis fysisk inngripen som sikrer mest mulig skånsomhet. Hvilke inngrep som oppleves mer eller mindre belastende kan også variere fra elev til elev. Det må derfor vurderes individuelt og konkret hvilket fysiske inngrep som vil være minst inngripende for eleven. Dette er vurderinger skolen bør gå grundigere inn i når de vet at det kan oppstå nye hendelser. En plan for å trappe ned fysiske inngrep, kan i slike tilfeller være hensiktsmessig. Dette vil være en viktig del av det forebyggende arbeidet skolene gjør i enkelttilfeller.

Departementet har vurdert om bruk av gjentatte fysiske inngrep bør framgå av et dokument som sikrer tilstrekkelig utredning, begrunnelse, evaluering og etterprøving. Dette kan blant annet gi insentiver til at skolen jobber mest mulig helhetlig rundt elevens situasjon, noe som i seg selv vil ha en forebyggende effekt. Krav om vedtak eller liknende vil også sikre at tiltakene rundt eleven er godt utredet og begrunnet og at de evalueres jevnlig. Samtidig kan et krav om vedtak eller et liknende dokument gi en økt administrativ byrde for kommunene og fylkeskommunene.

Departementet ser at slike tilfeller ofte vil dekkes av reglene om individuelt tilrettelagt opplæring og reglene om skolemiljø, og foreslår derfor ikke en selvstendig vedtaksordning på dette feltet. Departementet mener derfor det er hensiktsmessig å bruke et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring eller en aktivitetsplan i tråd med bestemmelsene om trygt

og godt skolemiljø, framfor å innføre nye ordninger. Er det en elev som allerede har individuelt tilrettelagt opplæring og tiltak knyttet til opplæringen, kan det være mest hensiktsmessig å fortsette langs dette sporet. Mens dersom eleven ikke har individuelt tilrettelagt opplæring, og trenger trygghetstiltak, kan en aktivitetsplan være rett spor. Departementet mener at det ikke bør lovfestes hvordan skolen skal håndtere dette. Skolen må vurdere hva slags fysiske inngripen det er behov for og ut fra det vurdere hva slags vedtak eller plan det aktuelt å utarbeide, ut i fra reglene om skolemiljø og individuelt tilrettelagt opplæring. Det vil gjelde krav til den faglige kvaliteten i vurderingene og evalueringen av tiltak rundt elever der fysisk inngripen er aktuelt, uavhengig av om tiltakene fastsettes i en aktivitetsplan eller i et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Kommunen eller fylkeskommunen må sørge for å innhente den fagkompetansen som trengs.

4.8 Bør det være et krav om at skolen skal dokumentere og melde fra om hendelser med fysiske inngrep?

4.8.1 Krav om å dokumentere hendelsen

Departementet mener at det bør være krav om å dokumentere tilfeller der ansatte har brukt fysiske inngrep mot en elev, se forslaget til § 13-4.

Det er viktig for elevens rettssikkerhet at fysiske inngrep som blir brukt, blir dokumentert. Eleven vil ha mindre mulighet til å få hendelsen etterprøvd etter skolemiljøreglene hvis det ikke finnes dokumentasjon av hva som har skjedd, og av hvilke inngrep eleven har vært utsatt for. Systematisk dokumentasjon er også viktig for å avdekke risiko og for å kunne vurdere forebyggende tiltak. Gjennom å skape bevissthet om skolens praksis vil man kunne iverksette gode forebyggende tiltak for å forebygge maktbruk.

For eksempel kan krav om at skolen skal dokumentere bruk av fysisk makt, gjøre det lettere å etterprøve om maktbruken var lovlig, og etterspørre tiltak for å forebygge bruk av fysisk makt i framtiden. Denne typen dokumentasjon kan også brukes i det forebyggende arbeidet.

Dokumentasjonskravene må ikke blir for tidkrevende i praksis, samtidig som opplæringsloven og privatskoleloven bør oppstille noen minimumskrav. Dokumentasjonen bør inneholde nok informasjon til at rektor eller daglig leder, elevens foreldre og kommunen eller fylkeskommunen, privatskolens øverste ledelse eller styre kan sette seg inn i hva som har skjedd, og hvilke inngrep eleven har blitt utsatt for.

Departementet foreslår å lovfeste at skolen skal dokumentere hendelsen med en beskrivelse av situasjonen og inngrepet som ble gjort, og elevens syn på saken. Dette er ikke ment som noe omfattende dokumentasjonskrav, men som et krav om å notere ned den mest sentrale informasjonen om hendelsen for at skolen skal kunne se ulike hendelser i sammenheng. Effekten av godt forebyggende arbeid og avgrensningen av hva som regnes som fysiske inngrep som vil være omfattet av lovreguleringen (inngrep utover det som faller innenfor det alminnelige oppdrager- og omsorgsansvaret) tilsier at det bør være få tilfeller av maktbruk som skal dokumenteres.

I noen tilfeller kan det ha vært flere ansatte til stede i den aktuelle situasjonen og dermed ulike syn fra de ansattes side. Når skolen skal beskrive situasjonen og inngrepet som ble gjort må ulike synspunkter blant de ansatte komme fram, for at saken skal kunne anses å være dekkende beskrevet. Det kan også være at skoleledelsen eller kontaktlæreren dokumenterer hendelsen, men at den ansatte som har grepet inn fysisk ikke er enig i beskrivelsen av situasjonen og inngrepet som ble gjort. I slike tilfeller må det gjøres rede for den ansattes syn på saken. Departementet mener at nedtegning av ansattes ulike syn på hva som har skjedd følger naturlig av skolens plikt til å beskrive hendelsen og inngrepet. Dersom ikke de ulike synspunktene fremkommer, vil ikke beskrivelsen fra skolens side være dekkende.

Departementet foreslår å lovfeste at elevens syn på saken skal dokumenteres. Departementet mener at det er særlig viktig at elevens rett til å uttale seg kommer klart frem, ettersom det er eleven som blir utsatt for det fysiske inngrepet. Reglene om elevens beste og elevens rett til medvirkning, jf. forslaget til ny opplæringslov §§ 10-1 og 10-2 vil for øvrig også gjelde.

En egen bestemmelse om krav til dokumentering av tilfeller med bruk av fysiske inngrep mot elever vil være nytt i opplæringsloven og privatskoleloven. Departementet legger likevel til grunn at en slik lovregel langt på vei vil overlapse med dokumentasjonsplikten etter dagens regel om aktivitetsplikt i skolemiljø saker. At pliktene i stor grad overlapper har sin bakgrunn i at situasjoner som innebærer bruk av fysiske inngrep, ofte knytter seg til utrygge elever eller har som konsekvens at eleven ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt. I tillegg kan det være tilfeller der plikten etter en slik lovregel vil overlapse med plikten til å melde fra om skade på elev eller ansatte etter reglene om yrkesskade, for eksempel dersom situasjonen forut for det fysiske inngrepet eller inngrepet i seg selv volder skade på en elev eller ansatt.

Når departementet likevel foreslår selvstendige regler om dokumentasjon ved fysiske inngrep, er dette fordi det ikke skal være noen tvil om at slike tilfeller må dokumenteres, helt uavhengig av øvrige dokumentasjonsplikter. Et selvstendig krav om dokumentasjon er også med på å understreke at saker om fysisk inngrep skal tas særlig alvorlig.

4.8.2 Krav om å melde fra til rektor, til elevens foreldre og til kommunen eller fylkeskommunen

Departementet mener det bør være krav om å melde fra når skolen har måttet gripe fysisk inn mot en elev.

Departementet foreslår at en som har arbeidet på skolen som har grepet inn fysisk mot en elev, skal melde fra om inngrepet til rektor. Videre foreslår departementet en plikt for rektor til å informere elevens foreldre. For skoler godkjent etter privatskoleloven foreslår departementet tilsvarende at den som har grepet inn fysisk mot en elev, skal melde fra om inngrepet til daglig leder. Daglig leder skal ha plikt til å informere elevens foreldre. Det skal ikke gjelde noen formkrav for hvordan ansatte skal melde fra.

Elever som blir utsatt for fysiske inngrep fra ansatte, kan oppleve at det psykososiale miljøet ikke er trygt og godt. Det kan skyldes selve inngrepet, eller andre forhold som er

medvirkende til at situasjonen oppstår. Alle som arbeider i skolen skal varsle fra om kjennskap til eller mistanke om en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven (1998) § 9 A-4 andre ledd og forslaget til ny opplæringslov § 12-4 andre ledd. Det vil dermed være betydelig grad av overlapp mellom de to meldepliktene.

Departementet foreslår også en plikt for rektor til å informere kommunen eller fylkeskommunen der ansatte må gripe inn fysisk mot den samme eleven gjentatte ganger, eller der inngrepet er særlig alvorlig. En slik terskel vil samsvare godt med terskelen for å melde fra til kommunen eller fylkeskommunen i saker om skolemiljøet, som både etter dagens skolemiljøregler og etter forslaget til ny opplæringslov gjelder i alvorlige tilfeller. Departementet viser til at situasjoner med bruk av fysisk makt er svært inngripende for elevene det gjelder. Dette taler for at kommunen eller fylkeskommunen bør motta informasjon om slike hendelser. Samtidig må ikke terskelen for meldeplikt settes så lavt at det kan lede til atplikten ikke blir oppfylt i praksis, eller at meldingene ikke blir lest og brukt i oppfølgingen av skolene. For private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven foreslår departementet tilsvarende en plikt for rektor til å informere skolens øverste ledelse. For skoler godkjent etter privatskoleloven foreslår departementet tilsvarende en plikt for daglig leder til å informere skolens styre.

I tilfeller der ansatte griper inn fysisk mot en elev gjentatte ganger, kan inngrepet være planlagt og kjent for alle, og behovet for å melde fra om hver enkelt hendelse er mindre. I slike tilfeller kan dokumentasjonskravet oppfylles ved å lage oversikter over dokumentasjonen som presenteres for foreldrene, rektor og kommunen eller fylkeskommunen med jevne mellomrom, og tilsvarende for foreldrene, rektor eller daglig leder, skolens øverste ledelse eller styre for privatskoler. Hvis det er utarbeidet en aktivitetsplan eller fattet et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring som omhandler det aktuelle inngrepet, vil det, dersom foreldrene samtykker til det, være adgang til å fastsette egne regler om meldeplikt i vedtaket eller planen, eksempelvis hvor ofte foreldrene skal motta en oversikt over situasjoner hvor det har blitt grepet inn fysisk mot eleven.

I forslag til ny opplæringslov § 12-5 er det foreslått regler om meldeplikt dersom en som arbeider på skolen krenker en elev. Fysiske inngrep som er gjort i tråd med bestemmelsen om fysiske inngrep for å avverge skade, vil ikke være regnet som en slik krenkelse av eleven. Elever som blir utsatt for slike fysiske inngrep, kan likevel oppleve at det psykososiale miljøet ikke er trygt og godt, noe som vil utløse aktivitetsplikten for skolemiljø, se forslaget § 12-4.

4.9 Forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9

Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 inneholder regler om tvang og makt som ledd i tjenester til personer med utviklingshemming. Bestemmelsene omfatter blant annet bruk av tvang og makt i barnebolig, avlastningstiltak og som ledd i personlig assistanse, blant annet praktisk bistand og støttekontakt.

Helse- og omsorgstjenesteloven hjemler bruk av fysisk makt for å avverge skade på personer eller eiendeler. I tillegg hjemler den tiltak for å dekke brukerens eller pasientens

grunnleggende behov for mat og drikke, påkledning, hvile, søvn, hygiene og personlig trygghet.

Enkelte barn og ungdom med nedsatt funksjonsevne mottar personlig assistanse på flere ulike arenaer, som for eksempel i hjemmet, på skolen, ved fritidsaktiviteter og i det offentlige rom, som ved offentlig transport. Regelverket åpner for at man kan gjennomføre vedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 i skoletiden. For at skolen bl.a. skal kunne ivareta sitt ansvar for forsvarlig undervisning og for elevenes fysiske- og psykososiale arbeidsmiljø, er det imidlertid en forutsetning at skolens ledelse samtykker til at tiltakene kan gjennomføres når eleven er på skolen. I høringen av NOU 2019: 23 Ny opplæringslov uttalte Kapellveien habiliteringssenter at denne adgangen brukes i veldig liten grad. Ifølge habiliteringssenteret hadde på tidspunktet for innspillet i alt seksten elever i Oslo-skolen vedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, men bare én av dem hadde vedtak om bruk av tvang og makt som også gjaldt på skolen. Kapellveien habiliteringssenter ba derfor departementet vurdere å lovfeste at alle elever med slike vedtak skal få vurdert om vedtaket også bør gjelde på skolen.

Departementet viser til at helse- og omsorgstjenester kan gis på flere arenaer, som for eksempel på avlastning, fritidstilbud og i skole. For elever med utviklingshemning som mottar personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven mens de er på skolen, kan eventuell bruk av fysisk makt omfattes av et vedtak om tvang og makt etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9. Dette vil sikre en lik tilnærming uavhengig av hvilken arena barnet eller ungdommen er på. Videre omfatter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 flere tiltak som ikke vil være hjemlet i opplæringsloven.

For elever med utviklingshemning som har vedtak om bruk av tvang og makt etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 på andre arenaer enn skolen, men som ikke mottar personlig assistanse mens de er på skolen, bør det vurderes om eleven bør ha tilsvarende tjenester og vedtak mens de er på skolen. Helse- og omsorgstjenesten og skolen må sammen vurdere hva som er elevens behov, og hvilke tjenester og tiltak eleven bør ha mens eleven er på skolen og hvilken kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre tiltakene. Departementet vil vurdere om det er behov for å avklare forholdet mellom de to regelverkene ytterligere.

4.10 Vurderinger av barnets beste

Det følger av barnekonvensjonen 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».

Departementet har vurdert barnets beste i forbindelse med utformingen av forslagene til regler som fremkommer i dette høringsnotatet.

Ved å utforme regler om bruk av fysisk makt, vil man styrke rettsikkerheten til de barna som blir utsatt for fysiske inngrep. Forslagene til regler beskytter både barn som utøver skade og barn som blir utsatt for skader. Ved at det tydeliggjøres at det kan gripes inn fysisk

med skadeavverging som formål, vil barna i større grad kunne beskyttes mot negative konsekvenser. Forslagene til regler om forebygging er ment å redusere antallet situasjoner hvor det kan være aktuelt å gripe inn fysisk. Departementet har også vurdert at barnets beste tilsier at det utformes egne krav til dokumentasjon og meldeplikt i tilfeller hvor det gripes inn fysisk. Departementet viser til vurderingene i de foregående punktene.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om en regel som gir ansatte rett til å gripe inn fysisk overfor elever på visse vilkår innebærer en særregulering på grunnopplæringens område. Situasjonene som omfattes av regelen vil i stor grad overlappe straffelovens nødrett- og nødvergeregler. God regelverksetterlevelse bør dessuten føre til at det skjer få fysiske inngrep overfor elever. Inngrepene vil i seg selv ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om at skolen skal arbeide løpende og systematisk for å unngå at det oppstår situasjoner som innebærer fysiske inngrep mot elever, er langt på vei en presisering av krav som allerede ligger i reguleringen av tilpasset opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring og skolemiljø. Det er også i dag en plikt til å tilpasse opplæringen, vurdere og eventuelt gjennomføre individuelt tilrettelagt opplæring, jobbe forebyggende med skolemiljøet og iverksette tiltak for å gi elevene et trygt og godt skolemiljø. At det tas inn en særskilt regel knyttet til å unngå situasjoner med maktbruk overfor elever, må sees i sammenheng med disse pliktene, og har først og fremst pedagogiske årsaker, se punkt 4.6. Departementet mener det er sentralt med klargjøring av regelverket for i størst mulig grad å unngå at det oppstår situasjoner der ansatte må bruke fysisk makt mot elever og begrense maktbruken når slike situasjoner likevel oppstår.

Skolen må også i dag sørge for kompetanse i personalet slik at de kan drive et godt forebyggende arbeid. Ny opplæringslov presiserer kompetansekravene til lærere og andre i skolen. Departementet viser til punkt 4.6 der det påpekes at kompetanse knyttet til forebygging av situasjoner som innebærer fysiske inngrep mot elever allerede bør finnes i skolen, i tillegg bør det være planer for hvordan skolen kan innhente særskilt kompetanse når det trengs. Departementet mener at nye regler kan bidra til mer oppmerksomhet om temaet, og at det vil gjøre at flere skoler, kommuner og fylkeskommuner vil gjennomføre tiltak for å styrke sin kompetanse på dette feltet. Departementet anser imidlertid at dette kan dekkes innenfor dagens rammer til kompetanseutvikling og videreutdanning. Departementet legger dessuten til grunn at staten skal utarbeide veiledningsmateriale om regelverket og problemstillinger knyttet til dette, som kan være nyttig for kommunene og fylkeskommunene.

Departementet legger videre til grunn at forslagene om dokumentasjons- og meldeplikt ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Forslaget om å dokumentere tilfeller av maktbruk overfor elever er ikke ment som noe omfattende dokumentasjonskrav. Det vil være betydelig overlapping mellom tilfeller som skal rapporteres etter forslaget, og saker som skal dokumenteres etter dagens regel om aktivitetsplikt i skolemiljø saker. Alle som arbeider i skolen skal også i dag varsle om mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle

aktivitetsplikten, jf. opplæringsloven (1998) § 9 A-4 andre og sjuende ledd og forslaget til ny opplæringslov § 12-4 andre og fjerde ledd. I tillegg kan det være tilfeller av overlapp med plikt til å melde fra om skade på elev eller ansatte etter reglene om yrkesskade. God etterlevelse av forebyggingsplikten legger dessuten opp til at det bør være få tilfeller av maktbruk som skal dokumenteres. På spesialskoler kan det nok være en høyere forekomst av bruk av fysiske inngrep overfor elevene. Disse skolene har likevel, etter hva departementet er kjent med, allerede i dag systemer for dokumentering.

Forslaget om meldeplikt til foreldrene vil i stor grad allerede være dekket av dagens plikt til å gi foreldrene til en elev «viktig informasjon om eleven», jf. forskrift til opplæringsloven §§ 20-3 og 20-4 (en plikt som videreføres i forslaget til ny opplæringslov § 10-8 om informasjonsplikt, se også forslaget til ny opplæringslov § 22-2 første ledd bokstav d og forslaget til ny § 5 A-8 i privatskoleloven), og forskrift til privatskolelova §§ 4-2 og 4-3. Forslaget om meldeplikt til kommunen og fylkeskommunen samsvarer langt på vei medplikten etter § 9 A-4 andre ledd. Avgrensingen av hva som skal omfattes av bestemmelsen om fysiske inngrep og kravet til forebygging, legger også opp til at det vil være få tilfeller av fysiske inngrep å melde fra om, særlig i ordinære skoler.

På bakgrunn av dette legger departementet til grunn at forslaget vil ha beskjedne økonomiske og administrative konsekvenser.

6 Merknader til lovforslaget

6.1 Merknader til opplæringsloven

Til § 13-3 Plikt til forebygging

Bestemmelsen slår fast at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolen driver et kontinuerlig og systematisk arbeid for at det ikke skal oppstå situasjoner der ansatte griper inn fysisk mot elever. Det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for oppfyllelsen. Oppfyllelsen vil likevel skje på skolenivå.

Kravet om forebygging har sammenheng med målet om å unngå å gripe inn fysisk mot elever. Kravet må ses i sammenheng med reglene om tilpasset opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring og skolemiljø, men er mer målrettet og dekkende for målet om å unngå fysiske inngrep mot elever. Skolen kan jobbe forebyggende ved å identifisere hva som både utløser og opprettholder oppførsel det må gripes inn mot, og vurdere hvordan dette kan håndteres på en best mulig måte. Gode forebyggende tiltak forutsetter god kjennskap til elevene og elevens opplevelse av skolehverdagen og oversikt over hvor, når og i hvilken sammenheng krevende situasjoner oppstår. Det kan for eksempel være at enkelte elever trenger en mer tilpasset opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring eller tiltak for å bedre elevens psykososiale miljø, eller en kombinasjon disse. Dersom skolen må gripe inn fysisk overfor en elev gjentatte ganger, kan dette være et uttrykk for at skolen må iverksette nye eller andre tiltak for å forebygge at slike situasjoner oppstår i framtiden.

Forebyggende tiltak kan settes i verk både på skolenivå, på klasse- eller gruppenivå og på individnivå. I forberedelsen og gjennomføringen av slike tiltak er det viktig med god elevmedvirkning og samarbeid med elevens foreldre, jf. forslaget til ny opplæringslov §§ 10-2, 10-3 og 10-8. Tiltakene bør dessuten ses i sammenheng med skolens helhetlige skolemiljøarbeid.

Skolen skal sørge for rett og nødvendig kompetanse i personalet, jf. forslaget til ny opplæringslov § 17-1. Skolen må derfor sørge for et personal med kompetanse til å drive forebyggende arbeid. I det forebyggende arbeidet kan det for eksempel være nyttig med kompetanse om klasseledelse, gruppedynamikk, barns utvikling og atferdsmønstre, tidlig innsats mv. I noen tilfeller kan det i tillegg være behov for å få inn annen kompetanse enn det den enkelte skolens personale har, for eksempel ved å innhente veiledning fra PP-tjenesten og andre fagmiljøer i kommunen og fylkeskommunen.

Til § 13-4 Fysiske inngrep for å avverje skade

Bestemmelsen gjelder i grunnskoler og i videregående skoler, skolefritidsordningen og leksehjelpen, men ikke for lærebedrifter eller for voksenopplæringen.

Første ledd omfatter tilfeller der en ansatt griper inn fysisk mot en elev, det vil si at den ansatte bruker fysisk makt for å overvinne motstand hos eleven. Å påvirke en elev gjennom minimal bruk av fysisk kontakt, for eksempel å lede eleven forsiktig ut av rommet, er ikke et fysisk inngrep som krever særskilt lovhjemmel. Dersom læreren derimot bruker fysisk makt, for eksempel i form av et fast grep fordi eleven motsetter seg, vil det i være et fysisk inngrep som omfattes av bestemmelsen. Dette gjelder likevel ikke inngrep som skolen gjennomfører som ledd i oppdrager- og omsorgsansvaret, slik som vanlig omsorg og grensesetting.

Det er akseptert at en viss bruk av verbale og fysiske virkemidler er en nødvendig del av det å sette grenser for og styre barn. Slike allment aksepterte verbale og fysiske virkemidler omfattes ikke av bestemmelsen. At det er adgang til denne formen for påvirkning, følger av det alminnelige oppdrageransvaret foreldrene har, jf. barnelova § 30. Skolen har tilsvarende et omsorgs- og oppdrageansvar i skoletiden. Skolens ansatte må likevel være mer tilbakeholdne og varsomme enn det foreldrene trenger å være. I vurderingen av om et fysisk inngrep faller utenfor det som er vanlig samhandling mellom voksne og barn er elevens alder et sentralt moment. Inngrep som er vanlige mot små barn, vil på et tidspunkt være uvanlige ut fra alderen på barnet. Andre momenter i vurderingen er hvilken type inngrep det dreier seg om, om inngrepet er sett på som faglig akseptabelt i oppdragelse av barn, hvilken styrke inngrepet har, hvor ofte ansatte gjennomfører inngrepet og relasjonen mellom den konkrete ansatte og barnet.

Å ivareta omsorgsansvaret overfor yngre elever kan for eksempel innebære å ta tak i en elev for å hindre at eleven løper ut i trafikken, ut i vannet eller et annet sted der eleven kan komme til skade. For yngre elever kan også det å ta en gjenstand fra eleven for å forhindre at den blir ødelagt, være en del av omsorgsansvaret. I noen situasjoner med de yngste elevene kan det være akseptert å bruke mer omfattende leiing i hånda eller armen selv om eleven ikke vil, uten at det trenger et lovgrunnlag.

Dersom tiltak for å gjennomføre daglige rutiner eller for å hindre at barnet skader seg selv, andre personer eller materielle verdier, møtes med så sterk motstand at det må brukes mer makt enn det som er vanlig, vil det imidlertid gå over til å være fysisk makt som må ha et lovgrunnlag. Lærere kan for eksempel ikke kle på barn med makt, dytte et barn ut i gangen eller skolegården eller tvinge et barn til å vaske hendene i kraft av omsorgsansvaret.

Bestemmelsen åpner for at ansatte kan gripe inn fysisk mot en elev når det er nødvendig for å avverge skade på personer eller for å avverge vesentlig skade på eiendom. Formålet med det fysiske inngrepet skal være å avverge skade på person eller vesentlig skade på eiendom. Det er eksempel ikke tillatt å gripe inn fysisk mot en elev for å få satt i gang eller gjennomført opplæring eller ved alminnelig uro i klassen eller gruppen.

Eiendom kan være bygninger, inventar og andre ting. Terskelen for å gripe fysisk inn mot en elev er høyere ved fare for skade på eiendom enn ved fare for skade på personer. Hva som utgjør en vesentlig skade beror på en sammensatt vurdering der særlig økonomisk verdi er av betydning, men også nytteverdi og affeksjonsverdi kan inngå. I vurderingen av om skaden er vesentlig kan det være relevant å legge noe vekt på om det dreier seg om elevens egen eiendom eller andres eiendom.

Når det gjelder skade på person vil det være en høyere terskel for å gripe inn fysisk for å stanse en elev i å skade seg selv, enn for å stanse en elev i å skade andre. For eksempel kan det være aktuelt å la en elev slå seg selv uten å gripe inn, selv om man ville grepet inn ved tilsvarende slag mot andre personer. Det er ikke nødvendig at personen kjenner fysisk smerte eller at den anatomiske eller fysiologiske tilstanden påvirkes negativt for at den fysiske handlingen skal kunne anses for å utgjøre en skade på personen. Fysiske handlinger som krenker en person omfattes også av skadebegrepet. En ansatt vil derfor ha mulighet til for eksempel å gripe inn mot en elev som spytter på en medelev eller som ta vedkommende på private kroppsdeler.

Det fysiske inngrepet må være nødvendig for å avverge skaden. I «avverge» ligger det at man kan gripe inn fysisk mot en elev noe før det har oppstått en helt umiddelbar faresituasjon. Det forutsetter at inngrepet på et tidligere tidspunkt blir gjort for å hindre at situasjonen eskalerer og at dette kan redusere omfanget av maktbruk i den aktuelle situasjonen, og at dette inngrepet er nødvendig. Det må være sannsynlig at det vil oppstå skade på en eller flere personer eller vesentlig skade på eiendom hvis man ikke griper inn fysisk. I tillegg må situasjonen være slik at den ansatte ut fra elevens atferdsmønster kan forvente at situasjonen blir vesentlig mer kritisk eller kommer ut av kontroll hvis man utsetter å gripe inn fysisk.

Hva som er «nødvendig» er en konkret og skjønsmessig vurdering. Vilkåret om at det fysiske inngrepet må være nødvendig innebærer at fysisk makt kun kan benyttes som siste utvei. I den grad det er mulig skal andre mindre inngripende tiltak skal være forsøkt. Vurderingen må bero på kunnskap om og erfaring med slike situasjoner. I og med at det kan være tale om inngripende tiltak overfor elevene kan domstolene og tilsynsmyndighetene etterprøve vurderingene som ligger til grunn for inngrepet. Desto mer fysisk makt det er tale om, jo strengere vil etterprøvingen måtte være, av hensyn til elevenes rettssikkerhet.

Andre ledd gir en snever adgang til å gripe inn fysisk mot en elev for å stanse oppførsel som er sterkt selvfordreende for eleven selv. Tilsatte kan gripe inn fysisk mot elever som framviser en atferd som er sterkt sosialt fornede og det vil være en klar forsømmelse av samfunnets plikt til å yte nødvendig omsorg. Hvorvidt det vil være en «klar forsømmelse», må vurderes ut fra de konsekvenser dette kan ha for eleven og vedkommendes forståelse av situasjonen. Eksempler på hvor bestemmelsen kan være aktuell er situasjoner der eleven kler av seg eller onanerer foran andre, gjør fra seg andre steder enn på toalettet eller griser med avføring. I slike tilfeller vil det være hensynet til å sikre respekten for elevens menneskeverd som gjør inngrepet rettmessig. Det kan ikke gripes inn mot for eksempel rusbruk eller kriminell atferd ut fra dette hensynet.

Det følger av *tredje ledd* at fysiske inngrep skal være «egnet» til å avverge skade på personer eller vesentlig skade på eiendom, samtidig som inngrepene skal være «så få, kortvarige og skånsomme som mulig». Et fysisk inngrep som ikke er egnet til å oppnå sitt formål, vil aldri være nødvendig. Hvordan man kan gripe inn fysisk og hvor lenge tiltaket kan vare, vil avhenge av den konkrete situasjonen. Det sentrale er at man skal sørge for trygghet med minst mulig inngripende tiltak. I enkelte tilfeller kan det være adgang til å ta eleven ut av klassen eller gruppen. I slike tilfeller tilsier skolens omsorgsansvar at en voksen følger opp eleven som tas ut av elevfellesskapet, ut i fra elevens alder, utvikling og graden av inngrep. Bestemmelsen er ikke avgrenset til situasjoner som skjer i klasserommet, men kan også benyttes ved situasjoner som oppstår i skolegården, på utflukter eller når elevene forflytter seg.

Bestemmelsen omfatter fysiske inngrep og åpner ikke for andre tvangstiltak som isolering, mekaniske tvangsmidler, ransaking eller beslaglegning. Det fysiske inngrepet kan ikke opprettholdes lenger enn til faren for skade på person eller vesentlig skade på eiendom er over. I tilfeller der situasjoner hvor ansatte må gripe inn fysisk mot elever gjentar seg, må skolen arbeide forebyggende slik at inngrepene blir så få, kortvarige og skånsomme som mulig. I vurderingen av hvordan man bør gripe inn, skal elevens beste alltid være et grunnleggende hensyn, jf. forslaget til ny opplæringslov § 10-1. Eleven skal behandles hensynsfullt og med respekt.

Bestemmelsen åpner ikke for at foreldrene eller eleven samtykker til andre tiltak, for eksempel mer inngripende eller mer varige eller gjentatte tiltak. Eleven har rett til medvirkning før, under og etter en hendelse med bruk av fysisk makt mot eleven, jf. § 10-2. Dette gjelder også i en akutsituasjon, selv om tidsmomentet og skadepotensialet kan sette begrensninger for involveringen i forkant av en avgjørelse om å gripe inn fysisk.

Fysiske inngrep som er gjort i tråd med vilkårene i denne bestemmelsen, ikke vil være en krenkelse etter forslaget til ny opplæringslov § 12-5 om skjerpets plikt til å melde fra dersom en som arbeider på skolen, krenker en elev. Elever som blir utsatt for slike fysiske inngrep, kan likevel oppleve at det psykososiale miljøet ikke er trygt og godt, noe som vil utløse den alminnelige aktivitetsplikten for skolemiljø.

Dersom det er nødvendig å gjennomføre fysiske inngrep mot elevens vilje som ledd i pleie- og omsorgstjenester, er det helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 A som er det relevante rettslige grunnlaget. Slike tiltak kan ikke gjennomføres med hjemmel i opplæringsloven.

Til § 13-5 Dokumentasjon og meldeplikt

Bestemmelsen gjelder i grunnskoler og i videregående skoler, samt for skolefritidsordningen og leksehjelpen, men ikke for lærebedrifter eller i grunnskoleopplæring for voksne.

Første ledd fastsetter hvem som skal få melding om at det er grepet fysisk inn mot en elev. Rektor kan delegere oppgaven med å melde fra om inngrep. Dersom inngrepet er beskrevet i en aktivitetsplan eller et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, er det ikke plikt til å melde fra om hver enkelt hendelse dersom foreldrene samtykker til en annen rapporteringsfrekvens. I slike tilfeller må planen eller vedtaket fastsette hvor ofte foreldrene, rektor og kommunen eller fylkeskommunen skal få informasjon om inngrepene som er gjort.

Andre ledd fastsetter hva som skal noteres ned når det har vært en situasjon der en ansatt har grepet inn fysisk mot en elev. Meldingen som er sendt til foreldrene eller rektor kan oppfylle kravene til dokumentasjon dersom den er skriftlig og inneholder informasjon om hvordan situasjonen oppsto, hvordan inngrepet ble utført, og hvordan eleven ser på saken. Dersom det er meldt om dette muntlig, må det dokumenteres på annen måte, for eksempel gjennom møtereferater eller logger, for å oppfylle kravet til dokumentasjon.

Til § 22-2 Ansvar for private grunnskoler

Opplæringslova §§ 13-3, 13-4 og 13-5 gjelder også private grunnskoler godkjent etter opplæringslova § 22-1, jf. *første ledd bokstav h*. Det følger av *tredje ledd* at der ansvar, oppgaver og plikter ligger til kommunen, ligger ansvaret ved en privat grunnskole til det øverste organet på skolen.

6.2 Merknader til privatskoleloven

Til § 3-10a Førebygging

Paragrafen er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 13-3. Privatskoler er et eget rettssubjekt, og dermed også pliktsubjektet. Det er skolens styre som har ansvaret for oppfyllelsen. Se for øvrig merknadene til opplæringslova § 13-3.

Til § 3-10b Fysiske inngrep for å avverje skade

Paragrafen er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 13-4. Bestemmelsen gjelder i grunnskoler og i videregående skoler. Den gjelder også ansatte i leksehjelpen og i skolefritidsordningen for skoler som har en slik ordning. Se for øvrig merknadene til opplæringslova § 13-4.

Til § 3-10c Dokumentasjon og meldeplikt

Paragrafen er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 13-5. Bestemmelsen gjelder i grunnskoler og i videregående skoler. Den gjelder også for leksehjelpen og i

skolefritidsordningen for skoler som har en slik ordning. Se for øvrig merknadene til opplæringslova § 13-5.

7 Lovforslag

I

Forslag til endringer i ny opplæringslov

Kapittel 13 Ordenstiltak og skadeforebygging

Ny § 13-3 *Plikt til forebygging*

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolen driv eit kontinuerleg og systematisk arbeid for at det ikkje skal oppstå situasjonar der tilsette grip inn fysisk mot elevar.

Ny § 13-4 *Fysiske inngrep for å avverje skade*

Tilsette i skolen kan gripe inn fysisk mot elevar når det er nødvendig for å avverje skade på personar eller for å avverje vesentleg skade på eigedom.

Tilsette kan også gripe inn fysisk mot elevar som viser ei åtferd som er sterkt sosialt fornedrande og det vil vere ei klar forsømming av skolens plikt til å yte nødvendig omsorg ikkje å gripe inn.

Dei fysiske inngrepa må vere eigna til å hindre eller avgrense skaden, og dei skal vere så få, kortvarige og skånsame som mogleg.

Ny § 13-5 *Dokumentasjon og meldeplikt*

Ein tilsett som har nytta fysiske inngrep etter § 13-4, skal melde frå om det til rektor. Rektor skal melde frå til foreldra til eleven. Rektor skal melde frå til kommunen eller fylkeskommunen dersom det er nytta fysiske inngrep mot den same eleven gjentatte gongar, eller dersom inngrepet er særleg alvorleg.

Skolen skal dokumentere det fysiske inngrepet med ei kort beskriving av hendinga og inngrepet som vart gjort, og eleven sitt syn på saka.

Kapittel 22 Privat opplæring

§ 22-2 *Ansvar for private grunnskolar*

For private grunnskolar gjeld desse reglane:

- a. §§ 1-3 og 1-4 første og andre ledd om mål og prinsipp for opplæringa
- b. § 2-3 om innhald, vurdering og dokumentasjon i grunnskoleopplæringa
- c. § 3-1 om bokmål og nynorsk for elevane i grunnskolen
- d. kapittel 10 om det beste for eleven, medverknad, skoledemokrati, foreldresamarbeid, skolereglar og plikt til å delta
- e. § 11-1 om tilpassa opplæring
- f. kapittel 12 om skolemiljøet til elevane
- g. § 13-1 om bortvising
- h. § 13-3, 13-4 og 13-5 om skadeforebygging

- i. § 14-1 andre ledd om skole- og feriedagar
 - j. § 14-2 om inndeling av elevar i klassar og gruppar
 - k. § 14-4 om fjernundervisning
 - l. § 14-5 om forbod mot forkynning
 - m. § 14-6 om fritak frå aktivitetar i opplæringa på grunn av livssyn
 - n. § 14-7 om opplæring om kristendom, religion, livssyn og etikk
 - o. kapittel 16 om rådgiving
 - p. kapittel 17 om personalet i skolen, skolefagleg kompetanse og kvalitetsutvikling
 - q. § 24-2 om opplysningar til den kommunale helse- og omsorgstenesta og sosialtenesta
 - r. § 24-3 om plikt til å melde frå til barnevernet
 - s. § 25-1 om behandling av personopplysningar og unntak frå teieplikt
 - t. § 25-4 om plikt til å delta i evalueringar og gi opplysningar
 - u. § 27-2 om forbod mot bruk av plagg som dekkjer ansiktet
- Kommuneloven § 25-1 om internkontroll gjeld også for private grunnskolar.

Der lova legg ansvar, oppgåver eller plikter til kommunen, ligg ansvaret ved ein privat skole til det øvste organet på skolen.

Heimkommunen skal sørge for at elevane har same tilgang til den pedagogisk-psykologiske tenesta som elevane i den offentlege skolen.

II

Forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova)

Ny § 3-10a Plikt til førebygging

Styret skal sørge for at skolen driv eit kontinuerlig og systematisk arbeid for at det ikkje skal oppstå situasjonar der tilsette grip inn fysisk mot elevar.

Ny § 3-10b Fysiske inngrep for å avverje skade

Tilsette i skolen kan gripe inn fysisk mot elevar når det er nødvendig for å avverje skade på personar eller for å avverje vesentleg skade på eigedom.

Tilsette kan også gripe inn fysisk mot elevar som viser ei åtferd som er sterkt sosialt fornedrande og det vil vere ei klar forsømming av skolens plikt til å yte nødvendig omsorg ikkje å gripe inn.

Dei fysiske inngrepa må vere eigna til å hindre eller avgrense skaden, og dei skal vere så få, kortvarige og skånsame som mogleg.

Ny § 3-10c Dokumentasjon og meldeplikt

Ein tilsett som har nytta fysiske inngrep etter § 3-10b, skal melde frå om det til dagleg leiar. Dagleg leiar skal melde frå til foreldra til eleven. Dagleg leiar skal melde frå til styret for skolen dersom det er nytta fysiske inngrep mot den same eleven gjentatt gongar, eller dersom inngrepet er særleg alvorleg.

Skolen skal dokumentere det fysiske inngrepet med ei kort beskriving av hendinga og inngrepet som vart gjort, og eleven sitt syn på saka.

III

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.