



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 51 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i opplæringslova og privatskolelova
(utvidelse av adgangen til fysisk inngripen)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4	Nordisk rett	18
			4.1	Sverige	18
			4.2	Danmark	18
			4.3	Finland	18
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	5	Avverge psykiske krenkelser	20
2.1	Utredning fra Universitetet i Tromsø	6	5.1	Forslaget i høringsnotatet	20
2.2	Rapport fra Barneombudet	6	5.2	Høringsinstansenes syn	20
2.3	Offentlig utredning om ny opplæringslov	6	5.2.1	Avverge psykiske krenkelser	20
2.4	Rapport om bruk av tvang og makt i skolen	6	5.2.2	Plassering og lovteknisk utforming av bestemmelsen	21
2.5	Høringsnotat 26. august 2021 med forslag til ny opplæringslov	7	5.3	Departementets vurdering	22
2.6	Statistikk fra Statens arbeidsmiljøinstitutt	7	5.3.1	Avverge psykiske krenkelser	22
2.7	Regler om fysisk inngripen for å avverge skade på personer og eiendom	8	5.3.2	Lovteknisk utforming av bestemmelsen	24
2.7.1	Høringsnotat 31. mai 2023	8	6	Avverge at en elev vesentlig forstyrrer opplæringen	25
2.7.2	Prop. 62 L (2023–2024)	8	6.1	Forslaget i høringsnotatet	25
2.8	Høringsnotat 21. juni 2024 om regler om bruk av fysisk inngripen for å avverge psykiske krenkelser og forstyrrelser av undervisningen	9	6.2	Høringsinstansenes syn	25
			6.3	Departementets vurdering	26
3	Gjeldende rett	13	7	Fysisk inngripen	29
3.1	Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser	13	8	Vilkår for fysisk inngripen	31
3.1.1	Barns rett til personlig integritet, privatliv og beskyttelse mot vold	13	8.1	Forslaget i høringsnotatet	31
3.1.2	Legalitetsprinsippet	14	8.2	Høringsinstansenes syn	31
3.1.3	Barnets beste	14	8.3	Departementets vurdering	31
3.1.4	Rett til utdanning	14	8.3.1	Vilkårene i opplæringslova § 13-4 vil gjelde tilsvarende	31
3.1.5	Forbud mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff	14	8.3.2	Vilkåret om at andre tiltak ikke er tilstrekkelige	32
3.1.6	Rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne	14	8.3.3	Vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet	32
3.2	Opplæringslova og privatskolelova	14	9	Forebygging, dokumentasjon og meldeplikt	34
3.3	Straffeloven	15	9.1	Forslaget i høringsnotatet	34
3.3.1	Integritetskrenkelser, kroppskrenkelser og grensen mot maktanvendelse i beskyttelses- eller omsorgsøyemed	15	9.2	Høringsinstansenes syn	34
3.3.2	Nødrett og nødverge	16	9.3	Departementets vurdering	34
3.4	Andre lover	16	10	Forholdet til skolemiljøreglene	37
3.4.1	Barnevernsloven	16	11	Barnets beste	38
3.4.2	Helse- og omsorgstjenesteloven ...	17	11.1	Høringsinstansenes syn	38
			11.2	Departementets vurdering	38
			12	Forholdet til Norges folkerettslige forpliktelser	41
			12.1	Høringsinstansenes syn	41

12.2	Departementets vurdering	41	14	Økonomiske og administrative	
12.2.1	Barnekonvensjonen	41		konsekvenser	45
12.2.2	CRPD	42	14.1	Høringsinstansenes syn	45
12.2.3	EMK	43	14.2	Departementets vurderinger	45
13	Forholdet til andre regler	44	15	Merknader til lovforslaget	46
13.1	Forholdet til straffeloven	44	15.1	Merknader til opplæringslova	46
13.2	Forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven	44	15.2	Merknader til privatskolelova	47
13.3	Forholdet til barnevernsloven	44		Forslag til lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova (utvidelse av adgangen til fysisk inngripen)	48



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 51 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i opplæringslova og privatskolelova (utvidelse av adgangen til fysisk inngripen)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 28. februar 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) og lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).

Departementet foreslår å innføre lovregler om ansattes adgang til bruk av fysiske inngrep dersom det er nødvendig for å avverge at en elev enten (1) utsetter en person for psykiske krenkelsar, som for eksempel mobbing, truslar og trakassering, jf. særleg punkt 5 nedenfor, eller (2) vesentlig forstyrrer opplæringa til andre elever, jf. særleg punkt 6. Hovedformålene med utvidelsen er å beskytte elevene mot psykiske krenkelsar som mobbing og å beskytte elevenes opplæring, læringsmiljø og rett til utdanning. Lovforslaget utvider adgangen ansatte i dag har til å gripe inn

fysisk mot elever, jf. opplæringslova § 13-4 og privatskolelova § 3-10 b. I dag kan ansatte, på visse vilkår, gripe inn for å avverge at en elev krenker en person fysisk eller utsetter seg selv for fysisk fare, skader eiendom, eller utviser en adferd som er sterkt fornedrende for eleven selv, se nærmere Prop. 62 L (2023–2024) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (kompetansekrav, faglig ansvar og bruk av fysisk inngripen for å avverge skade m.m.)*.

Departementet vil understreke at det vil være en snever adgang med strenge vilkår som må oppfylles for at fysisk inngripen skal være tillatt. Se nærmere om den rettslige innramminga i punkt 8 til 10.

Forslaget til regler gjelder offentlige skolar, private grunnskolar etter opplæringslova § 22-1 og skolar godkjent etter privatskolelova.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Utredning fra Universitetet i Tromsø

Førsteamanuensis Marius Storvik ved UiT utredet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet spørsmålet om det rettslige grunnlaget for bruk av ulike typer 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 gjaldt både regler for å forebygge tvangsbruk, regler om hvordan eventuell bruk skal skje, og krav til saksbehandling mv.

Storvik skriver følgende (side 41-42):

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.

2.2 Rapport fra Barneombudet

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 anbefalte i rapporten *God hjelp til rett tid?* (juni 2018) at Kunnskapsdepartementet gjennomgår bruken av tvang i skolen og vurderer behovet for rapporteringsrutiner. I tillegg anbefalte ombudet at departementet lager en veileder til skolene om pedagogiske virkemidler for å forebygge bruk av fysisk makt og tvang.

2.3 Offentlig utredning om ny opplæringslov

Opplæringslovutvalget foreslo i NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* regulering av mild tvangsbruk i ny opplæringslov, det vil si regulering av tiltak utover de tiltakene det er avklart at skolen kan bruke i kraft av sitt omsorgsansvar, se NOUen punkt 37 og utvalgets forslag til § 12-1. Opplæringslovutvalget foreslo at ansatte i skolen kan gripe inn fysisk dersom det er nødvendig for å avverge fare for skade på andre personer eller for å avverge vesentlig skade på eiendom. Utvalget foreslo at ansatte også kan gripe inn fysisk for å holde ro og orden dersom det er nødvendig for å unngå mer inngripende tiltak. 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 slike 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 forslaget forhåpentligvis også vil bidra til å begrense bruken av tvang.

2.4 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* (28. oktober 2019).

Rapporten klarla typetilfeller av tvang og makt i ordinær opplæring og typetilfeller i tilrettelagte opplæringsstilbud/forsterkede avdelinger. Rapporten viste at de som er intervjuet generelt sett bruker lite fysisk tvang og makt overfor elever i ordi-

nær opplæring, og at den bruk av tvang og makt som forekommer i hovedsak er knyttet til enkeltelever som over kortere eller lengre perioder har en utagerende atferd, og handler om situasjoner som oppleves som akutte. Det vil si situasjoner der det er fare for at en elev skal skade seg selv, andre elever, ansatte eller eiendom.

Rapporten viste videre at det også er andre situasjoner der ansatte opplever at det er nødvendig å bruke tvang og makt, særlig bruk av fysisk makt for å forflytte eller roe ned elever i tilrettelegte opplæringstilbud/forsterkede avdelinger, for eksempel for å hindre selvkrenkninger.

Rapporten viste at det også ble 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 var mest vanlig i ordinær skole, og da særlig overfor de minste barna, som man enkelt kan forflytte ved bruk av tvang og makt. Det var flere som mente at dette var den mest utbredte formen for tvang og makt i skolen. Rapporten pekte på at det var lite bevissthet om at dette er å regne som bruk av tvang og makt overfor denne elevgruppen.

I tillegg viste rapporten at det ble brukt tvang og makt i tilrettelegte opplæringstilbud og forsterkede avdelinger for å dekke elevens grunnleggende behov for mat og drikke, eller for å gjennomføre trening som er nødvendig av helsemessige årsaker.

Mange av de intervjuede ønsket endringer i regelverket som gjaldt, men ikke nødvendigvis for å åpne opp for mer bruk av tvang og makt i skolen. Det var først og fremst ønske om endringer for å sette 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 tvang og makt omtales eller reguleres i opplæringslova 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 ble også etterlyst regler for å ivareta rettsikkerheten i forbindelse med den bruken av tvang og makt som er utbredt i skolene i dag. Dette gjaldt særlig krav om dokumentering/rapportering av hendelser og evaluering i etterkant med tanke på hvordan hendelsen kunne vært unngått. Det ble vist til at det var en underrapportering av hendelser der det ble brukt tvang eller makt overfor elever, særlig når det gjaldt typer hendelser som de ansatte på skolene ikke opplevde som veldig inngripende.

2.5 Høringsnotat 26. august 2021 med forslag til ny opplæringslov

I forbindelse med forslaget til ny opplæringslov og endringer i privatskolelova som ble sendt på høring 26. august 2021, hørte departementet åpent om det burde 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.

Om lag 110 høringsinstanser uttalte seg om temaet. Om lag 70 instanser mente at opplæringslova 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 opplæringslova. Det gir usikkerhet og oppfattes som utrygt for både elever og ansatte. De fleste av instansene 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 var imidlertid kritiske til å åpne opp for bruk av fysisk makt i slike situasjoner.

Departementet foreslo ikke konkrete regler i Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*, men uttalte at det ville sendes ut et eget forslag om regler om fysisk inngripen på høring våren 2023, jf. Prop. 57 L (2022–2023) punkt 2.2 på side 32.

2.6 Statistikk fra Statens arbeidsmiljøinstitutt

Statistikk publisert i 2024 av Statens arbeidsmiljøinstitutt viser at 22 prosent av lærere på 1. til 10. trinn rapporterer at de har vært utsatt for vold og 24 prosent at de har vært utsatt for hets og trusler, se *Faktabok om arbeidsmiljø og -helse 2024*. Til sammenlikning gjelder dette henholdsvis 5 og 8,8 prosent av de sysselsatte.

2.7 Regler om fysisk inngripen for å avverge skade på personer og eiendom

2.7.1 Høringsnotat 31. mai 2023

En egen høring med konkrete forslag til regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen ble sendt på høring 31. mai 2023 og lå til grunn for forslaget i Prop. 62 L (2023–2024).

Departementet foreslo å lovfeste regler om bruk av fysisk inngripen overfor elever. Forslaget til regler gjaldt offentlige skoler, private grunnskoler etter opplæringslova og skoler godkjent etter privatskolelova.

Departementet foreslo å lovfeste at ansatte i skolen kan gripe inn fysisk mot elever for å avverge skade på personer og vesentlig skade på eiendom. I tillegg foreslo departementet å lovfeste en adgang til å gripe inn fysisk mot elever som utviser en adferd som er sterkt sosialt fornedrende dersom det vil være en klar forsømmelse av skolens plikt til å yte nødvendig omsorg ikke å gripe inn. Departementet presiserte at forslaget til lovregulering bare omfatter fysiske inngrep, og at høringsforslaget ikke åpnet for andre tvangstiltak som isolering, mekaniske tvangsmidler, ransaking eller beslaglegning. Departementet foreslo et vilkår om at det fysiske inngrepet måtte være nødvendig for å kunne gjennomføres lovlig. Departementet foreslo å lovfeste at de fysiske inngrepene må være egnet til å hindre eller begrense den aktuelle skaden og være så få, kortvarige og skånsomme som mulig. Departementet foreslo videre at det skulle være en nedre grense for hvilke tilfeller av fysiske inngrep som skulle omfattes av de foreslåtte reglene. Departementet mente at minimal bruk av fysisk makt burde falle utenfor reguleringen, og at høringsforslaget ikke burde omfatte handlinger som skolen utøver som en del av sitt oppdrager- og omsorgsansvar, slik som vanlig omsorg og grensesetting.

Departementet foreslo å lovfeste enkelte andre plikter i tilknytning til adgangen til å gripe inn fysisk. Departementet foreslo 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. Videre foreslo departementet 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. I tillegg foreslo departementet 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. Rektor/daglig leder skal melde fra til kommunen eller fylkeskommunen når det har blitt gjennomført fysiske inngrep gjentatte ganger eller dersom inngrepet er særlig alvorlig. Departementet foreslo at rektor i private grunnskoler godkjent etter opplæringslova skal melde fra til skolens øverste ledelse, og daglig leder ved skoler godkjent etter privatskolelova skal melde fra til skolens styre.

Høringsinstansenes synspunkter er nærmere oppsummert i Prop. 62 L (2023–2024) punkt 4.

2.7.2 Prop. 62 L (2023–2024)

På bakgrunn av høringen fremmet Kunnskapsdepartementet Prop. 62 L (2023–2024) den 22. mars 2024, som inneholdt et lovforslag til regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen i opplæringslova og privatskolelova, se nærmere omtale i proposisjonens punkt 4. Lovforslaget svarte i det vesentlige til høringsforslaget, men med endringer i ordlyden for å tydeliggjøre og presisere vilkårene for å gripe inn.

Departementet foreslo at ansatte kan gripe inn fysisk i fire ulike tilfeller: dersom det er nødvendig for å avverge at en elev (1) *krenker en person fysisk*, (2) *utsetter seg selv for fysisk fare*, (3) *skader eiendom*, eller (4) *utviser adferd som er sterkt fornedrende for eleven selv*, jf. forslagene til opplæringslova § 13-4 og privatskolelova § 3-10 b.

Lovforslaget åpnet for at det kan gripes inn fysisk for å avverge alle former for *fysiske* krenkelser fra elever. Dette inkluderer slag, spark, lugging, biting, spyting, osv.

Lovforslaget åpnet ikke for å gripe inn fysisk for å avverge situasjoner som *ikke* innebærer fysiske krenkelser. Forslaget omfattet med andre ord ikke psykiske krenkelser som for eksempel trakassering, diskriminering eller mobbing. Forslaget omfattet heller ikke regler for å gripe inn fysisk for å avverge av at en elev ødelegger eller forstyrrer undervisningen for andre elever. Departementet uttalte i den forbindelse under punkt 4.5.2.3 på side 42:

Lovforslaget åpner ikke for å gripe inn fysisk mot krenkelser som ikke er av fysisk art, det vil si rene utsagn eller andre handlinger av hovedsakelig kommunikativ art. Dette inkluderer verbale angrep som ukvemsord, blikking og annet kroppsspråk som innebærer trakassering, diskriminering eller mobbing. Departementet er enig i innspill som har kommet om at

det ikke kan utelukkes at psykisk vold kan ha et skadepotensiale som ikke så lett kan avverges på en annen måte. Det bør derfor vurderes nærmere om det bør innføres en slik adgang til å gripe inn fysisk i opplæringslova.

I høringen ble det ikke utredet eller foreslått adgang til å gripe inn fysisk mot elever som forstyrrer undervisningen. Med situasjoner hvor en elev forstyrrer undervisningen mener departementet forstyrrelser i form av f.eks. at en elev bråker så mye at undervisningen ikke kan gjennomføres. Departementet mener slike situasjoner kan ha potensiale for å virke negativt inn på elevenes opplæringsvilkår og lærerens arbeidsvilkår.

Departementet mener at det er behov for å utrede nærmere om det bør gis en adgang til å gripe inn fysisk mot verbale angrep, samt i situasjoner hvor en elev forstyrrer undervisningen. Kunnskapsdepartementet vil utrede ytterligere endringer med sikte på at reglene også skal åpne for bruk av fysisk inngripen i skolen ved ordensforstyrrelser og verbale angrep.

Departementet foreslo at et felles inngangsvilkår for all type fysisk inngripen er at andre tiltak ikke er tilstrekkelige til å avverge situasjonen. Det kommer klart frem av forslaget at fysisk inngripen *ikke* kan brukes dersom andre tiltak kan løse situasjonen. Inngangsvilkåret innebar at andre tiltak enten må være forsøkt eller i alle fall vurdert, før man griper inn. Andre tiltak kan for eksempel være å snakke med eleven for å roe ned situasjonen.

Departementet foreslo videre at fysiske inngrep ikke kan gå lenger enn nødvendig og må stå i rimelig forhold til de interessene som skal ivaretas.

Med fysiske inngrep menes at den ansatte bruker fysisk makt for å overvinne motstand hos eleven, jf. merknaden til § 13-4 første ledd. Det betyr at lovforslaget ikke åpnet for andre tvangsmidler som isolasjon eller mekaniske tvangsmidler, ransaking, beslag eller annen psykisk eller fysisk tvang eller makt for å straffe eleven. Slik ordlyden i lovforslaget var formulert, fremgikk det klart at det ikke vil være tillatt å gripe inn fysisk for å straffe elever, eller å fortsette å gripe inn fysisk etter at skaden er avverget, fordi dette vil gå utover de formålene det kan gripes inn mot.

Samtidig foreslo departementet i tråd med høringsnotatet å lovfeste en plikt til å forebygge situasjoner som kan føre til at ansatte må gripe inn fysisk, jf. forslaget til opplæringslova § 13-3, og en plikt til å dokumentere og melde fra om situasjoner

med fysisk inngripen, jf. forslaget til § 13-5 (se tilsvarende forslag til privatskolelova §§ 3-10 a og 3-10 c).

Utdannings- og forskningskomiteen avga Innst. 389 L (2023–2024) den 28. mai 2024. En samlet komité sluttet seg til lovforslaget. Stortinget vedtok lovforslaget i tråd med komitéens tilrådning. Se nærmere lov 14. juni 2024 nr. 36 om endringer i opplæringslova og privatskolelova (kompetansekrav, faglig ansvar og bruk av fysisk inngripen for å avverge skade m.m), som svarer til departements lovforslag til regler om fysisk inngripen i Prop. 62 L (2023–2024).

Reglene om fysisk inngripen trådte i kraft 1. august 2024, se opplæringslova §§ 13-3 til 13-5 og privatskolelova §§ 3-10 a til 3-10 c.

2.8 Høringsnotat 21. juni 2024 om regler om bruk av fysisk inngripen for å avverge psykiske krenkelser og forstyrrelser av undervisningen

Kunnskapsdepartementet sendte et forslag til regler om bruk av fysisk inngripen for å avverge at en elev utsetter noen for psykiske krenkelser eller vesentlig forstyrrer undervisningen for andre elever på høring den 21. juni 2024.

Forslaget til regler gjaldt for offentlige skoler, private grunnskoler etter opplæringslova § 22-1 og skoler godkjent etter privatskolelova.

Departementet foreslo en utvidelse av opplæringslova § 13-4 om adgang til å gripe inn fysisk, slik at det åpnes for fysisk inngripen i disse to situasjonene.

Departementet foreslo at de eksisterende vilkårene og skrankene for bruk av fysisk makt som følger av § 13-4 skulle gjelde for forslagene. Departementet foreslo også at reglene om forebygging, meldeplikt og dokumentasjon (se §§ 13-3 og 13-5) også skulle komme til anvendelse.

Fristen for å komme med hørings svar var 10. oktober 2024. Forslaget ble sendt på høring til følgende instanser:

Departementene

Barneombudet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Datatilsynet

Folkehelseinstituttet

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)

Norges forskingsråd	KS
Politidirektoratet	Kulturskolerådet
Regelrådet	Landsforeningen for barnevernsbarn
Samisk videregående skole og reindriftsskole, Kautokeino	Landslaget for nærmiljøskolen
Samisk videregående skole, Karasjok	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Sentralledelsen for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker	Landsrådet for Norges barne- og ungdoms- organisasjoner
Språkrådet	Lykkelige barn
Statistisk sentralbyrå (SSB)	Lærernes Yrkesforbund
Statsforvalterne	Læringsmiljøseneteret
Statped	Mental Helse Ungdom
Sysselmesteren på Svalbard	Montessori Norge
Utdanningsdirektoratet	MOT
Utlendingsdirektoratet	Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge
	Nordisk institutt for studium av innovasjon, forskning og utdanning
Norges institusjon for menneskerettigheter	Norges Døveforbund
Riksrevisjonen	Norges Handikapforbund
Sametinget	Norges Kvinne- og familieforbund
Sivilombudet	Norsk Forbund for Utviklingshemmede
	Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede
Fylkeskommunene	Norsk Fosterhjemforening
Elev-, lærling og mobbeombudene i Norge	Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Kommunene	Norsk Kulturskoleråd
Longyearbyen lokalstyre	Norsk Leirskoleforening
	Norsk Lektorlag
Abelia – Forum for Friskoler	Norsk Sykepleierforbund
Afasiforbundet	Norske Fag og Friskolers Landsforbund
Akademikerne	Norske Kveners Forbund
Antirasistisk senter	Norske Samers Riksforbund
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Barnevakten	Odin Stiftelsen
Blindeforbundet	Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Blå Kors	Private grunnskoler godkjent etter opplæringslova § 22-1
Dysleksi Norge	Redd Barna
Elevorganisasjonen	Riksmålsforbundet
Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning	Røde Kors
Fagforbundet	Rådet for psykisk helse
Fagskolerådet	Rådgiverforum Norge
Fellesorganisasjonen	Samarbeidsforumet av organisasjonene til funksjonshemmede
Forandringsfabrikken	Senter for studier av Holocaust og livssyns- minoriteter
Foreldrenettverk mot mobbing	Sex og politikk
Forening for kjønns- og seksualitetsmangfold (FRI)	Skeiv Ungdom
Foreningen Mobbing i Skolen	Skolelederforbundet
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	Skolenes landsforbund
Handikappede Barns Foreldreforening	Steinerskoleforbundet
Human-Etisk Forbund	Steinerskolenes foreldreforbund
Hørselshemmede barns organisasjon	Taterne/Romanifolkets Menneskerettighets- forening
Hørselshemmedes Landsforbund	Unge funksjonshemmede
Innvandrerne Landsforbund	UNICEF Norge
Institutt for samfunnsforskning	
ISAAC Norge	
Kristent Pedagogisk Forum	
Kristne Friskolers Forbund	

Unio	Nordre Follo kommune
Utdanningsforbundet	Oslo kommune
Virke	Porsgrunn kommune
Voksenopplæringsforbundet	Sandefjord kommune
YS	Sentralt ungdomsråd i Oslo
Departementet har fått høringssvar fra:	Skien kommune
	Stavanger kommune
	Strand kommune, opplæringssektoren
Justis- og beredskapsdepartementet	Time kommune
	Trondheim kommune
Barneombudet	Trysil kommune
Nasjonalt senter for læringsmiljø og adferdsforskning	Ullensaker kommune
Foreldreutvalget for grunnopplæringen	Vefsn kommune
Politidirektoratet	Våler kommune
Statped	Ål kommune
Statped Divisjon 3	ADHD Norge
Statsforvalteren i Agder	Akademikerne
Statsforvalteren i Innlandet	Autismeforeningen i Norge
Statsforvalteren i Nordland	Blå Kors Norge
Statsforvalteren i Rogaland	Delta
Statsforvalteren i Troms og Finnmark	Fagforbundet
Statsforvalteren i Trøndelag	Forandringsfabrikken
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus	Hørselshemmede barns organisasjon
Utdanningsdirektoratet	ISAAC Norge
	Kristne Friskolers Forbund
Norges institusjon for menneskerettigheter	KS
	Lærernes Yrkesforbund
Agder fylkeskommune	Lærerprofesjonens etiske råd
Akershus fylkeskommune	Løvstadskolen
Møre og Romsdal fylkeskommune	Nesbru videregående skole
Nordland fylkeskommune	NLA Høgskolen
Rogaland fylkeskommune	Norges Blindeforbund
Trøndelag fylkeskommune	Norsk leirskoleforening
Ungdommens fylkesråd i Akershus	Norsk Lektorlag
Ungdomspanelet i Møre og Romsdal	Norske Fag- og Friskolers Landsforbund
Vestfold fylkeskommune	Opdøl Montessoriskole
Vestland fylkeskommune	Redd Barna
Vestland ungdomsutval	Rådet for fysisk helse
Elev-, lærling- og mobbeombudene i Norge	Skolelederforbundet
	Skolenes Landsforbund
Asker kommune	Stabekk skole
Bergen kommune	Takle
Bergen kommune – kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse	UNICEF
Bærum kommune	Utdanningsforbundet
Drammen kommune	Utdanningsforbundet ved Gakori skole
Farsund kommune	Voksne for Barn
Kongsberg kommune	Workinnmarka skole, mellomtrinnet
Kristiansand kommune	Workinnmarka skole, småtrinnet
Kvinnherad kommune	
Lillestrøm kommune	
Lindesnes kommune	I tillegg har departementet mottatt høringssvar fra 10 privatpersoner. Enkelte av høringsinstansene har også vedlagt eller omtalt innspill de har fått fra underliggende enheter eller andre lokale

enheter. *Vestland fylkeskommune* har vedlagt innspill fra rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, *Lindesnes kommune* har vedlagt forslag fra Lindesnes barne- og ungdomsråd. *Vefsn kommune* har vedlagt innspill fra sitt ungdomsråd. *Trøndelag fylkeskommune* viser til innspill fra Elevorganisasjonen Trøndelag. *Porsgrunn kommune* viser også til individuelle innspill fra de ulike skolene i kommunen. *Statsforvalteren i Rogaland* og *Statsforvalteren i Vestfold og Telemark* omtaler innspill som disse har fått fra sine ungdomspaneler. *Opdøl Montessoriskole* omtaler innspill fra sitt elevråd.

Departementet har mottatt hørings svar uten merknader fra:

Forsvarsdepartementet

Statistisk sentralbyrå (SSB)
Utlendingsdirektoratet

Troms fylkeskommune

Aurskog-Høland kommune
Elverum kommune
Horten kommune
Kristiansund kommune
Rælingen kommune

Synspunktene til høringsinstansene er omtalt i forbindelse med de ulike forslagene nedenfor. Hørings svarene fra høringsinstansene er tilgjengelige på nettsidene til regjeringen.

3 Gjeldende rett

3.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

3.1.1 Barns rett til personlig integritet, privatliv og beskyttelse mot vold

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 integritetskrenkelser 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 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 fysiske eller psykiske krenkelser, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttelse, herunder seksuelt misbruk, følger også av FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) 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 første ledd første punktum, barnekonvensjonen artikkel 16 og den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 nr. 1.

EMK artikkel 8 oppstiller også en forpliktelse for myndighetene til å beskytte mot krenkelser mellom private parter, se f.eks. Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMDs) storkammeravgjørelse *A, B og C v. Irland*, saksnr. 25579/05, 16. desember 2010 avsnitt 244–246.

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. Grunnloven § 102 første ledd første punktum har klare likhetstrekk med EMK artikkel 8. Grunnlovsbestemmelsen må i utgangspunktet tolkes i lys av den folkerettslige forpliktelsen, se Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57.

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» for å ivareta nærmere angitte formål, herunder for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Kravet om at inngrepet må være i samsvar med loven, har både en formell og en kvalitativ side. Når det gjelder det formelle kravet, kreves det en «sufficient legal basis in domestic law», likevel slik at det i utgangspunktet bare er påkrevd med et rettsgrunnlag. Lov, forskrift og ulovfestet rett kan potensielt oppfylle det formelle kravet, se eksempelvis EMDs dommer i *Bernh Larsen Holding AS m.fl. mot Norge*, saksnr. 24117/08, 14. mars 2013 avsnitt 126 og *Libert mot Frankrike*, saksnr. 588/13, 22. februar 2018 avsnitt 43–44. De kvalitative aspektene gjelder krav til tilstrekkelig presisjon, tilgjengelighet og forutberegnelighet, samt vern mot vilkårlighet, se blant annet *Silver m.fl. mot Storbritannia*, saksnr. 7136/75, 25. mars 1983 avsnitt 87, *Fernández Martínez mot Spania*, saksnr. 56030/07, 12. juni 2014 avsnitt 117, og *Catt mot Storbritannia*, saksnr. 43514/15, 24. april 2019 avsnitt 94. Kravet til forutberegnelighet innebærer at rammene for og utøvelsen av et skjønn må være angitt med tilstrekkelig klarhet til å kunne gi tilstrekkelig beskyttelse mot vilkårlige inngrep, se blant annet *Munjaz mot Storbritannia*, saksnr. 2913/06, 17. juli 2012 avsnitt 88 og 90.

Når det gjelder kravet om at inngrepet må være «nødvendig i et demokratisk samfunn» for å ivareta et av de nærmere angitte forholdene, viser nødvendighetskravet til at det må foreligge «a pressing social need» for inngrepet. Videre må inngrepet være forholdsmessig med det legitime hensynet som skal ivaretas, jf. *Dudgeon mot Storbritannia*, saksnr. 7525/76, 22. oktober 1981 avsnitt 51–53.

3.1.2 Legalitetsprinsippet

Legalitetsprinsippet, som blant annet er nedfelt i Grunnloven § 113, EMK artikkel 7 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 15 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.

3.1.3 Barnets beste

Det følger av Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen 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 første ledd og barnekonvensjonen artikkel 12.

3.1.4 Rett til utdanning

Det følger 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. Barns rett til utdanning går også fram av blant annet Barnekonvensjonen artikkel 28 og 29 og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 13.

3.1.5 Forbud mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Det følger av Grunnloven § 93 andre ledd, EMK artikkel 3, barnekonvensjonen artikkel 37, og SP artikkel 7 at ingen må bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. EMD har ansett behandling som har vært planlagt, hatt en varighet på flere timer og forårsaket enten kroppslig skade eller intens fysisk eller mental lidelse for å utgjøre «umenneskelig behandling». En behandling kan være «nedverdiggende» dersom den fører til, eller er egnet til å føre til, en følelse av frykt, angst eller mindreverd. I den konkrete vurderingen av om et forhold rammes av EMK artikkel 3, kreves det at forholdet oppfyller et minstekrav til alvorlighet,

hvor det blant annet legges vekt på forholdets varighet, den fysiske eller psykiske lidelse som forårsakes, og i noen saker offerets kjønn, alder og helse, jf. EMDs dom i *Kudla mot Polen*, saksnr. 30210/96, 26. oktober 2000, avsnitt 91–92. Høyesterett har uttalt at EMDs praksis også vil være avgjørende ved tolkning av Grunnloven § 93, jf. HR-2021-1155-A avsnitt 40. Departementet antar at innholdet i grunnlovsrettigheten og i den folkerettslige forpliktelsen i all hovedsak er sammenfallende.

3.1.6 Rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne

Enhver person med nedsatt funksjonsevne har rett til respekt for sin fysiske og psykiske integritet, på linje med andre, jf. FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 17.

Det følger av CRPD artikkel 15 at ingen skal utsettes for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Videre skal det treffes tiltak som skal beskytte mennesker med nedsatt funksjonsevne mot alle former for utnyttning, vold og misbruk, både i og utenfor hjemmet, herunder kjønnsbasert utnyttning, vold og misbruk, jf. CRPD artikkel 16.

Myndighetene skal «treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne kan nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut og på lik linje med andre barn», jf. CRPD artikkel 7 nr. 1. De skal få tilpasset hjelp for å kunne utøve retten til å bli hørt i alle forhold som berører dem, jf. artikkel 7 nr. 3.

Retten til utdanning for personer med nedsatt funksjonsevne er nedfelt også i CRPD artikkel 24, hvor det fremgår at «mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til utdanning. Med sikte på å virkeliggjøre denne rettigheten uten diskriminering, og på basis av like muligheter, skal partene sikre et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer, samt livslang læring», jf. artikkel 24. nr. 1. Myndighetene må videre sørge for at personer med nedsatt funksjonsevne får en rimelig tilrettelegging av utdanningen ut fra den enkeltes behov, jf. CRPD artikkel 24 nr. 2 bokstav c.

3.2 Opplæringslova og privatskolelova

Opplæringslova inneholder ingen regler som gir ansatte mulighet til å gripe inn fysisk overfor elever for å avverge at elever ødelegger eller

vesentlig forstyrrer undervisningen for andre elever, eller utsetter en person for psykiske krenkelser som mobbing, trusler og trakassering. Disse situasjonene omfattes ikke av reglene om fysisk inngripen som ble vedtatt av Stortinget i juni 2024 og trådte i kraft i august 2024, se opplæringslova §§ 13-3 til 13-5 og privatskolelova §§ 3-10 a til 3-10 c, og som er nærmere omtalt ovenfor i punkt 2.7.

Skolen har et oppdrager- og omsorgsansvar for elevene. Dette ansvaret utledes som en del av dannelsingsoppdraget og en forutsetning om at skolen ivaretar omsorgen for barn når foreldrene ikke er til stede. Handlinger som er allment akseptert i samhandlingen mellom voksne og barn som de har omsorg for, regnes ikke som fysiske inngrep, jf. opplæringslova § 13-4 tredje ledd og privatskolelova § 3-10 b tredje ledd. 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 lov hjemmel. Dersom læreren derimot bruker fysisk makt, for eksempel i form av et fast grep fordi eleven motsetter seg, vil det være et fysisk inngrep.

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring, jf. opplæringslova § 12-2. Skolen skal arbeide kontinuerlig for at alle elevene skal ha et trygt og godt skolemiljø, jf. § 12-3 andre ledd.

Alle som arbeider på skolen, skal følge med på hvordan elevene har det og om mulig gripe inn dersom noen krenker en elev, jf. opplæringslova § 12-4. Bestemmelsene gir ikke ansatte hjemmel til å gripe inn fysisk.

Skolen kan bruke tiltak som følger av skole-reglene når elever bryter regler, jf. opplæringslova § 10-7 og privatskolelova § 5A-7. Bestemmelsene åpner ikke for tiltak som innebærer bruk av fysisk makt.

Prinsippet om barnets beste er lovfestet i en egen paragraf i opplæringslova § 10-1, som lyder slik: «Ved handlingar og avgjerder som vedkjem eleven, skal kva som er best for eleven, vere eit grunnleggjande omsyn». Se tilsvarende bestemmelse i privatskolelova § 5A-1. Prinsippet om det beste for eleven har et videre anvendelsesområde enn bestemmelsene om barnets beste i Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3. nr. 1, ved at prinsippet gjelder for alle elever, også elever som har fylt 18 år.

Det er også andre bestemmelser i opplæringslova som er relevante. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for tilpasset opplæring, jf. opplæringslova § 11-1. Elever har rett til individu-

elt tilrettelagt opplæring dersom de trenger det for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. § 11-6. Tilsvarende gjelder for skoler godkjent etter privatskolelova, se privatskolelova § 3-4 b og § 3-6.

3.3 Straffeloven

3.3.1 Integritetskrenkelser, kroppskrenkelser og grensen mot maktanvendelse i beskyttelses- eller omsorgsøyemed

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 spesialmerknadene til straffeloven § 271 i 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 under punkt 16.6 på side 427 (departementets kursiveringer):

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.*

HR-2019-1719-U 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. Grepert varte i 30 til 40 sekunder. Læreren ble domfelt i lagmannsretten. Høyesterett nektet anken fremmet med henvisning til at «greet hadde et klart preg av avstraffelse, og at maktanvendelsen var unødvendig». Lagmannsretten fant det bevist at faren for skade på barn eller fotballmålet var over da læreren tok tak i elevens arm.

3.3.2 Nødrett og nødverge

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, 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. § 17 bokstav a og b.

Nødverge må foretas for å avverge et ulovlig angrep, for eksempel et overfall, jf. § 18 første ledd bokstav a. 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. § 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.

Departementet mener det ikke kan utelukkes at psykiske krenkelser kan ha et skadepotensiale som gjør det lovlig å gripe inn fysisk med hjemmel i nødverge. Det er imidlertid ikke hjemmel i §§ 17 og 18 til å gripe inn for å avverge at en elev ødelegger opplæringen for andre.

3.4 Andre lover

3.4.1 Barnevernsloven

Barnevernsloven kapittel 10 inneholder bestemmelser om barnevernsinstitusjonenes ansvar og barnets rettigheter under opphold på institusjon.

Det følger av barnevernsloven § 10-1 at barnevernsinstitusjonen skal gi barn som oppholder seg på institusjon forsvarlig omsorg og behandling. Når barnet oppholder seg på barnevernsinstitusjonen har de ansatte på institusjonen omsorgsansvaret for barnet. Dette innebærer at institusjonen, på samme måte som foreldre, har rett og plikt til å sette grenser for barnet når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse, jf. § 10-2 tredje ledd. Det følger videre av § 10-3 at institusjonen kan benytte milde former for fysisk makt, som å holde barnet kortvarig fast eller lede barnet, dersom det er åpenbart nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg eller for å ivareta trygghet og trivsel for alle på institusjonen. Bestemmelsen er en utdyping av omsorgsansvaret.

Det er videre adgang til å benytte fysisk makt dersom det foreligger en akutt fare for skade på barnets eller andre personers liv eller helse eller vesentlig skade på eiendom, jf. § 10-7. Bruk av fysisk makt i akutte faresituasjoner må være strengt nødvendig for å avverge skade. På visse vilkår er det adgang til isolasjon og kroppsvisitering, jf. §§ 10-7 og 10-8.

Barnevernsloven inneholder også regler om utvidet adgang til inngrep for barn som har opphold på særskilte behandlingsinstitusjoner for barn med alvorlige atferdsvansker, jf. §§ 4-4, 6-1 eller 6-2.

Det følger av § 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 følger av § 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.

Barne- og familiedepartementet sendte på høring den 8. april 2024 forslag til flere endringer i barnevernsloven kapittel 10. Forslagene skal bidra til at barn og unge som bor på institusjon skal få forsvarlig omsorg og beskyttelse, samtidig som deres rettsikkerhet blir ivaretatt.

Barne- og familiedepartementet foreslår å presisere institusjonens plikt til å beskytte barn som bor på institusjon og barnets rett til forsvarlig omsorg og beskyttelse. Videre foreslår Barne- og familiedepartementet å tydeliggjøre hvilket handlingsrom omsorgsansvaret gir ansatte på institusjon til å sette grenser for barn som bor på institusjon. Adgangen til å bruke nødvendig fysisk makt dersom det er strengt nødvendig for å beskytte barnet fra alvorlig skade på liv og helse er også presisert. Barne- og familiedepartementet foreslår også å oppheve dagens forbud mot å føre kontroll med barnets korrespondanse, samt å lovfeste at institusjonen på visse vilkår kan treffe vedtak om innsyn i barnets kommunikasjon. For å styrke barnets rettssikkerhet foreslår departementet egne bestemmelser som skal bidra til at både institusjonen og statsforvalter vurderer forholdsmessighet og nødvendighet i lys av det samlede omfanget av begrensninger og inngrep barnet er underlagt. Videre har Barne- og familiedepartementet foreslått at begrepet tvang tas ut og at loven i stedet bruker begrepene begrensninger, inngrep og fysisk makt.

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. Alminnelige 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 § 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 andre tiltak skal som hovedregel være prøvd ut 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 Nordisk rett

4.1 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 ansatte har mulighet til å gripe inn fysisk for å avverge vold, krenkelser eller undervisningsforstyrrelser, se skoleloven kapittel 5, § 6:

Disciplinära och andra särskilda åtgärder

Allmänna befogenheter för personalen

6 § Personalen får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Detta innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar.

En åtgärd enligt första stycket får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Enligt de förutsättningar som anges i 7-23 §§ får det beslutas om utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering utanför den egna skolenheten, avstängning och omhändertagande av föremål. Även sådana åtgärder får vidtas endast om de står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Det følger av bestemmelsen at personalet kan iverksette de umiddelbare og midlertidige tiltak som er berettiget for sikre elevenes trygghet og studiero. Dette omfatter en adgang til å gripe inn fysisk for å avverge vold, krenkelser eller andre ordensforstyrrelser. Tiltaket kan bare iverksettes dersom det står i et rimelig forhold til formålet og øvrige omstendigheter. På de vilkår som fremgår av §§ 7 til 23 kan det også besluttes utvisning fra undervisningslokalene, gjensittning, midlertidig omplacering, midlertidig plassering utenfor skoleenheten, utestenging og beslag av gjenstander. Også slike tiltak kan bare iverksettes dersom de står i et rimelig forhold til formålet og øvrige omstendigheter.

Se nærmere informasjon om regelverket på skolverket.se.

4.2 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 § 17, der det slås fast følgende:

§ 17. For magtanvendelse gælder lovgivningens almindelige regler om nødværge, nødret og lovlig retshåndhævelse, jf. straffeloven og retsplejeloven. Legemlig afstraffelse og nedværdigende behandling er ikke tilladt. 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 «mindske 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.

4.3 Finland

Lag om grunnleggande 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, jf. §§ 35 a, 36 og 36 a. I § 36 b reguleres adgangen til å anvende maktmidler overfor elevene:

36 b §

Avlägsnande av en elev som oppfører sig störende och äventyrar säkerheten

Lyder en elev inte en oppmaning att avlägsna sig enligt 36 § 2 mom. har rektorn och läraren rätt att avlägsna eleven från klassrummet eller ett annet utrymme där det ges undervisning, eller från en skoltillställning. Rektorn och läraren har också rätt att avlägsna en elev från skolans område, om eleven inte avlägsnar sig efter att ha fått veta at han eller hon avstängts från undervisningen enligt 36 § 3 mom.

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 alder 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 utbildningsmyndigheten.

Bestämmelser om excess i samband med användning av maktmedel finns i 4 kap. 6 § 3 mom. och 7 § strafflagen (39/1889).

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, kan rektorer og lærere alene eller i felleskap anvende maktmidler for å gjennomføre en bortvisning, i en situasjon der eleven har gjort motstand mot bortvisningen. De ansatte må da gjøre en vurdering ut fra 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.

5 Avverge psykiske krenkelser

5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 21. juni 2024 punkt 6.1 foreslo departementet å innføre en adgang for ansatte til å gripe inn fysisk for å avverge at en elev utsetter en person for psykiske krenkelser.

Departementet foreslo å inkludere psykiske krenkelser i opplæringslova § 13-4 første ledd bokstav a, slik at denne bestemmelsen ikke bare omfatter fysiske krenkelser, men også psykiske krenkelser.

Departementet foreslo at endringen gjøres ved å stryke ordet «fysisk» i § 13-4 slik at kriteriet for å kunne gripe inn fysisk etter bokstav a blir at «eleven krenkjer ein person», noe som da favner både fysisk og psykiske krenkelser. Departementet uttalte at det alternativt kan inntas en ny bokstav i bestemmelsen som gir en egen hjemmel til å gripe inn fysisk dersom eleven utsetter noen for psykiske krenkelser. Departementet ba om høringsinstansenes syn på disse alternativene, se høringsnotatet punkt 6.4.

5.2 Høringsinstansenes syn

5.2.1 Avverge psykiske krenkelser

I underkant av 70 høringsinstanser støtter forslaget helt eller delvis. Blant dem som støtter forslaget, er *Statsforvalteren i Agder*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Østfold*, *Buskerud*, *Oslo og Akershus*, en rekke fylkeskommuner, *Vestland ungdomsutval*, *Ungdomspanelet i Møre og Romsdal*, *Oslo kommune*, *Stavanger kommune* og en rekke andre kommuner, samt *KS*, *Norsk Lektorlag*, *Skolelederforbundet*, *Skolenes Landsforbund* og flere andre organisasjoner og enkelte privatpersoner.

Mange høringsinstanser viser til at psykiske krenkelser har et alvorlig skadepotensial, og at ansatte derfor bør ha mulighet til å kunne gripe inn for å avverge slike krenkelser. *Statsforvalteren i Østfold*, *Buskerud*, *Oslo og Akershus* mener at psykiske krenkelser bør likestilles med fysiske krenkelser i loven. Psykiske krenkelser kan være like alvorlige som fysiske krenkelser for dem som

utsettes for dette. *Norsk Lektorlag* viser til at adgangen vil styrke lovens bestemmelser som skal sikre alle elever et trygt og godt skolemiljø. *Bergen kommune* mener det er viktig at ansatte kan stanse en elev som for eksempel roper krenkende skjellsord mot en annen elev. *Kristiansand kommune* og *Skien kommune* viser til at departementet har lagt til grunn at fysisk inngripen ved psykiske krenkelser foregår i dag, og at dette er i samsvar med tilbakemeldinger også kommunene har fått fra skolelederne i forbindelse med høringen. *Ungdomspanelet i Møre og Romsdal* viser også til at fysiske inngrep skjer allerede i dag, uten klare vilkår eller retningslinjer. *Lindesnes kommune* viser til sitt barne- og ungdomsråd, som mener forslaget kan medføre at lærere får mer respekt, som kan redusere mobbing på skolen. Rådet peker videre på at det kan være bra for dem som utsettes for mobbing at de ser at voksne griper inn. De tror at forslaget kan ha positiv effekt på barn og unges psykiske helse, selv om det er risiko for at lærere kan feilvurdere situasjoner.

Politidirektoratet støtter også forslaget, og viser til situasjoner hvor en elev filmer andre i krenkende situasjoner, for eksempel der noen blir mobbet, banket opp eller befinner seg i dusjen. Direktoratet kommenterer at en krenkelse vil kunne bestå av en rekke handlinger som er krenkende hver for seg, men som forsterkes for eksempel gjennom filming og deling av bilder i etterkant. Politiet er kjent med at mange opplever dette som en stor tilleggsbelastning som kan medføre skadevirkninger i lang tid i etterkant.

Flere av høringsinstansene som støtter forslaget er tydelige på at fysisk makt ikke kan erstatte forebyggende arbeid og en faglig-pedagogisk tilnærming til elevene. Adgangen til å gripe inn må anvendes med forsiktighet, og bør bare benyttes som en siste utvei når andre tiltak ikke fører frem.

Barneombudet, *Statsforvalteren i Trøndelag* og *Utdanningsforbundet* støtter forslaget med forbehold eller under visse forutsetninger, som for eksempel at det innføres kompetansehevingstiltak og en grundig strategi for implementering. *Utdanningsforbundet* støtter forslaget, men mener det er behov for en bedre klargjøring av vilkårene. For-

bundet anerkjenner at det er umulig å avklare alle situasjoner i lovverket, og mener det er viktig at ansatte får et skjønns- og tolkningsrom ved reglene. Forbundet viser også til at det vil være krevende å navigere i situasjoner der elevers opplevelse av hva som er krenkende kan variere sterkt.

Enkelte høringsinstanser er opptatt av å synliggjøre at terskelen må være høy for å kunne gripe inn. *Rogaland kommune* mener at «alvorleg mobbing» bør tas inn i lovteksten som en eksemplifisering av hva som menes med en psykisk krenkelse. *Sentralt Ungdomsråd i Oslo* er positiv til at lærere får flere virkemidler til å gripe inn i alvorlige situasjoner, men mener at den foreslåtte terskelen gir et for stort tolkningsrom ettersom det er ulike forståelser av hva som vil være en psykisk krenkelse. Høringsinstansen foreslår at terskelen heller bør være «alvorlige psykiske krenkelser».

Noen høringsinstanser mener at det bør være en høyere terskel for å gripe inn mot psykiske krenkelser av ansatte enn elever, blant andre *Statsforvalteren i Østfold*, *Buskerud*, *Oslo* og *Akershus*. *UNICEF* stiller spørsmål ved om det bør være en adgang til å gripe inn mot psykiske krenkelser av ansatte overhodet. *Utdanningsdirektoratet* viser til at det er uheldig om den ansatte som utsettes for en krenkelse, også skal vurdere og eventuelt iverksette bruk av fysisk makt mot en elev, og at det skal mye til for at fysisk inngripen på grunn av psykiske krenkelser av en ansatt står i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. *Utdanningsdirektoratet* viser også til at det psykososiale arbeidsmiljøet til ansatte, deriblant psykiske krenkelser, er arbeidsgivers ansvar, og at ivaretagelse av arbeidstakernes rett til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø må håndteres etter regelverket på arbeidsmiljøområdet, og ikke etter opplæringslova.

Blant de atten høringsinstansene som ikke støtter forslaget er *Foreldreutvalget for grunnopplæringen*, *Nasjonalt senter for læringsmiljø og adferdsforskning*, *Statsforvalteren i Rogaland*, *Statsforvalteren i Troms og Finnmark*, *Utdanningsdirektoratet* og *Redd Barna*. *Utdanningsdirektoratet* anerkjenner at psykiske krenkelser kan ha negative konsekvenser, men mener at utvidelsen kan øke risikoen for uforholdsmessig maktbruk. *Utdanningsdirektoratet* mener at aktivitetsplikten etter skolemiljøreglene er tilstrekkelig for å ivareta elever som blir utsatt for psykiske krenkelser, og at det kan være krevende å avgjøre hva som er psykiske krenkelser i en gitt situasjon. *Redd Barna* mener at elever allerede har et vern mot

psykiske og verbale krenkelser gjennom aktivitetsplikten i opplæringslova § 12-4. *Foreldreutvalget for grunnopplæringen* er bekymret for at det blir en kort vei til at fysisk inngripen blir en del av hovedløsningen på problemer i skolen, gitt ressursituasjonen og implementeringsutfordringene i skolen i dag. *Statsforvalteren i Rogaland* og *Utdanningsdirektoratet* mener det er for tidlig med nye regler, og at dagens regler bør evalueres først.

Flere høringsinstanser, blant andre *Barneombudet*, *Norges institusjon for menneskerettigheter* og *UNICEF*, mener at forslagene ikke er godt nok utredet og at det må innhentes mer og nyere informasjon. Disse instansene retter kritikk mot at lærere og barn ikke har vært mer involvert i prosessen frem til forslaget. Det burde vært vurdert hvilke virkemidler de berørte aktørene selv mener er nødvendige for å oppnå formålet bak lovforslaget. *Ungdommens fylkesråd i Akershus* mener forslaget reiser flere etiske og praktiske spørsmål og bør gjennomgå ytterligere vurdering før en eventuell implementering. En rekke høringsinstanser mener at det er behov for at det utarbeides veiledning til reglene som foreslås, blant annet *Bergen kommune* og *Utdanningsforbundet*. *Vefsn kommune* sitt ungdomsråd peker på at lærere i skolene må få opplæring i hvordan de skal gripe inn i situasjoner som beskrevet i høringen. En del høringsinstanser ønsker en evaluering av eventuelle vedtatte regler i form av følgeforskning, blant annet *Kristiansand kommune*, *Redd Barna* og *UNICEF*. Disse hørings svarene gjelder tilsvarende for forslaget om adgang til å gripe inn for avverge forstyrrelser av opplæringen i punkt 6.

5.2.2 Plassering og lovteknisk utforming av bestemmelsen

Høringsinstansene er delt i spørsmålet om hvordan adgangen til å gripe inn mot psykiske krenkelser bør innlemmes i opplæringslova § 13-4 og privatskolelova § 3-10 b.

Elleve høringsinstanser mener at adgangen bør legges til en ny bokstav d i første ledd, herunder *Statsforvalteren i Rogaland*.

Åtte høringsinstanser, blant annet *Norsk Lektorlag*, mener at adgangen til å gripe inn kan løses ved å stryke dagens presisering i første ledd bokstav a om at ansatte kan gripe inn mot «fysiske» krenkelser. Ved å stryke ordet «fysisk» vil begrepet «krenkjer» naturlig dekke både fysiske og psykiske krenkelser.

Ni høringsinstanser mener at adgangen kan legges til første ledd bokstav a som i dag, men

slik at det presiseres eksplisitt at «krenkjer» viser til både fysiske og psykiske krenkelser. *Oslo kommune* mener det vil være en fordel om det tydeliggjøres i lovbestemmelsen at det kan gripes inn ved både psykiske og fysiske krenkelser i bokstav a. Ved å ta inn begrepene «psykisk» og «fysisk» i lovbestemmelsen, vil dette legge til rette for felles diskusjoner og refleksjoner om terskelen for inngrep ved fysiske eller psykiske krenkelser.

5.3 Departementets vurdering

5.3.1 Avverge psykiske krenkelser

Departementet er enig med de høringsinstansene som viser til at mobbing, trakassering, trusler og andre psykiske krenkelser har et alvorlig skadepotensial, og at ansatte derfor bør ha mulighet til å kunne gripe inn for å avverge slike krenkelser. Dette skadepotensialet kan være like alvorlig som ved fysisk vold. Departementet mener det er viktig å beskytte elevene mot slik skade. Departementet mener videre at skolemiljøreglene og skolereglene i en del situasjoner ikke gir et tilstrekkelig handlingsrom til å kunne avverge slike skader. Departementet foreslår derfor å innføre en adgang for ansatte til å gripe inn fysisk for å avverge at en elev utsetter en person for psykiske krenkelser.

Departementet mener at kunnskapsgrunnlaget er godt nok til å foreslå de regler som foreslås. Mange høringsinstanser peker på at ansatte ikke har verktøy for å løse dagens utfordringer i skolen. Dette gjør det tydelig for departementet at det er behov for en slik adgang som foreslås, og ikke minst at det er viktig at reglene rammes tydelig inn. Departementet mener at tydelige, avgrensede regler kan minske risikoen for uforholdsmessig maktbruk. Departementet viser her til at det vil gjelde strenge vilkår for fysisk inngripen i slike tilfeller, og at det vil gjelde en generell plikt til å forebygge fysisk inngripen. Departementet mener videre at det ikke er nødvendig å avvente erfaringene med dagens regler om fysisk inngripen før dette lovforslaget fremmes. Dagens regler om fysisk inngripen innebærer i det vesentlige samme adgang til å gripe inn fysisk som etter reglene om nødverge og nødrett i straffeloven. All den tid dagens regler om fysisk inngripen kun representerer mindre justeringer i rettstilstanden, er det etter departementets syn ikke nødvendig å avvente kunnskap om hvordan disse reglene virker før det gjøres en utvidelse som foreslått her. Departementet understreker samtidig at det blir

viktig å følge med på om reglene som foreslås her, sammen med dagens regler om fysisk inngripen, virker etter sin hensikt.

Når det gjelder barns rett til medvirkning, viser departementet til at flere av høringsinstansene representerer barn og fremmer barns rettigheter og interesser, blant andre *Barneombudet*, *UNICEF* og *Redd Barna*. Departementet har også mottatt høringssvar fra flere kommunale og fylkeskommunale barne- og ungdomsråd. Departementet har lagt stor vekt på disse høringssvarene i forbindelse med utformingen av reglene. Departementet viser til vurderingene av barnets beste i punkt 11 nedenfor. I tillegg har læreres syn på saken blitt fremmet gjennom en rekke arbeidstakerorganisasjoner. Disse gir bred støtte til forslagene. Departementet har også vurdert og vektlagt disse høringssvarene. Departementet vil sørge for at det blir utarbeidet veiledning til reglene, og vil følge med på hvordan reglene virker.

Departementet mener at hva som skal utgjøre en psykisk krenkelse av en person etter den foreslåtte regelen bør sammenfalle med hvilke psykiske krenkelser som omfattes av krenkelsesbegrepet etter skolemiljøreglene, jf. opplæringslova § 12-3. Begrepet omfatter for eksempel mobbing, trusler og trakassering. Begrepet omfatter blant annet *verbale* krenkelser, som nedsettende kommentarer, beskyldninger eller ukvemsord. Begrepet omfatter også *ikke-verbale* psykiske krenkelser, som filming og kroppsspråk. Eksempelvis vil bestemmelsen kunne hjemle fysisk inngripen for å stoppe en pågående eller overhengende fare for en krenkelse av en elev ved å fysisk ta en mobiltelefon fra en elev som filmer en annen elev på en måte eller i en situasjon som vil innebære en krenkelse. Dette vil være tilfelle dersom den som blir filmet blir mobbet, banket opp eller befinner seg i dusjen. Departementet viser for eksempel til høringsuttalelsen fra *Politidirektoratet* som påpeker at krenkelsene vil kunne bestå av en rekke handlinger som er krenkende hver for seg og som forsterkes gjennom filming og deling av bilder i etterkant.

Etter departementets syn vil kriteriet psykiske krenkelser også dekke tilfeller som omfattes av straffeloven §§ 263 til 267 b. Dette er bestemmelser om blant annet trusler, krenkelser av privatlivets fred, hensynsløs atferd og deling av krenkende bilder. Det er imidlertid ikke en betingelse for fysisk inngripen at den psykiske krenkelsen må være straffbar etter straffeloven.

Enkelte høringsinstanser mener at terskelen bør være høyere, slik at kun alvorlig mobbing eller alvorlige psykiske krenkelser omfattes.

Departementet mener at en slik kvalifisering vil gjøre det vanskeligere å praktisere reglene i en konkret situasjon. Departementet tror ikke en høyere terskel vil føre til likere praktisering av reglene. Vilåret om forholdsmessighet vil uansett innebære at inngrepet må stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. Departementet viser videre til at det allerede finnes en terskel for at noe kvalifiserer som en krenkelse, jf. omtalen av krenkelsesbegrepet i opplæringslova § 12-3 i Prop. 57 L (2022–2023) under merknadene til bestemmelsen i punkt 69 på s. 611, hvor det fremgår at det vil være en nedre grense for hva som vil utgjøre en krenkelse:

Det er likevel ikkje slik at alle kritiske ytringar eller usemjer mellom elevane er meint å omfattast. Det er ein del av samfunnsmandatet til skolen å lære elevar å tenkje kritisk og kunne akseptere og respektere ulike meiningar og overtendingar. Elevar kan oppleve usemje med lærarar eller andre elevar utan at dette automatisk blir rekna som krenkjande oppførsel. Dette betyr at eit kontroversielt standpunkt ikkje utan vidare skal reknast som ei krenking, sjølv om utsegna kan oppfattast fornærmande eller provoserande for enkelte elevar. Klasseromma skal vere trygge stader for å luften og diskutere kontroversielle synspunkt, men også å ombestemme seg og endre meining. Elevane skal tole usemje, både frå andre elevar og frå dei som arbeider på skolen. Lærarar har stor fridom til å omtale kontroversielle, vanskelege og kompliserte synspunkt, utan at dette vil reknast som ei krenking. Fagleg usemje mellom ein lærar og ein elev eller usemje om korleis ein lærar har vurdert ein elevprestasjon, vil heller ikkje reknast som ei krenking. Vidare kan ein elev oppleve irrettesetjing av ein lærar utan at dette blir rekna som ei krenking.

Krenkingsomgrepet er objektivt på den måten at kva som er krenkjande oppførsel, kjem an på ei konkret heilskapleg vurdering, ikkje berre opplevinga til den enkelte eleven. Handlinga eller ytringa må tolkast i lys av kontekst og intensjonen avsendaren har. Det finst subtile former for mobbing eller andre former for krenkjande oppførsel der handlinga isolert sett ikkje vil utgjere ei krenking, men der konteksten eller intensjonen til avsendaren gjer at det likevel vil vere naturleg å forstå handlinga som ei krenking. Det kan vere snakk om kommentarar, «blikking» eller andre former for

kommunikasjon, til dømes for å markere at mottakaren ikkje høyrer til, eller at personen står utanfor eit fellesskap.

Enkelte høringsinstanser har uttalt at adgangen til å gripe inn må anvendes med forsiktighet og at fysisk inngripen mot psykiske krenkelser må være siste utvei. Departementet vil understreke at vilkårene som foreslås å gjelde for adgangen til å gripe inn ved psykiske krenkelser innebærer at adgangen til å gripe inn vil være snever, se nærmere punkt 8.

Departementet foreslår at regelen skal gjelde psykiske krenkelser av en «person», noe som innebærer at krenkelser, både av elever, ansatte og andre, vil omfattes.

Etter departementets syn bør ansatte omfattes av reglene. Psykiske krenkelser kan være skadelig for voksne. Det kan være utfordrende som ansatt å stå i slike situasjoner både som klasseleder og i andre roller. Departementet er imidlertid enig i at det bør være en høyere terskel for å gripe inn ved psykiske krenkelser overfor ansatte enn medelever. I vurderingen av om det kan gripes inn mot den psykiske krenkelsen av en ansatt og i så fall hvordan, må det tas hensyn til at ansatte er voksne personer og ikke elever. Dette vil ha betydning både for spørsmålet om andre tiltak vil være tilgjengelige for å avverge eller stoppe krenkelsen, og i den nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen som må gjøres av et eventuelt inngrep. Se nærmere om disse vilkårene i punkt 8 nedenfor. Etter departementets syn tilsier dette at det kun vil kunne gripes inn fysisk for å hindre psykiske krenkelser av ansatte i spesielle tilfeller. Departementet mener derfor ikke at det er behov for å introdusere en særegen terskel for å gripe inn mot krenkelser av ansatte.

Departementet mener også at ulike vilkår for inngripen vil bidra til å komplisere praktiseringen av bestemmelsen unødig. Vilårene om nødvendighet og forholdsmessighet vil uansett innebære at det skal mer til for å gripe inn for å avverge krenkelser av ansatte enn elever. Selv om ikke terskelen for å kunne gripe inn fysisk er nådd, vil ansatte i mange tilfeller kunne reagere på krenkelser av seg selv eller med-ansatte på andre måter, for eksempel ved reaksjoner fastsatt i skolereglene.

Departementet foreslår at det skal kunne gripes inn fysisk for å avverge at en elev utsetter noen for psykiske krenkelser, se forslaget til opplæringslova § 13-4 første ledd bokstav a og privatskolelova § 3-10 b første ledd bokstav a.

5.3.2 Lovteknisk utforming av bestemmelsen

Departementet mener at det vil gi best sammenheng i reglene om adgangen til å gripe inn ved psykiske og fysiske krenkelser beskrives i samme bokstav i bestemmelsen, fremfor å legge adgangen til å gripe inn ved fysiske og psykiske krenkelser til to ulike bokstaver.

Departementet har videre vurdert om det bør fremkomme uttrykkelig av bestemmelsen at den omfatter både fysiske og psykiske krenkelser, eller om det er tilstrekkelig kun å vise til krenkelsesbegrepet mer generelt. Departementet mener at en fordel ved å gå videre med høringsnotatets forslag, som var å stryke ordet «fysisk» i opplæringslova § 13-4 første ledd bokstav a, slik at kriteriet etter bokstav a blir at «eleven krenkjer ein person», er at dette er det alternativet som tydeligst får frem sammenhengen med krenkelsesbegrepet i skolemiljøreglene. Skolemiljøreglene opererer med et helhetlig krenkelsesbegrep som ikke skiller mellom fysiske og psykiske krenkelser. Ettersom krenkelsesbegrepet etter lovforslaget skal forstås på samme måte, kan det tale for å bruke samme begrep i reglene om fysisk inngripen. På den annen side blir det

mindre tydelig at bestemmelsen omfatter psykiske krenkelser enn dersom begrepet «psykisk» fremkommer uttrykkelig av bestemmelsen.

Ettersom det ble tydelig kommunisert i forarbeidene til dagens regler om fysisk inngripen at reglene ikke omfatter psykiske krenkelser, mener departementet at det kan være grunn til å kommunisere endringen tydelig i lovteksten. Departementet legger vekt på at mange av høringsinstansene ønsker seg tydelige og klare vilkår for fysisk inngripen. Adgangen til å gripe inn ved psykiske krenkelser kommuniseres tydeligere om dette presiseres eksplisitt i bestemmelsen. Departementet mener at hensynet til klare og forståelige vilkår må være avgjørende ved utformingen av bestemmelsen, og foreslår derfor at begrepet «psykisk» inntas i lovteksten. Departementet viser også til høringsuttalelsen til *Oslo kommune*, som støtter en slik utforming, og som fremhever at en slik utforming vil legge til rette for felles diskusjoner og refleksjoner om terskelen for inngrep ved fysiske eller psykiske krenkelser.

Departementet foreslår derfor å presisere i samme bokstav at bestemmelsen omfatter både psykiske og fysiske krenkelser, se forslaget til opplæringslova § 13-4 første ledd bokstav a og privatskolelova § 3-10 b første ledd bokstav a.

6 Avverge at en elev vesentlig forstyrrer opplæringen

6.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 21. juni 2024 punkt 6.1 foreslo departementet å innføre en adgang for ansatte til å gripe inn fysisk for avverge at en elev vesentlig forstyrrer opplæringen for andre elever.

6.2 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene støtter forslaget om å lovfeste fysisk inngripen for å avverge at en elev vesentlig forstyrrer opplæringen til andre elever (totalt 53 høringsinstanser), blant andre *Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, Vestland ungdomsutval, Trøndelag fylkeskommune, Oslo kommune* og en rekke andre kommuner, *KS, Lærerenes Yrkesforbund, Norsk Lektorlag og Skolenes Landsforbund*.

En rekke av høringsinstansene som støtter forslaget, viser til at elever som uroer og forstyrrer er et økende problem. Det vises også til at et klart og tydelig lovverk som regulerer bruken av tvang og makt bidrar til å legitimere lærernes autoritet som ansvarlige for elevenes opplæring. *Oslo kommune* uttaler at når regelverket også vil omfatte forstyrrelser av undervisningen, vil det være enklere for både elever og ansatte å kjenne til rettsreglene. Kommunen mener at det er positivt med en klargjøring av hva ansatte i skolen kan foreta i situasjoner der læreren ønsker å korrigere undervisningsforstyrrelser. *NLA Høgskolen* uttaler at forskning viser at mange lærere daglig og ukentlig opplever maktesløshet i møte med utfordrende atferd. *Vefsn kommune* viser til sitt ungdomsråd, som i hovedsak er positiv til forslaget, og peker på at det kan gi lærere større autoritet i klasserommet.

Norsk Lektorlag uttaler at lærerens adgang til å korrigere og forflytte elever som forstyrrer eller ødelegger for medelevers undervisningssituasjon innebærer at undervisningsforstyrrelser tas på alvor, slik at øvrige elever i klasserommet får oppfylt sin rett til undervisning og utdanning. *Norsk Lektorlag* mener at det at lærere kan gripe inn, innebærer å ta lærerens klasseleder-funksjon på

alvor. Høringsinstansen støtter at virkeområdet for regelen bare gjelder for undervisningssituasjonen. *Norsk Lektorlag* viser til at loven allerede inneholder krav til at fysiske inngrep ikke skal gå lengre enn nødvendig og stå i et rimelig forhold til de interessene som skal ivaretas, noe som høringsinstansen mener er gode rettssikkerhetsgarantier.

Kristiansand kommune og *Skien kommune* viser til at departementet har lagt til grunn at fysisk inngripen der elever forstyrrer undervisningen foregår i dag, og at dette er i samsvar med tilbakemeldinger kommunene har fått fra skolelederne i forbindelse med høringen. *Ungdomspanelet i Møre og Romsdal* viser til at fysiske inngrep skjer allerede i dag, uten klare vilkår eller retningslinjer. Ungdomspanelet viser videre til at elever har rett på en utdanning av god kvalitet og er positive til at ansatte får et verktøy til å motarbeide brudd på denne retten. De påpeker videre at eleven som forstyrrer undervisning må få rask oppfølging og trygge rammevilkår etter det fysiske inngrepet. *Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus* ser gjennom sin behandling av skolemiljø saker at det kan være behov for regler for å gripe inn i slike situasjoner.

Ni høringsinstanser støtter forslaget delvis, blant annet *Utdanningsforbundet*, som støtter forslaget med forbehold. Forbundet peker på at forslaget kan føre til stigmatisering og ekskludering og at fysisk inngripen sjelden vil representere en varig løsning for å opprettholde ro og orden. *Utdanningsforbundet* etterspør også en avklaring av hva som skal regnes som en undervisningssituasjon etter vilkåret.

Flere av de som støtter forslagene delvis mener vilkårene bør tydeliggjøres og at innholdet i det foreslåtte vesentlighetskravet må avklares. *Statsforvalteren i Vestfold og Telemark* mener at terskelen kan bli for lav ved «vesentlige forstyrrelser» og at begrepet uansett er for lite presist. Dette høringssvaret gjentas også av statsforvalterens ungdomspanel. *Rogaland fylkeskommune* mener at det i lovteksten bør stå «vesentleg forstyrrer opplæringa til andre elever på ein måte som fører til at opplæringa ikkje kan gjennom-

førast». Departementet har ikke registrert hørings svar fra høringsinstansene om at også uvesentlige undervisningsforstyrrelser bør kunne omfattes av adgangen til å gripe inn.

Blant de 24 instansene som ikke støtter forslagene er *Barneombudet*, *Statsforvalteren i Troms og Finnmark*, *Utdanningsdirektoratet*, *Trondheim kommune*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon* og *Nasjonalt senter for læringsmiljø og adferdsforskning*.

Flere av disse høringsinstansene mener at hensynet til å beskytte barns rett til utdanning ikke veier like tungt som hensynet til å verne barn mot psykiske krenkelser. Mange av høringsinstansene, blant andre *Barneombudet*, *Utdanningsdirektoratet* og *Redd Barna*, mener at utfordringer med forstyrning av undervisning heller bør følges opp med god klasseledelse og faglig-pedagogisk tilnærming. *Trøndelag fylkeskommune*, som støtter forslaget, har i sitt hørings svar innhentet *Elevorganisasjonen i Trøndelag* sitt syn på saken, som er negative til forslaget, og som påpeker at hvis en lærer må bruke fysisk makt for å få en elev til å være stille, så vil dette uansett ikke løse problemet for resten av skoleåret.

Nasjonalt senter for læringsmiljø mener det ikke bør være lavere terskel for å gripe inn mot barn i skolen enn i samfunnet generelt, slik tilfellet vil bli ved innføring av regler om å gripe inn mot forstyrrelser på undervisningen. Senteret mener det er vanskelig å se for seg at økt bruk av makt og tvang vil fremme elevenes læringslyst, læringsutbytte og opplevelse av trygt og godt læringsmiljø.

6.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med flertallet av høringsinstansene som mener at det er behov for lovregler om fysisk inngripen for å avverge at en elev ødelegger eller vesentlig forstyrrer opplæringen. Departementet er enig med instansene som mener at det er en utfordring i skolen at noen elever ødelegger eller forstyrrer opplæringen. Dette er ødeleggende for elevenes læring og læringsmiljø. De ansatte i skolen har et særskilt ansvar for å ivareta disse hensynene og bør utstyres med verktøy til å sikre disse i praksis. Departementet trekker frem hensynet til andre elevers læringsmiljø, deres rett til beskyttelse og retten til utdanning som viktige momenter som taler for en slik regulering. Mange høringsinstanser påpeker at ansatte ikke har tilstrekkelige virkemidler for å løse dagens utfordringer i skolen. Departementet

mener det er viktig å beskytte elevenes rett til utdanning og et trygt og godt læringsmiljø, og at de ansatte derfor bør ha mulighet til å kunne gripe inn for å avverge brudd på disse rettighetene. Departementet foreslår derfor å innføre en adgang for ansatte til å gripe inn fysisk for å avverge at en elev vesentlig forstyrrer opplæringen for andre elever.

Departementet mener at kunnskapsgrunnlaget gir et godt nok grunnlag for dette lovforslaget, og at barns rett til medvirkning er ivaretatt. Departementet viser her til drøftelsen overfor i punkt 5.3.1, samt vurderingene av barnets beste og konvensjonsforpliktelser under punkt 11 og 12. Departementet mener det er viktig at reglene rammes inn i form av tydelige vilkår, se under i punkt 8. Departementet vil sørge for at det blir utarbeidet veiledning til reglene, og vil følge med på hvordan reglene virker.

Flere av høringsinstansene som er imot forslaget, mener at utfordringer med opplæringsforstyrrelser må løses med god klasseledelse og faglig-pedagogiske tilnærming. Departementet understreker at fysisk inngripen ikke kan erstatte eller gå på bekostning av faglig-pedagogiske tiltak og forebygging. Etter departementets syn må ansatte alltid forsøke å håndtere forstyrrelser av opplæringen med en faglig-pedagogisk tilnærming og god skoleledelse. God klasseledelse, blant annet i form av strukturer, rutiner og en kultur for læring i klassen, er viktig for å opprettholde ro og orden i opplæringssituasjonen. 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 klassermiljøer, samt at man arbeider godt med å forebygge situasjoner som innebærer opplæringsforstyrrelser. 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 årsaken. 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 skolen må gjøre ut fra blant annet kjennskapet til enkelteleven og gruppen. Å gripe inn fysisk skal ikke være en erstatning for å arbeide forebyggende og tilnærme seg utfordringen med forstyrrelser på en faglig-pedagogisk måte. Departementet viser til at adgangen til fysisk inngripen vil være begrenset kun til

situasjoner der andre tiltak ikke er tilstrekkelige, se nærmere om dette i punkt 8.3.2.

Vilkåret om at opplæringen til andre elever forstyrres, innebærer at det må foreligge en opplæringssituasjon for at adgangen til å gripe inn kan tre inn. Det innebærer likevel ikke at det kun vil være adgang til å gripe inn ved ordinær klasseromsundervisning. Alle aktiviteter som innebærer opplæring vil være omfattet. Dette innebærer at uro ved opplæring utendørs eller på ekskursjoner som fører til at opplæringen ikke kan gjennomføres vil være omfattet. Også en forstyrrelse som forhindrer en opplæringsaktivitet i å komme i gang, som f. eks. en blokkering av adgangen til et undervisningslokale, vil være omfattet. Også leksehjelp i regi av skolen, jf. opplæringslova § 4-4, må regnes som en opplæringsaktivitet i den sammenheng. Det kan ikke gripes inn fysisk mot forstyrrelser som ikke gjelder opplæringen, for eksempel i SFO-tiden. At det må gå utover opplæringen til andre elever innebærer også at det ikke kan gripes inn fysisk etter dette vilkåret dersom en elev får opplæring alene.

Departementet er enig i at hensynet til å verne barn mot psykiske krenkelsener (se nærmere punkt 5) i mange tilfeller vil stå sterkere enn hensynet til å beskytte øvrige elevers rett til utdanning. Departementet mener derfor at det skal være en høy terskel for å gripe inn. Etter departementets vurdering bør fysisk inngripen derfor bare kunne brukes for å forhindre vesentlige forstyrrelser av opplæringen. Kriteriet for å gripe inn bør være at en elev «vesentleg forstyrrer opplæringa til andre elevar». Departementet har vurdert om vilkåret i stedet burde være at en elev forstyrrer opplæringen, ettersom ikke-vesentlige forstyrrelser uansett i praksis vil falle utenfor på grunn av forholdsmessighetskravet, se nærmere om dette i punkt 8.3.3. Departementet mener at adgangen til å gripe inn ved opplæringsforstyrrelser skal og må være snever, og har konkludert med at dette best signaliseres med en vesentlighetsterskel. Departementet mener at krav om at opplæringsforstyrrelsen må være vesentlig gjør at terskelen for å gripe inn ikke vil bli for lav.

Vesentlighetsterskelen vil skille mellom mindre forstyrrelser av opplæringen for andre elever og mer alvorlige forstyrrelser. Ikke alle forstyrrelser bør gi grunnlag for fysisk inngripen. En vesentlighetsterskel vil avskjære ansattes mulighet til å gripe inn fysisk mot mindre forstyrrelser. Departementet ser at anvendelsen av en slik terskel vil måtte bero på en konkret skjønnsmessig vurdering, og at det kan være krevende å gjøre slike vurderinger.

Med «vesentlig» mener departementet at forstyrrelsen er så alvorlig at de planlagte opplæringsaktivitetene ikke kan gjennomføres eller i vesentlig grad blir forhindret. Relevante momenter vil blant annet være omfanget av forstyrrelsen og hvor lenge forstyrrelsen har pågått. Eksempelvis vil dette kunne omfatte tilfeller hvor en elev stenger for inngangen til klasserom/grupperom og nekter å flytte seg etter gjentatt tilsnakk. Andre eksempler kan være hvor en elev skrur av og på lyset gjentatte ganger, skriker uavbrutt eller på annen måte forstyrrer med høy lyd og nekter å avslutte forstyrrelsen ved tilsnakk. Enkelte ganger vil det også være overlapp med adgang til å gripe inn etter dagens regler om fysisk inngripen, for eksempel dersom en elev er i ferd med å ødelegge en medelevs kunst- og håndverksprosjekt, som vil kunne falle inn under alternativ § 13-4 første ledd bokstav b om å skade «eigedom». Eksempler på tilfeller som ikke når opp til vesentlighetsterskelen, vil være å komme med en frekk kommentar uten å rekke opp hånden, snakke med sideeleven under undervisningen og andre mindre forstyrrelser. I slike tilfeller vil forstyrrelsen ikke være av en art som gjør at det ikke er mulig å gjennomføre de planlagte opplæringsaktivitetene. Omfanget og graden av gjentakelse av forstyrrelsene, til tross for andre tilnærminger fra læreren, kan imidlertid gjøre at vesentlighetsterskelen nås.

Departementet har vurdert om bestemmelsens ordlyd bør være at en elev «vesentleg forstyrrer opplæringa til andre elever på ein måte som fører til at opplæringa ikkje kan gjennomførast». Departementet mener at det ikke er behov for en så detaljert anvisning i lovteksten. Departementet mener at vesentlighetsbegrepet er dekkende for den vurderingen som skal foretas, og at det er tilstrekkelig at det står «vesentlig forstyrrer opplæringa». De nærmere momentene og vurderingstemaene bør etter departementets mening heller fremgå av merknaden til bestemmelsen og veiledning.

Forstyrrelsen må gå utover *andre* elevers opplæring. Forstyrrelser som først og fremst går utover egen opplæring vil i utgangspunktet falle utenfor. Eksempler som faller utenfor, er at en elev ikke deltar i opplæringen eller utfører oppgaver o.l. ved ikke å innrette seg etter beskjeder. Dette går først og fremst utover elevens egen opplæring, selv om det kan virke forstyrrende også for andre elever og kunne skape frustrasjon for læreren.

Det fysiske inngrepet må ha som formål å avverge (det vil si hindre) at en elev vesentlig for-

styrer eller ødelegger opplæringen. Det forutsettes at forstyrrelsen må være påbegynt, og det vil derfor ikke være forholdsmessig å gripe inn før forstyrrelsen har startet. Det vil være lite rom for å gripe inn fysisk på forhånd for å avverge at en situasjon eskalerer i disse tilfellene. Ved en opplæringsforstyrrelse vil fysisk inngripen primært handle om å avverge at forstyrrelsen fortsetter.

Departementet er enig med *Ungdomspanelet i Møre og Romsdal* som påpeker at eleven som forstyrrer undervisning må få rask oppfølging og

trygge rammevilkår etter det fysiske inngrepet. Departementet viser til at det, avhengig av det konkrete tilfellet, kan følge av reglene om skolemiljø, tilpasset opplæring og forebygging at det skal gis slik oppfølging, se nærmere punkt 9 og 10.

Departementet foreslår at det skal kunne gripes inn fysisk for å avverge at en elev vesentlig forstyrrer opplæringen til andre elever, se forslaget til opplæringslova § 13-4 første ledd bokstav d og privatskolelova § 3-10 b første ledd bokstav d.

7 Fysisk inngripen

Opplæringslova § 13-4 åpner for å «gripe inn fysisk». Det vil si at «den ansatte bruker fysisk makt for å overvinne motstand hos eleven», jf. spesialmerknaden til § 13-4 første ledd i Prop. 62 L (2023–2024). Det betyr at det ikke åpnes for andre tvangsmidler som isolasjon eller mekaniske tvangsmidler, ransaking, beslag eller annen psykisk eller fysisk tvang eller makt for å straffe eleven. Slik ordlyden er formulert, fremgår det klart at det ikke vil være tillatt å gripe inn fysisk for å straffe elever, eller å fortsette å gripe inn fysisk etter at skaden er avverget, fordi dette vil gå utover de formålene det kan gripes inn mot.

Hva slags inngrep som kan benyttes må vurderes ut fra vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet, jf. punkt 8.3.3.

Handlinger som er allment akseptert i samhandlingen mellom voksne og barn som de har omsorg for, skal ikke regnes som fysiske inngrep, slik dette uttrykket benyttes i opplæringslova, jf. § 13-4 tredje ledd, og omtalen i Prop. 62 L (2023–2024). Av omtalen i Prop. 62 L (2023–2024) punkt 4.5.7.3 på s. 49 fremgår at:

Å påvirke en elev gjennom minimal bruk av fysisk makt, for eksempel å lede eleven ved hånden ut av rommet, vil ikke være et fysisk inngrep som faller inn under lovforslaget. Der som læreren derimot bruker mer enn 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 faller inn under lovforslaget.

Departementet mener at regelen i opplæringslova og privatskolelova i likhet med høringsforslaget ikke bør omfatte handlinger 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. Skolens ansatte må være mer tilbakeholdne og varsomme enn det foreldrene trenger å være. Departementet mener at det er naturlig å vurdere handlingsrommet ulikt for foreldre og ansatte i skolen. Dette skyldes at skolen ikke overtar omsorgen for eleven mer enn en begrenset del av dagen og at foreldrene er de primære omsorgspersonene for eleven. Dette tilsier at handlingsrommet er noe mindre for ansatte. I tillegg beror grensene for bruk av fysisk inngripen også 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. Grensene er også avhengig av relasjonen mellom barnet og den voksne.

I en vurdering av hva en ansatt kan gjøre i henhold til omsorgs- og oppdrageransvaret, 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. Det gjelder 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 akseptabel i oppdragelse av barn, hvilken styrke handlingen har, hvor ofte ansatte gjennomfører handlingen, og relasjonen mellom den konkrete ansatte og barnet.

Skolens ivaretagelse av omsorgsansvaret overfor yngre elever kan for eksempel innebære at en 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 som ligger til skolen. I noen situasjoner med de yngste elevene kan det være akseptert at skolens ansatte leier en elev i hånda eller armen selv om eleven ikke vil, uten at det trenger et lovgrunnlag. Departementet vil understreke at all form for fysisk inngripen overfor barn som har karakter av avstraffelse, er straffbart.

Departementet vil legge til at foruten momentene nevnt over, vil også elevens mentale alder være relevant i vurderingen av hva som kan gjøres i kraft av omsorgsansvaret.

8 Vilkår for fysisk inngripen

8.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 21. juni 2024 punkt 6.2 foreslo departementet at vilkårene for fysisk inngripen i opplæringslova § 13-4 skulle gjelde tilsvarende for avverging av psykiske krenkelser og vesentlige forstyrrelser av opplæringen.

8.2 Høringsinstansenes syn

Departementet har mottatt enkelte hørings svar som gjelder de øvrige vilkårene for å gripe inn fysisk. *Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus* støtter departementets vurderinger i høringsnotatet om vilkårene om at andre tiltak ikke er tilstrekkelige, nødvendighet og forholdsmessighet bør gjelde for forslagene.

Enkelte høringsinstanser mener at loven tydelig bør si at maktbruk som utgangspunkt ikke er tillatt, blant annet *Norges institusjon for menneskerettigheter, Redd Barna* og *Forandringsfabrikken*.

Akershus fylkeskommune mener departementet bør tydeliggjøre i lovteksten hvem som kan gripe inn fysisk, og at begrepet «tilsette» ikke gir tilstrekkelig veiledning.

UNICEF Norge savner en nærmere vurdering og avgrensning rundt hvilke ansatte som skal ha adgang til å benytte fysiske inngrep, ettersom det kan være særlige forhold ved enkelte elever som ikke alle ansatte verken har mulighet eller bør kjenne til.

8.3 Departementets vurdering

8.3.1 Vilråene i opplæringslova § 13-4 vil gjelde tilsvarende

Departementet viser til bestemmelsen i opplæringslova § 13-4 om adgangen til å gripe inn fysisk for å avverge fysiske krenkelser av personer eller skade på eiendom.

Dette lovforslaget innebærer at reglene i § 13-4 blir justert slik at det åpnes for fysisk inngripen i to nye situasjoner. Departementet foreslår at vilkårene for bruk av fysisk makt som føl-

ger av § 13-4 også skal gjelde tilsvarende for disse to nye situasjonene.

Paragraf 13-4 gjelder etter sin ordlyd for ansatte i skolen (både grunnskolen og videregående skole), leksehjelpen og skolefritidsordningen. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig med en ytterlige avgrensning rundt hvilke ansatte som skal ha adgang til å benytte fysiske inngrep. Vilråene innebærer at det må foreligge en akutt situasjon hvor andre tiltak ikke er tilstrekkelige til å avverge situasjonen. Når en slik akutt situasjon først foreligger, vil det ikke være hensiktsmessig å begrense adgangen til fysisk inngripen til kun å gjelde ansatte med spesiell kunnskap om de involverte elevene. Vilrået om at inngrepet ikke kan gå lenger enn nødvendig innebærer uansett at den ansatte skal bruke det minst inngripende alternativet, og at inngrepet skal opphøre så snart den psykiske krenkelsen eller den vesentlige forstyrrelsen av opplæringen er over.

Når det gjelder adgangen til å gripe inn dersom en elev vesentlig forstyrrer opplæringen til andre elever, medfører dette vilrået en naturlig avgrensning i virkeområdet for regelen ved at det må foreligge en opplæringssituasjon. Se nærmere departementets vurderinger i punkt 6.3.

Departementet mener det vil være uhensiktsmessig å skrive uttrykkelig inn i loven at maktbruk som utgangspunkt ikke er tillatt. Det følger allerede av annen lovgivning i hvilken utstrekning maktbruk er forbudt. Departementet mener at det fremkommer tydelig av loven hva slags inngripen som er tillatt. Både inngangsvilrået om at andre tiltak ikke kan være tilstrekkelige og vilråene om at inngrepet ikke kan gå lenger enn nødvendig og må være forholdsmessig vil ramme inn de aktuelle situasjonene. Dette vil gi de ansatte i skolen gode verktøy for å håndtere de aktuelle situasjonene og vurdere de ulike hensynene opp mot hverandre.

Adgangen til fysisk inngripen etter opplæringslova § 13-4 gjelder ikke i lærebedrifter eller voksenopplæringen, jf. Prop. 62 L (2023-2024) pkt. 7.1. Departementet foreslår at dette skal gjelde tilsvarende for lovforslagene her.

Departementet foreslår at vilråene for bruk av fysisk makt som følger av opplæringslova

§ 13-4 og privatskolelova § 3-10 b også skal gjelde tilsvarende for disse to nye situasjonene.

8.3.2 Vilkåret om at andre tiltak ikke er tilstrekkelige

Departementet foreslår som nevnt over at vilkårene i opplæringslova § 13-4 skal gjelde. I dette punktet redegjør departementet nærmere for det felles inngangsvilkåret for all fysisk inngripen; om at andre tiltak ikke er tilstrekkelige til å avverge situasjonen, jf. § 13-4 første ledd første punktum. Det kommer klart frem av lovteksten at fysisk inngripen *ikke* kan brukes dersom andre tiltak kan løse situasjonen. Inngangsvilkåret innebærer at andre tiltak enten må være forsøkt eller i alle fall vurdert, før man griper inn. Andre tiltak kan for eksempel være å snakke med eleven for å roe ned situasjonen. Departementet mener at det må være en høy terskel for å gripe inn og andre tiltak må være vurdert og eventuelt forsøkt, før man griper inn fysisk. Et eksempel på en alternativ måte å løse en situasjon på kan være en irettesettelse eller å gi eleven beskjed om å gå bort fra situasjonen.

Utgangspunktet må alltid være at den som skaper uro i klassen eller utsetter en elev for psykiske krenkelser, er den som skal endre adferd. Det innebærer at de ansatte må forsøke å få vedkommende til å slutte med adferden. Man kan ikke legge til grunn at det er en god løsning å be den som blir utsatt for en psykisk krenkelse å fjerne seg fra situasjonen, selv om dette skulle være mulig. Dersom den som utøver den psykiske krenkelsen nekter å slutte, må det gjøres en konkret vurdering av hvordan situasjonen skal håndteres. Departementet understreker at det er viktig å ivareta elevens opplevelse av at skolen er et trygt sted. Det bør være unntaket at man ber en elev som utsettes for psykiske krenkelser om å være den som må tilpasse seg for at situasjonen skal opphøre. I enkelte tilfeller vil det uansett ikke være mulig eller hensiktsmessig å fjerne seg fra situasjonen, for eksempel der den som krenker følger etter en annen elev eller der krenkelsen skjer i klasserommet mens undervisningen pågår.

Ved forstyrrelser av opplæringen tilsier vilkåret om at andre tiltak ikke kan være tilstrekkelige, at mer nærliggende tiltak for å få slutt på en forstyrrelse må være forsøkt først. Dette kan eksempelvis være å snakke med eleven for å roe ned situasjonen, eller å be eleven forlate klasserommet frivillig. Dersom læreren kan be eleven frivillig forlate klasserommet, må dette som hovedregel være forsøkt før eleven eksempelvis

tas fysisk ut av klasserommet. Dette må også ses i sammenheng med reglene om bortvisning, jf. opplæringslova § 13-1. Det vil ikke være tillatt å bruke fysiske inngrep for å effektivere bortvisningsvedtak der vilkårene for fysisk inngripen ikke er oppfylt.

Hvorvidt andre tiltak ikke er tilstrekkelige, bør etter departementets syn være en konkret og skjønnsmessig vurdering som den ansatte må gjøre. Her vil den ansatte ha et rom for skjønn i sine vurderinger, jf. Prop. 62 L (2023–2024) punkt 4.5.1.3.

8.3.3 Vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet

Fysiske inngrep skal ikke gå lenger enn nødvendig og må stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas, jf. opplæringslova § 13-4 andre ledd. Departementet foreslår som nevnt at disse vilkårene også skal gjelde for å avverge psykiske krenkelser og vesentlige opplæringsforstyrrelser. Departementet mener at disse vilkårene gir en god avgrensning av hvilke fysiske inngrep som skal være lovlige i disse situasjonene. Departementet mener at like vilkår for alle typetilfellene hvor man kan gripe inn, vil gjøre det lettere å praktisere reglene for de ansatte.

Vilkåret om at inngrepet ikke kan gå lenger enn nødvendig innebærer at den ansatte skal bruke det minst inngripende alternativet, og at inngrepet skal opphøre så snart den psykiske krenkelsen eller den vesentlige opplæringsforstyrrelsen er over. I nødvendighetskriteriet ligger også at inngrepet skal være så skånsomt som mulig, og at inngrepet må være egnet til å avverge den aktuelle situasjonen, se nærmere om nødvendighetskriteriet i Prop. 62 L (2023–2024) punkt 4.5.6.3 på s. 47. Dersom flere ulike former for inngripen kan benyttes for å avverge situasjonen, skal man alltid velge den formen som er minst inngripende overfor eleven.

Vilkåret om forholdsmessighet innebærer at inngrepet må stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. I en vurdering av hva som utgjør et forholdsmessig fysisk inngrep, vil elevens alder og modenhet være et sentralt moment. Aktuelle tiltak kan for eksempel være å holde eleven fast for å avverge at hen utagerer. 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.

Hva som er forholdsmessig, må videre bero på hvilke verdier som skal beskyttes. Det må tas i

betraktning hvor lenge forstyrrelsene har pågått og i hvilken grad de er gjentakende. Det finnes en terskel for at noe kvalifiserer som en krenkelse, jf. omtalen av krenkelsesbegrepet i opplæringslova § 12-3 i Prop. 57 L (2022–2023) i punkt 69 på s. 611. Ikke alle negative verbale utsagn innebærer psykiske krenkelser. Hvilke handlingsalternativer læreren har overfor eleven og hva som beskyttes ved en eventuell inngripen, vil også gi føringer for hvilken inngripen som kan gjøres i det konkrete tilfelle.

Et spørsmål er om det vil være adgang til å fysisk flytte en elev som motsetter seg det, ut av klasserommet eller bort fra gruppen i friminuttet hvis vilkårene for bruk av fysiske inngrep er oppfylt. Dette kan være en forholdsmessig og nødvendig måte å gripe inn på i noen tilfeller. Samtidig må ikke 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. Skjer det gjentatte ganger med samme elev, må skolen arbeide aktivt med å forebygge situasjonene og finne alternative løsninger. Departementet viser i den sammenheng til plikten til å forebygge situasjoner som innebærer fysiske inngripen, jf. opplæringslova § 13-3. Et eksempel på når det kan være forholdsmessig og nødvendig å flytte en elev fysisk, vil være hvis eleven blokkerer

inngangen til klasserommet slik at undervisningen ikke kan starte opp.

Departementet legger til grunn at en voksen normalt må følge opp og ivareta eleven dersom eleven tas ut av elevfellesskapet. Eleven kan uansett ikke holdes borte fra klassen med tvang lengre enn det som er nødvendig og forholdsmessig ut fra de hensyn som hjemlet det fysiske inngrepet i utgangspunktet.

Et eksempel på en handling som etter omstendighetene kan være nødvendig og forholdsmessig, er å fysisk ta en mobiltelefon fra en elev som filmer en annen elev på en måte eller i en situasjon som vil innebære en krenkelse. Et annet eksempel kan være å holde fast en elev som kontinuerlig springer etter en annen elev og trakasserer denne eleven med ukvemsord eller truende eller skremmende oppførsel. Ved andre former for psykiske krenkelser kan det være aktuelt å føre en elev til en annen del av klasserommet for å få avsluttet en situasjon som oppleves som truende for andre. Ved opplæringsforstyrrelser kan et aktuelt tiltak være å frata eleven en gjenstand som brukes til å lage bråk, eller å holde hendene til en elev for å få stoppet øredøvende lyd, eller holde en elev fast en kort stund for å få kontakt og få i gang en samtale med eleven.

9 Forebygging, dokumentasjon og meldeplikt

9.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 21. juni 2024 punkt 6.3 foreslo departementet at reglene om forebygging, dokumentasjon og meldeplikt i opplæringslova §§ 13-3 og 13-5 skulle gjelde for forslagene.

9.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene har ikke merknader til forslaget om at reglene om forebygging, dokumentasjon og meldeplikt får anvendelse. Det har likevel kommet enkelte høringssvar.

Politidirektoratet mener at tydelige krav om forebygging i forkant og dokumentasjon i etterkant av all maktbruk må stå sentralt ved en eventuell utvidelse av lovregulert maktbruk. Direktoratet mener at et dokumentasjonskrav er viktig for å kunne ha mulighet til å identifisere den samlede maktbruken mot en elev på tvers av instanser. *Forandringsfabrikken* er på den annen side redd for at et dokumentasjonskrav som en rettssikkerhetsgaranti for elevene ikke fører til bedre ivaretagelse av barns rettigheter. Høringsinstansen påpeker også at opplæringslova § 13-5 ikke hjemler en klageadgang for elever, og mener det da blir vilkårlig hvilke elever som får nok informasjon til å ivareta sine rettigheter.

Skolenes Landsforbund mener at det bør komme klarere frem i forebyggingsbestemmelsen at elever som det gjentatte ganger må brukes fysisk makt mot skal ha en egen tiltaksplan.

Bergen kommune mener at det ved gjentakende tilfeller bør være mulig å bytte ut dokumentasjonskravet med krav til en plan. *Drammen kommune* mener at det kan være krevende å oppfylle dokumentasjonskravet etter fysisk inngripen-reglene i saker etter helse- og omsorgstjenesteloven. *Statsforvalteren i Vestfold og Telemark* mener at det bør dokumenteres at vilkårene for å bruke fysisk inngripen er oppfylt. *Kristiansand kommune* ønsker imidlertid ikke at utvidelsen av adgangen til fysisk inngripen skal føre til økt dokumentasjonsplikt utover dagens regler om dokumentasjon.

Enkelte høringsinstanser stiller spørsmål til hva som vil være konsekvensene av manglende forebygging. *Statsforvalteren i Nordland* ber om at departementet drøfter adgangen til å gripe inn fysisk hvis skolen ikke har gjennomført forebyggende tiltak for å forebygge situasjoner hos elever som skolen er kjent med at vil kunne havne i slike situasjoner som oppfyller lovens krav til fysisk inngripen.

Lærernes Yrkesforbund mener at det bør være en skjerpet rapporteringsplikt og aktivitetsplikt ved bruk av fysisk inngripen overfor elever med nedsatt funksjonsnivå, for å sikre at evaluering blir gjort og for å sikre at pedagogiske virkemidler nyttiggjøres. *UNICEF* mener at de som selv utøver inngrepet kan vegre seg imot å gå videre med en sak, og at det fremstår som uheldig å legge meldeplikten til den som griper inn. *UNICEF* mener det også bør vurderes om elever skal ha anledning til å rapportere en sak. *Elev-, lærling- og mobbeombudene i Norge* mener at meldeplikten automatisk bør utløse undersøkelsesplikten etter opplæringslova § 12-4.

Enkelte høringsinstanser har kommentarer til hvordan elevene skal ivaretas etter et fysisk inngrep. *Voksne for barn* mener at det må etableres en bestemmelse i loven som sikrer at alle elever som har blitt utsatt for fysisk inngripen, blir forsvarlig ivaretatt i etterkant.

9.3 Departementets vurdering

De nylig vedtatte lovendringene i opplæringslova og privatskolelova som ble foreslått i Prop. 62 L (2023–2024) inneholder regler om forebygging, dokumentasjon og meldeplikt ved fysisk inngripen. Departementet foreslår at disse reglene skal gjelde for alle former for fysisk inngripen i skolen og dermed også for lovforslagene her. Departementet viser til at disse reglene utgjør viktige rettssikkerhetsgarantier både for elevene og de ansatte. Reglene er egnet til å minimere bruk av fysisk inngripen også i de tilfellene som foreslås i denne proposisjonen.

I Prop. 62 L (2023–2024) er det også slått fast at departementet mente det var uhensiktsmessig å innføre en egen klageordning for fysiske inngrep med hjemmel i opplæringslova og privatskolelova, se punkt 4.5.11. Departementet mente at eksisterende ordninger gir elevene god rettsikkerhet. Departementet pekte på at elever som føler seg utrygge eller ikke har det godt, vil ha krav på å bli fulgt opp gjennom skolemiljøreglene, at lovforslaget konkretiserte en plikt til å arbeide forebyggende, at elever har et vern mot kroppskrenkninger etter straffeloven, og at statsforvalterne vil kunne åpne tilsyn mot skolene. Departementet mener at fysisk inngripen for å avverge psykiske krenkninger eller vesentlige opplæringsforstyrrelser som går utover det loven tillater må håndteres på tilsvarende måte.

Lovforslaget vil innebære at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolen, leksehjelpen og skolefritidsordningen driver et kontinuerlig og systematisk arbeid for at det ikke skal oppstå situasjoner der ansatte må gripe inn fysisk, herunder for å avverge psykiske krenkninger og vesentlige opplæringsforstyrrelser, se opplæringslova § 13-3 og tilsvarende bestemmelse i privatskolelova § 3-10 a.

Departementet vil understreke at spørsmålet om hvorvidt det er adgang til å gripe inn fysisk, avgjøres av hvorvidt vilkårene om fysisk inngripen er oppfylt, som er en konkret vurdering som må gjøres i hvert enkelt tilfelle. Forebyggingsplikten er en selvstendig plikt som statsforvalteren kan føre tilsyn med, men brudd på denne plikten medfører ikke i seg selv at det ikke kan gripes inn i et akutt tilfelle når vilkårene i opplæringslova § 13-4 og privatskolelova § 3-10 b er oppfylt.

Skolen skal dokumentere hvert fysiske inngrep med en kort beskrivelse av hendelsen, inngrepet som ble gjort og elevens syn på saken, se opplæringslova § 13-5 andre ledd, samt tilsvarende privatskolelova § 3-10 c andre ledd. Departementet mener ikke at det skal gjøres unntak fra denne regelen selv om det gripes inn gjentatte ganger overfor samme elev, eller at det i slike tilfeller heller utarbeides en plan. Departementet mener at et redusert dokumentasjonskrav overfor de elevene som det gripes inn mest overfor kan svekke rettsikkerheten til denne elevgruppen.

Departementet mener at det ikke skal lovfestes et krav om egen tiltaksplan for elever som det gjentatte ganger gripes fysisk inn overfor. Dersom en elev stadig havner i den situasjonen at en ansatt må bruke fysisk makt, kan det følge av øvrig regelverk at det må settes inn tiltak. Dette

gjelder også ved enkelttilfeller av fysisk inngripen. Departementet mener derfor av samme grunn at det ikke er behov for å lovfeste en egen bestemmelse om at eleven skal følges opp etter et fysisk inngrep. Departementet viser i den forbindelse til sine vurderinger i Prop. 62 L (2023–2024) punkt 4.5.6.3 på side 48:

Departementet vil presisere at en aktivitetsplan eller vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring ikke vil utgjøre et selvstendig grunnlag for fysiske inngrep. Det vil kun være tillatt å gripe inn fysisk mot elever dersom lovforslagets vilkår eller vilkårene for nødrett eller nødverge er oppfylt. Det er disse bestemmelsene som vil utgjøre hjemmelsgrunnlaget for fysiske inngrep. Dette gjelder både ved engangstilfeller og ved gjentatte tilfeller. Imidlertid vil hyppige situasjoner som krever fysisk inngripen kunne gi grunn til å gå inn i vurderinger av om det er behov for å sette i gang arbeid med en aktivitetsplan eller et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, og innholdet vil etter omstendighetene kunne gi ansatte bedre forutsetninger for å vite hvordan nye situasjoner kan forebygges og håndteres. Aktivitetsplaner og vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring kan etter omstendighetene inneholde tiltak for den enkelte elev som de gjelder for, som fungerer som nyttige elementer i forebyggingsarbeidet til skolen.

Departementet mener heller ikke det er grunn til å utvide hva som skal dokumenteres i forbindelse med lovforslagene. Departementet viser i den forbindelse til sin vurdering i Prop. 62 L (2023–2024) punkt 4.7.3 på side 58:

Enkelte høringsinstanser har foreslått krav om at flere aspekter dokumenteres, eller at det innhentes synspunkter fra flere personer, for eksempel foreldre. Departementet mener at det vil føre til at kravet blir for omfattende. Skolene er allerede pålagt betydelige dokumentasjonskrav. Dersom kravene blir for omfattende, er det en risiko for at ansatte vegrer seg for å definere den fysiske handlingen som et fysisk inngrep som faller inn under dokumentasjonskravet.

En ansatt som har grepet inn fysisk etter opplæringslova § 13-4, skal melde fra om det til rektor. Rektor skal melde fra til elevens foreldre. Dersom det er grepet inn fysisk mot den samme eleven flere ganger eller inngrepet er særlig alvorlig, skal

rektor melde fra til kommunen eller fylkeskommunen, se opplæringslova § 13-5 første ledd samt privatskolelova § 3-10 c første ledd. Departementet ser ikke grunn til å endre regelen om at det er den som selv utøver inngrepet som skal melde ifra. Departementet mener ikke det vil være praktisk å legge meldeplikten til en annen ansatt. Departementet viser til at den ansatte ofte vil kunne være alene med elevene når det gripes fysisk inn. Elever vil ha anledning til å rapportere om saker gjennom skolemiljøreglene i opplæringslova kapittel 12. Dersom en elev melder fra om et fysisk inngrep som ikke den ansatte har meldt ifra om til rektor, må skolen undersøke nærmere. Ansatte som mistenker eller får kjennskap til at en annen ansatt har krenket en elev, har plikt til å melde fra om dette til rektor straks, jf. opplæringslova § 12-5.

Departementet mener at fysiske inngrep ikke automatisk skal utløse aktivitetsplikten i skolemiljøsaker, jf. § 12-4. Dette må bero på en vurde-

ring av om eleven rent faktisk ikke har det trygt og godt etter inngrepet. I de tilfeller hvor eleven ikke har det trygt og godt, vil aktivitetsplikten bli utløst av seg selv. Departementet viser i den forbindelse til Prop. 62 L (2023–2024) punkt 4.5.8.3 på side 51:

Departementet understreker at elever som det blir gjort fysiske inngrep mot som vil være lovlige etter forslaget og dermed ikke en krenkelse, likevel, og av ulike grunner, kan oppleve at skolemiljøet ikke er trygt og godt. I så fall utløses aktivitetsplikten for skolemiljø etter § 12-4.

Av samme grunn er det ikke behov for å lovfeste en bestemmelse om at elever som det blir grepet inn mot skal bli forsvarlig ivaretatt. Dette følger allerede av reglene om skolemiljø og skolens ulovfestede omsorgsansvar.

10 Forholdet til skolemiljøreglene

Skolemiljøreglene er gjennomgått i punkt 3 om gjeldende rett, se punkt 3.2 om opplæringslova og privatskolelova. Forholdet mellom reglene om fysisk inngripen og reglene om skolemiljø ble gjennomgått av departementet i forbindelse med dagens regler om fysisk inngripen, se nærmere Prop. 62 L (2023–2024) punkt 4.5.8.

Som departementet da la til grunn, vil fysiske inngrep som er gjort i tråd med vilkårene i opplæringslova § 13-4 ikke utgjøre en krenkelse av eleven etter skolemiljøreglene. Likevel, og av ulike grunner, kan eleven oppleve at det psykososiale miljøet ikke er trygt og godt. I så fall utløses den alminnelige aktivitetsplikten for skolemiljø etter § 12-4. Dette vil gjelde tilsvarende for fysisk inngripen etter dette lovforslaget.

Alle som arbeider i skolen har en plikt til å gripe inn mot krenkelser, jf. § 12-4. Plikten til å gripe inn er knyttet til oppførsel som den ansatte selv er vitne til, og som fortsatt pågår. Ofte vil det handle om å stanse negativ oppførsel, for eksempel ved å bryte opp en slåsskamp eller stanse annen fysisk krenkelse, stanse en utfrysingssituasjon eller stanse og irettesette elever som krenker andre elever verbalt. jf. Prop. 57 L (2022–2023) punkt 69 på s. 613. Plikten til å gripe inn gir ikke en selvstendig hjemmel til å gripe inn fysisk overfor elevene. Plikten er begrenset til tiltak som er lovlige å gjennomføre, for eksempel etter oppdrager- og omsorgsansvaret eller etter reglene om nødverge og nødrett, eller etter § 13-4, som gir en selvstendig hjemmel for å gripe inn fysisk.

Grensen for plikten til å gripe inn ved krenkelser, herunder psykiske krenkelser, går ved at den ansatte ikke skal stå i fare for å skade seg selv eller krenke elever for å få stanset situasjonen, jf. Prop. 57 L (2022–2023) punkt 33.6.4.1.3. Plikten til å gripe inn etter skolemiljøreglene kan derfor etter omstendighetene tilsi at den ansatte må gripe inn fysisk, men bare så lenge det kan gjøres uten å utsette seg selv for skade.

Lovforslagene innebærer en utvidelse av i hvilke tilfeller ansatte har *mulighet* til å bruke fysisk makt. Denne utvidelsen pålegger *ikke* ansatte nye plikter til å gripe inn etter § 12-4.

Lovforslaget innebærer at ansatte får et nytt verktøy å bruke for å avverge ikke-fysiske krenkelser. Dette vil kunne ha betydning for hvordan en ansatt kan oppfylle plikten til å gripe inn mot krenkelser etter § 12-4. Skolens ansatte har et stort rom for skjønn når det gjelder hvordan plikten til å gripe inn bør utføres. Grensen for plikten til å gripe inn skal fortsatt være at den ansatte ikke skal stå i fare for å skade seg selv eller krenke elever for å få stanse situasjonen. Plikten begrenser seg til inngrep som er mulige for den som arbeider på skolen å gjennomføre, av hensyn til både elevene og hen selv. Det er viktig at de som arbeider på skolen, i tillegg til å kjenne til plikten til å gripe inn, også har kunnskap om hva som er lov, og om hvordan slik inngripen bør gjøres. Det er kommunenes og fylkeskommunenes plikt å sørge for at skolen har rett og nødvendig kompetanse, jf. § 17-1.

11 Barnets beste

11.1 Høringsinstansenes syn

Barneombudet, UNICEF og Statsforvalteren i Trøndelag mener at reglene om fysisk inngripen berører mange barn, og at hensynet til ulike grupper barn kan peke i ulike retninger. Både positive og negative konsekvenser bør kartlegges for å sikre at reglene ivaretar alle barns interesser best mulig.

Barneombudet trekker frem hensynet til andre elevers læringsmiljø, deres rett til beskyttelse og retten til utdanning som viktige momenter som kan tale for en regulering. *Lindenes kommune* viser til sitt barne- og ungdomsråd, som mener forslaget kan medføre at lærere får mer respekt, som igjen kan redusere mobbing på skolen. Rådet peker videre på at det kan være bra for dem som utsettes for mobbing, at de ser at voksne griper inn. De tror at forslaget kan ha positiv effekt på barn og unges psykiske helse, selv om rådet peker på en risiko for at lærere kan feilvurdere situasjoner.

Bergen kommune vil legge til at en elev som ødelegger eller vesentlig forstyrrer undervisningen for andre elever, kan oppleve stigmatisering og ekskludering som følge av oppførselen sin. Slik sett kan fysiske inngrep for å avverge denne type adferd også være i den aktuelle elevens egen interesse.

På den andre siden mener *Barneombudet, Statsforvalteren i Trøndelag og UNICEF* at potensielle negative virkninger ikke er godt nok vurdert, og at forslagene kan medføre risiko for økt bruk av fysisk inngripen, og etterlyser en drøftelse av virkemidler for å hindre dette. De er bekymret for barn i særlig sårbare situasjoner, blant annet de yngste elevene. Hvordan et barn opplever et fysisk inngrep, vil være subjektivt og variere individuelt fra elev til elev. Mange av elevene som er særlig utsatt for fysisk inngripen har også diagnoser og historikk som kan gjøre dem særlig sårbare, for eksempel barn med nevro-utviklingsforstyrrelser eller traumbakgrunn.

Barneombudet, Statped, Vestland fylkeskommune, Bergen kommune, ADHD Norge, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Norges Blinde-

forbund og Redd Barna er bekymret for at forslagene kan bli praktisert på en måte som er diskriminerende overfor særlig utsatte elever.

11.2 Departementets vurdering

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 at:

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 foreslår å utvide adgangen til å gripe inn fysisk for å (1) beskytte elevene mot psykiske krenkelser som mobbing, og (2) å beskytte elevenes opplæring, læringsmiljø og rett til utdanning. Regelverket på dette området må ivareta flere hensyn og prinsipper, blant annet barnets beste. Barnets beste må vurderes for alle berørte barn, både barna inngrepet gjøres til fordel for og barna inngrepet retter seg mot. Departementet er enig med høringsinstansene i at hensynet til ulike grupper barn kan peke i ulike retninger. Det er derfor viktig å kartlegge både positive og negative konsekvenser, for å sikre at reglene ivaretar alle barns interesser best mulig.

På den ene siden har blant andre *Barneombudet* trukket fram at det er flere relevante momenter som kan tale for en regulering, blant annet hensynet til andre elevers læringsmiljø, deres rett til beskyttelse og retten til utdanning. Departementet er enig i at dette er viktige momenter i vurderingen av hva som samlet sett er til barnas beste. Dersom en elev krenker en annen psykisk, vil dette kunne gi skadevirkninger hos eleven som blir utsatt for dette. Dersom en elev vesentlig forstyrrer opplæringen, vil dette gå utover opplæringen til de andre elevene, særlig dersom dette er gjentakende. Departementet mener det er viktig å beskytte barns rett til opplæring og beskytte elever mot alle former for psykiske krenkelser.

Skolens ansatte kan benytte tiltak som følger av skolereglene når elever bryter regler, jf. opplæringslova § 10-7. Blant annet har ansatte anledning til å benytte virkemidler som tilsnakk og bortvisning. Skolens ansatte har også en handleplikt dersom noen krenker en elev, jf. § 12-4. I situasjoner der en elev krenker en annen eller forstyrrer opplæringen må læreren forsøke å avverge dette gjennom tilsnakk eller eventuelt bortvisning. Om bortvisning fra opplæringen er et aktuelt tiltak, vil bero på om bortvisning er fastsatt som en reaksjon i skolereglene og de begrensningene som følger av § 13-1. Spørsmålet er om disse virkemidlene er tilstrekkelige for å avverge at elever utøver psykiske krenkelser og ødelegger opplæringen for andre elever. I dag er det lite en ansatt kan gjøre dersom en elev ikke innretter seg etter beskjed om å slutte med en adferd eller å gå bort fra en situasjon. Det er for eksempel ikke anledning til å bruke fysisk makt for å føre en elev ut av klasserommet eller føre vekk en elev som mobber en annen. Dette kan skape en vanskelig og fastlåst situasjon for ansatte der de opplever at de ikke har tilstrekkelig med verktøy til å stanse pågående psykiske krenkelser eller forstyrrelse av opplæringen. Elevene som blir utsatt for vesentlige forstyrrelser av opplæringen eller psykiske krenkelser kan få skolemiljøet påvirket negativt. Det er viktig at elever opplever både læringsmiljøet og de psykososiale forholdene for øvrig som trygge og gode. Det er mulig at fysisk inngripen i enkelte fastlåste situasjoner vil være eneste løsning for avverge slike handlinger. I slike situasjoner kan fysisk inngripen være et nødvendig supplement til en god faglig-pedagogisk tilnærming. Med andre ord trenger det ikke alltid være et motsetningsforhold mellom god pedagogisk praksis og fysisk inngripen. Departementet legger til grunn at å fjerne en elev fra situasjonen i gitte tilfeller på en skjønnsom måte kan forhindre at situasjoner eskalerer der andre tiltak som for eksempel tilsnakk ikke har ført frem. Departementet mener at dette kan være til barnas beste, når de strenge vilkårene for inngripen er oppfylte.

På den andre siden må disse hensynene veies opp mot hensynet til de barna som det gripes fysisk inn overfor. Flere høringsinstanser mener økt og uforholdsmessig maktbruk er en risiko ved forslaget, og er bekymret for at forslagene kan bli praktisert på en måte som er diskriminerende overfor elever som er særlig utsatt. Departementet er enig i at faren for at særlig sårbare elever rammes av uforholdsmessig maktbruk som konsekvens av signalet den nye hjemmelen gir, kan være til stede. Departementet mener imidlertid at

denne faren er enda sterkere i dag, hvor fysisk inngripen skjer udokumentert og uten de tydelige vilkår og rammer som stilles opp i lovforslaget her. Ved å utforme tydelige regler om bruk av fysisk makt, vil det styrke rettsikkerheten til de barna som det i dag gripes fysisk inn overfor. Departementet legger til grunn at fysisk inngripen i de nevnte situasjonene foregår i dag. Det er bedre for barna med lovregler som stiller tydelige krav til forholdsmessighet, nødvendighet, forebygging og dokumentasjon, enn at slik maktbruk foregår uhjemlet og udokumentert. Dette vil kunne styrke både elevens og læreres trivsel og rettssikkerhet. Det vil også kunne bidra til å redusere uhjemlet og udokumentert maktbruk. Videre vil det sikre at maktbruken er forholdsmessig og kun brukes når andre tiltak ikke er tilstrekkelige, gitt at reglene utformes slik at de på en balansert måte tar hensyn til hva som er til det beste for alle de involverte barna.

Flere høringsinstanser mener at mange av barna som er særlig utsatt for fysisk inngripen har diagnoser og historikk som kan gjøre dem særlig sårbare, for eksempel barn med nevroutviklingsforstyrrelser eller traumbakgrunn. Det er viktig å ha kunnskap om hvem disse barna er, hvordan tvang oppleves for dem, hva de trenger av tilrettelegging og hvilke konsekvenser inngrep kan få for dem på kort og lang sikt. Det kan ikke utelukkes at de foreslåtte endringene kan få utilsiktede konsekvenser for de elevene som blir gjenstand for inngripen. Det vil for eksempel kunne forekomme tilfeller hvor en ansatt som griper inn ikke vil ha oversikt over hvordan et slikt inngrep vil ramme eleven. Departementet er enig i at hvordan et barn opplever et fysisk inngrep, vil være subjektivt og variere individuelt fra elev til elev. Der en ansatt ser seg nødt til å gripe inn fysisk, vil dette kunne innebære et inngrep i elevens personlige integritet. Dette kan ha potensielle skadevirkninger, særlig for elever som er ekstra sårbare. Mens et mildt og skånsomt fysisk inngrep for noen elever vil kunne oppleves som adferdskorrigerende, vil det samme inngrepet for andre elever kunne utløse eller forsterke en negativ utvikling av elevens psykiske helse og/eller adferdsmønster.

Å bli grepet inn overfor foran andre elever kan oppleves som ydmykende eller skamfullt for eleven. Dette kan også ha innvirkning på elevens skolemiljø. Departementet vil i den sammenheng vise til at dersom ansatte har mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, må skolen undersøke saken og rette situasjonen opp med egnede tiltak, jf. § 12-4. Disse reglene gjelder også for privatskoler.

Departementet mener at skolemiljøreglene vil bidra til å kompensere for de potensielle negative konsekvensene som elever som det blir grepet inn overfor kan oppleve.

Departementet vil også vise til at det ikke kan utelukkes at en elev som ødelegger eller vesentlig forstyrrer opplæringen for andre elever, kan oppleve stigmatisering og ekskludering som følge av oppførselen sin. Slik sett kan fysiske inngrep for å avverge denne type adferd også være i den aktuelle elevens egen interesse, slik *Bergen kommune* har fremhevet.

Departementet legger til grunn at opplevelsen varierer ut fra hvordan og hvor skånsomt det fysiske inngrepet skjer og hvordan den ansatte som griper inn for øvrig forholder seg til situasjonen og eleven, og i hvilken grad eleven følges opp i etterkant av inngrepet. Både opplæringsforstyrrelser og psykiske krenkelser skal i utgangspunktet håndteres med en faglig-pedagogisk tilnærming. Skolene må ha en profesjonell og faglig tilnærming til krevende situasjoner. Relasjonen mellom elev og lærer er viktig for god læring, og vil være del av grunnlaget for vurderingene lærere og andre ansatte gjør i disse situasjonene. De ansatte må være observante på barn i særlig sårbare situasjoner og hva som kreves av tilrettelegging og forebygging. Se også punkt 12.2.2 nedenfor.

Barnets beste har vært en rettesnor for utforming av forslaget til regler. Det skal være en snever adgang med strenge vilkår som må opp-

fylles for at fysisk inngripen skal være tillatt. Fysisk inngripen bør kun benyttes unntaksvis, og vil ikke kunne brukes dersom andre tiltak kan løse situasjonen. Departementet mener at vilkårene, sammen med kravet om å drive forebyggende arbeid i § 13-3 (omtalt nærmere i punktene 7-9), er egnet til å forebygge risikoen for uforholdsmessig maktbruk. Både inngangsvilkåret om at andre tiltak ikke kan være tilstrekkelige og vilkårene om at inngrepet ikke kan gå lenger enn nødvendig og må være forholdsmessig, vil bidra til å ramme inn de aktuelle situasjonene og gi de ansatte i skolen gode verktøy for å håndtere de aktuelle situasjonene og vurdere de ulike hensynene opp mot hverandre. Skjer det gjentatte ganger at man griper fysisk inn overfor samme elev, må skolen uansett arbeide aktivt med å forebygge disse situasjonene og finne alternative løsninger. I tillegg mener departementet at kravene til dokumentasjon og meldeplikt vil kunne bidra til å kartlegge hvem disse elevene er, hvordan tvang oppleves for dem og i hvilken utstrekning fysisk inngripen forekommer overfor særlig sårbare grupper.

Tydelige regler og åpenhet om bruk av fysisk makt vil bidra til at skolene arbeider systematisk med å bygge kompetanse hos, og gi veiledning til, ansatte. Slikt systematisk arbeid og kompetanseheving vil også øke rettssikkerheten til elevene. Tydelige regler kan også bidra til å redusere utrygghet og avmaktsfølelse hos ansatte, noe som også vil gagne elevene.

12 Forholdet til Norges folkerettslige forpliktelser

12.1 Høringsinstansenes syn

En rekke høringsinstanser, blant andre *Barneombudet*, *Statped*, *Vestland fylkeskommune*, *Bergen kommune*, *ADHD Norge*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon*, *Norges Blindeforbund* og *Redd Barna* er bekymret for at forslagene kan bli praktisert på en måte som er diskriminerende, særlig over funksjonshemmede elever, som er særlig utsatt. Disse ønsker en mer inngående drøftelse av FN-konvensjonen om rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 3, 5, 7 og 24.2 c. De ønsker også en mer inngående drøftelse av forholdet til skolens plikt til tilrettelegging. *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon* peker på at elever med funksjonsnedsettelse kan risikere å bli møtt med fysisk inngripen heller enn tilrettelegging, særlig hvis funksjonsnedsettelsen ennå ikke er diagnostisert. Flere av høringsinstansene understreker samtidig at det er positivt at lærere får flere virkemidler til å verne elever med nedsatt funksjon mot psykiske krenkelser. *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon* viser til at enkelte elever vil kunne anses for å «forstyrre», uten at det nødvendigvis er anerkjent at atferden kan være grunnet i en funksjonshemming og et underliggende behov for tilrettelegging som ikke blir møtt.

12.2 Departementets vurdering

12.2.1 Barnekonvensjonen

Departementet vurderer at forslagene er i tråd med barnekonvensjonen.

At barn har rett til å motta grunnleggende opplæring følger av Grunnloven § 109 første ledd. Barns rett til utdanning går også fram av blant annet barnekonvensjonen artikkel 28 og 29 og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 13.

At barn skal beskyttes mot alle former for fysiske eller psykiske krenkelser følger av barnekonvensjonen artikkel 19. Dette gjelder også når barn blir ivaretatt av andre enn deres primære omsorgspersoner. Barnekonvensjonen setter ikke

et forbud mot fysisk inngripen for å oppnå dette. Barnekomiteen uttaler at rollen som lærer eller forelder ofte krever fysiske inngrep for å beskytte barn. Departementet viser særlig til *Barnekomiteens generelle kommentar nr. 8* (2006) om barnets rett til beskyttelse mot fysisk avstraffelse og andre grusomme eller nedverdiggende former for straff (bl.a. artikkel 19, artikkel 28 nr. 2 og artikkel 37), hvor komiteen uttaler følgende (departementets kursiveringer):

13. Det at komiteen forkaster enhver rettferdiggjøring av vold og ydmykelse som straffemetoder overfor barn, *betyr ikke på noen måte at komiteen er avvisende til det positive begrepet disiplin*. En sunn utvikling hos barna er avhengig av at foreldre og andre voksne kan gi dem nødvendig veiledning og støtte, i tråd med deres gradvise utvikling, for at de skal utvikle seg til ansvarsbevisste samfunnsborgere.

14. Komiteen erkjenner at det å være foreldre og ha omsorg for barn, og særlig spedbarn og små barn, ofte krever fysiske handlinger og inngrep for å beskytte dem. Dette er noe helt annet enn bevisst bruk av makt som straffereaksjon, i den hensikt å volde smerte, ubehag eller ydmykelse. [...]

15. Komiteen erkjenner at det forekommer eksepsjonelle *situasjoner der lærere* og andre, f.eks. personell som arbeider med barn på institusjoner, eller med barn som er i konflikt med loven, *kan bli konfrontert med farlig atferd som rettferdiggjør bruk av en rimelig grad av tvang for å få situasjonen under kontroll*. *Også her er det en klar forskjell mellom det å bruke makt for å beskytte et barn eller andre mennesker, og bruk av makt i den hensikt å straffe*. Prinsippet om bare å bruke det nødvendige minimum av makt i det nødvendige minimum av tid skal alltid gjelde. Detaljert veiledning og opplæring er også nødvendig, både for å redusere behovet for bruk av tvang og sikre at de metoder som brukes er trygge og står i forhold til situasjonen, og for å sikre at ingen blir påført smerte med overlegg som en form for kontroll.

Departementet foreslår å utvide adgangen til å gripe inn fysisk for å beskytte elevene mot psykiske krenkelser og å beskytte elevenes rett til utdanning. Som komiteen påpeker er det klar forskjell mellom det å bruke makt for å beskytte et barn, og bruk av makt i den hensikt å straffe. Departementet mener hensynet til andre elevers rett til beskyttelse og rett til utdanning er relevante momenter etter barnekonvensjonen som kan tale for en slik regulering. Dersom en elev krenker en annen psykisk, vil dette kunne gi skadevirkninger hos eleven som blir utsatt for dette, både på kort og lang sikt. Dersom en elev vesentlig forstyrrer opplæringen, vil dette gå utover opplæringen til de andre elevene, særlig dersom dette er gjentakende. Departementet mener det er viktig å beskytte barns rett til opplæring og beskytte elever mot alle former for vold.

Samtidig vil hensynet til ulike grupper barn kunne peke i ulike retninger. Det er derfor viktig å kartlegge både positive og negative konsekvenser, for å sikre at reglene ivaretar alle barns interesser best mulig. Departementet viser her til vurderingene i punkt 11 om barnets beste.

12.2.2 CRPD

Departementet vurderer at forslagene er i tråd med CRPD.

Det fremkommer av CRPD artikkel 24 nr. 1 at:

[...] mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til utdanning. Med sikte på å virkelig gjøre denne rettigheten uten diskriminering, og på basis av like muligheter, skal partene sikre et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer, samt livslang læring [...].

Norge er forpliktet til å treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne kan nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut og på lik linje med andre barn, jf. artikkel 7 nr. 1. Dette innebærer blant annet å sørge for rimelig tilrettelegging ut fra den enkeltes behov, jf. artikkel 24 nr. 2 bokstav c), jf. artikkel 5 nr. 3. Artikkel 3 slår fast at det skal gjelde et grunnleggende prinsipp om ikke-diskriminering.

Departementets forslag skal bidra til å avverge psykiske krenkelser og å beskytte elevenes læringsmiljø og rett til utdanning. Forslaget vil omfatte alle elever og anses ikke å være diskriminerende. Dette vil også kunne bidra til å avverge psykiske krenkelser mot elever med nedsatt funksjonsevne som har grunnlag i diskriminering, jf. artikkel 3.

Flere høringsinstanser er bekymret for at forslagene kan bli praktisert på en måte som er diskriminerende overfor funksjonshemmede elever, som er særlig utsatt.

Departementet er enig i at faren for at særlig sårbare elever, for eksempel elever med ulike adferdsvansker, rammes av uforholdsmessig maktbruk som konsekvens av signalet den nye hjemmelen gir, kan være til stede. Departementet mener imidlertid at den faren er enda sterkere i dag, hvor fysisk inngripen skjer udokumentert og uten de tydelige vilkår og rammer som stilles opp i lovforslaget. Ved å utforme tydelige regler om bruk av fysisk makt, vil det styrke rettsikkerheten til de barna som det i dag gripes fysisk inn overfor. Både inngangsvilkåret om at andre tiltak ikke kan være tilstrekkelige og vilkårene om at inngrepet ikke kan gå lenger enn nødvendig og må være forholdsmessig, vil bidra til å ramme inn de aktuelle situasjonene og gi de ansatte i skolen gode verktøy for å håndtere de aktuelle situasjonene og vurdere de ulike hensynene opp mot hverandre. Departementet legger til grunn at fysisk inngripen overfor særlig sårbare barn med funksjonsnedsettelse i de nevnte situasjonene foregår i dag. Departementet mener det er bedre for disse elevene med lovregler med tydelige krav til forholdsmessighet, nødvendighet, forebygging og dokumentasjon, enn at slik maktbruk foregår uhjemlet og udokumentert. Dette vil kunne styrke disse elevenes rettssikkerhet. Det vil også kunne bidra til å redusere uhjemlet og udokumentert maktbruk. Videre vil det sikre at maktbruken er forholdsmessig og kun brukes når andre tiltak ikke er tilstrekkelige, gitt at reglene utformes slik at de på en balansert måte tar hensyn til hva som er til det beste for alle de involverte barna.

Videre mener departementet at kravene til dokumentasjon og meldeplikt vil kunne bidra til å kartlegge den reelle maktbruken i skolen og om enkelte grupper er uforholdsmessig utsatt. Kravene til dokumentasjon og meldeplikt vil kunne bidra til å kartlegge hvem disse elevene er, hvordan tvang oppleves for dem og i hvilken utstrekning fysisk inngripen forekommer overfor særlig sårbare barn. Dette vil også kunne redusere forekomsten av uforholdsmessig og udokumentert maktbruk overfor funksjonshemmede elever. Dette kan igjen bidra til at barn blir møtt med tilrettelegging fremfor fysisk makt. Skjer det gjentatte ganger at man griper fysisk inn overfor samme elev, må skolen uansett arbeide aktivt med å forebygge disse situasjonene og finne alternative løsninger. Kravet om forebygging har sammenheng med målet om å unngå å gripe inn

fysisk. Kravet må også ses i sammenheng med reglene om tilpasset opplæring i opplæringslova § 11-1, individuelt tilrettelagt opplæring i § 11-6 og skolemiljø i kapittel 12, men er mer målrettet og dekkende for målet om å unngå fysiske inngrep overfor elever. Departementet mener at disse reglene sammen med vilkårene som vil gjelde for inngripen, håndterer risikoen for at reglene vil ramme uforholdsmessig.

Departementet er enig med høringsinstansene som fremhever at barn med nedsatt funksjonsevne vil kunne være ekstra sårbare. Som trukket fram i punkt 11.2 vil elevenes opplevelse av et fysisk inngrep være subjektivt og variere individuelt fra elev til elev. Like viktig er at opplevelsen også vil variere ut fra hvordan og hvor skånsomt det fysiske inngrepet skjer og hvordan den ansatte forholder seg til situasjonen og eleven i før- og ettertid. Her er relasjonen mellom elev og lærer særlig viktig, ettersom denne relasjonen vil være del av grunnlaget for vurderingene lærere og andre ansatte gjør i disse situasjonene. Situasjoner skal håndteres med en faglig-pedagogisk tilnærming, og det vil ikke nødvendigvis være et motsetningsforhold mellom god pedagogisk praksis og fysisk inngripen. Departementet vil videre vise til at terskelen for å gripe inn ved forstyrrelser av opplæringen er høy, jf. vesentlighetsvilkåret. Dersom elever med nedsatt funksjonsevne har symptomer som oppleves som så forstyrrende på opplæringen at terskelen for å gripe inn fysisk er oppfylt, vil det være klart at det også bør settes inn faglig-pedagogiske tiltak. Det vil være en sammenheng med reglene om tilpasset opplæring i opplæringslova § 11-1, individuelt tilrettelagt opp-

læring i § 11-6 og skolemiljø i kapittel 12 i slike situasjoner. Her har prinsippene om likebehandling og barnets beste vært en rettesnor for utformingen av forslaget til regler. Reell likebehandling av barn med nedsatt funksjonsevne vil kunne innebære at de ansatte er særlig observante på denne gruppen og hva som kreves av tilrettelegging og forebygging. I tillegg vil oppfølging av eleven i etterkant spille inn på elevens opplevelse av inngrepet. Se også punkt 11.2 overfor.

12.2.3 EMK

Når det gjelder EMK, vurderer departementet at forslaget ivaretar formål som er akseptable i et demokratisk samfunn. Forslagene skal blant annet beskytte elevene mot psykiske skader, samt ivareta elevenes rett til utdanning og personlig integritet. Forslaget vurderes også å være forholdsmessig med hensyn til de interesser forslaget skal ivareta.

Departementet viser igjen til at det vil være strenge vilkår som må oppfylles for at fysisk inngripen skal være tillatt. Adgangen vil derfor være snever. Fysisk inngripen bør kun benyttes unntaksvis, og vil ikke kunne brukes dersom andre tiltak kan løse situasjonen. Dette innebærer blant annet at andre tiltak enten må være forsøkt eller i alle fall vurdert. Fysiske inngrep kan heller ikke gå lenger enn nødvendig og det må stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. Se nærmere om den rettslige innrammingen i punkt 7 og 8.

Samlet vurderer departementet at forslagene er forenlige med EMK.

13 Forholdet til andre regler

13.1 Forholdet til straffeloven

Inngrep som er gjort i samsvar med dette lovforslaget, vil ikke være straffbare.

Departementets forslag vil gi en noe videre adgang for fysisk inngripen enn det som følger av reglene om nødrett og nødverge i straffeloven §§ 17 og 18. Lovforslaget vil hjemle fysiske inngrep i tilfeller som ikke har hjemmel i disse bestemmelsene. Det er for eksempel neppe hjemmel i straffeloven §§ 17 og 18 til å fysisk gripe inn for å avverge at en elev ødelegger opplæringen.

Departementet mener det ikke kan utelukkes at psykiske krenkelser kan ha et skadepotensiale som gjør det lovlig å gripe inn fysisk med hjemmel i nødverge. Det er likevel ikke nødvendig å gå nærmere inn på dette her, ettersom lovforslaget uansett innebærer en utvidelse av mulighetsrommet for å gripe inn sammenliknet med straffeloven §§ 17 og 18.

Opplæringslova § 13-4 har elementer fra både nødrett- og nødvergebestemmelsene, men med enkelte forskjeller. Vilåret om at andre tiltak ikke kan være tilstrekkelige har likheter med straffeloven § 17 første ledd bokstav a, som sier at faren ikke må kunne «avverges på annen rimelig måte». Vilåret om nødvendighet i opplæringslova § 13-4 andre ledd har paralleller til vilåret i straffeloven § 18 første ledd bokstav b om at handlingen ikke må gå «lenger enn nødvendig». Forholdsmessighetsvilåret har ikke like klare paralleller til vilåret om forsvarlighet i straffeloven § 18 første ledd bokstav c, blant annet fordi opplæringslova § 13-4 også hjemler fysisk inngripen i situasjoner hvor det ikke foreligger et «ulovlig angrep», jf. straffeloven § 18 første ledd bokstav a.

Etter straffeloven §§ 17 og 18 er en *handling* som ellers vil være straffbar, lovlig dersom vilkårene er oppfylt. Opplæringslova § 13-4 hjemler ingen andre handlinger enn *fysiske inngrep*.

13.2 Forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven

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. Tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven kan bare utføres av de som er gitt myndighet i vedtaket. Der en elev mottar personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven mens eleven er på skolen, er det kun den personlige assistenten som kan gjennomføre tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven, ikke lærere eller andre ansatte ved skolen.

Departementet vil understreke at lovforslagene ikke endrer forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven. Lovforslaget verken utvider eller endrer rammene for hvem som kan utføre tvangstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven.

13.3 Forholdet til barnevernsloven

Forslaget i lovforslaget endrer ikke forholdet til barnevernsloven.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

14.1 Høringsinstansenes syn

Åtte høringsinstanser mener at forslaget innebærer økonomiske og administrative konsekvenser, særlig som følge av økt kompetansebehov. *Lillestrøm kommune* mener at om lovforslaget skal virke etter hensikten, vil det kunne kreve flere ressurser, og medføre økte kostnader. *Statped* fremhever at kompetanseheving om bruk av fysisk inngripen og om tilrettelegging for elever med behov for individuelt tilrettelagt opplæring, vil kreve ressurser. *Møre og Romsdal fylkeskommune* mener at lovforslaget innebærer krav til økt kompetanse for den ansatte og at det må følge ekstra midler og/eller andre nasjonale bidrag til kompetanseheving i forbindelse med lovendringen. *Agder fylkeskommune* mener at en endring i regelverket som gir utvidet mulighet til å bruke fysisk inngripen vil føre til at det kan bli økt omfang av dokumentasjon.

Utdanningsforbundet mener at forslaget har økonomiske og administrative konsekvenser. *Utdanningsforbundet* og *Barneombudet* mener at den reelle kompetansesituasjonen i skolen burde være diskutert nærmere, samt skolens reelle mulighet til å arbeide forebyggende.

14.2 Departementets vurderinger

Høringsforslaget innebærer en utvidelse av hvilke situasjoner reglene om fysisk inngripen i opplæringslova gjelder for. Departementets vurdering er at de fysiske inngrepene i disse situasjonene ikke i seg selv vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

De økonomiske og administrative konsekvensene som er omtalt av høringsinstansene, jf. oven-

for, er knyttet til forebyggings-, dokumentasjons- og meldeplikten, samt til kompetanse hos ansatte i skolene.

Departementet viser til at de økonomiske og administrative konsekvensene av opplæringslova §§ 13-3 og 13-5 og tilsvarende bestemmelser i privatskolelova, er vurdert i Prop. 62 L (2023–2024) punkt 6. Departementet viser der til at god etterlevelse av de øvrige reglene som vil gjelde for fysiske inngrep, særlig forebyggingsplikten, og vilkårene for når fysiske inngrep kan utføres, legger opp til at det bør være få tilfeller av fysiske inngrep, og dermed også få inngrep som skal dokumenteres og meldes fra om. Departementet viser for øvrig til at det allerede i dag følger av skolemiljøreglene at vesentlige forstyrrelser av opplæringen til andre elever og psykiske krenkelser skal forebygges. Departementet vil vise til at dette ikke vil endre seg ved de endringene som foreslås, og legger til grunn at lovforslaget ikke innebærer vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Det er skoleeiers ansvar å sørge for tilstrekkelig kompetanse i virksomheten til å kunne følge kravene som står i loven. Skolen må også i dag sørge for kompetanse hos personalet. Skoleeier avgjør selv hvordan de vil følge opp plikten, og hvilke prioriteringer som skal gjøres om hvem som skal få kompetanseutvikling i hva. Her vil ulike kommuner og skoler kunne ha ulike behov.

Departementet står fast ved de vurderingene som ble gjort i Prop. 62 L (2023–2024). På bakgrunn av dette legger departementet til grunn at forslaget om å utvide virkeområdet for bestemmelsene ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

15 Merknader til lovforslaget

15.1 Merknader til opplæringslova

Til § 13-4

I *bokstav a* tilføyes at det kan gripes inn fysisk for å avverge at en elev utsetter en person for psykiske krenkelser, i tillegg til fysiske krenkelser. Skolemiljøreglene i opplæringslova kapittel 12 opererer med et helhetlig krenkelsesbegrep som ikke skiller mellom fysiske og psykiske krenkelser. Kriteriet «krenkjer ein person fysisk eller psykisk» er en tydeliggjøring av at det kan gripes inn i begge situasjoner, men innebærer ingen forskjell fra hvordan krenkelsesbegrepet etter skolemiljøreglene skal forstås. Kriteriet «krenkjer ein person [...] psykisk» omfatter blant annet mobbing, trusler og alle former for trakassering (som for eksempel seksuell trakassering). Kriteriet omfatter verbal vold, som nedsettende kommentarer, beskyldninger eller ukvemsord. Begrepet omfatter også ikke-verbale psykiske krenkelser som for eksempel filming og truende eller trakasserende kroppsspråk. Kriteriet dekker en del tilfeller som omfattes av straffeloven §§ 263 til 267 b, men det er ikke en betingelse for fysisk inngripen at den psykiske krenkelsen er straffbar etter straffeloven.

Bestemmelsen vil eksempelvis hjemle fysisk inngripen for å stoppe en pågående eller overhengende fare for en krenkelse av en elev ved å fysisk ta en mobiltelefon fra en elev som filmer en annen elev på en måte eller i en situasjon som vil innebære en krenkelse. Dette vil være tilfelle dersom den som blir filmet for eksempel blir mobbet, banket opp eller befinner seg i dusjen. Adgangen til å gripe inn gjelder både i skoletiden, på leksehjelpen og i skolefritidsordningen. Den foreslåtte bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 5.3.1.

Ny *bokstav d* åpner for fysisk inngripen for å avverge at en elev vesentlig forstyrrer opplæringen til andre elever. Det er tilstrekkelig at én annen elev blir forstyrret. Dette innebærer at det er en forutsetning for inngripen at det foregår en

opplæringssituasjon. Det innebærer likevel ikke at det kun vil være adgang til å gripe inn ved ordinær klasseromsundervisning. Alle aktiviteter som innebærer opplæring vil være omfattet. Dette innebærer at uro ved opplæring utendørs eller på ekskursjoner som fører til at opplæringen ikke kan gjennomføres eller blir forhindret i vesentlig grad vil være omfattet. Også en forstyrrelse som forhindrer en opplæringsaktivitet i å komme i gang, som for eksempel en blokkering av adgangen til et undervisningslokale, vil være omfattet. Også leksehjelp i regi av skolen, jf. opplæringslova § 4-4, må regnes som en opplæringsaktivitet i den sammenheng. Det kan ikke gripes inn fysisk mot forstyrrelser som ikke gjelder opplæringen, for eksempel i SFO-tiden.

Vesentlighetsterskelen innebærer at det skilles mellom mindre og mer alvorlige forstyrrelser. Ikke alle forstyrrelser gir grunnlag for fysisk inngripen. Terskelen begrenser ansattes mulighet til å gripe inn fysisk mot mindre forstyrrelser.

Terskelen innebærer at forstyrrelsen må lede til at de planlagte opplæringsaktivitetene ikke kan gjennomføres eller at aktivitetene i vesentlig grad blir forhindret. Dette vil kunne omfatte tilfeller hvor en elev stenger for inngangen til klasserom/grupperom og nekter å flytte seg etter gjentatt tilsnakk. Andre eksempler kan være hvor en elev skrur av og på lyset gjentatte ganger, skriker uavbrutt eller på annen måte forstyrrer med høy lyd og nekter å avslutte forstyrrelsen.

Forstyrrelsen må gå utover andre elevers opplæring. Den foreslåtte bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 6.3.

For begge alternativene gjelder de øvrige vilkårene i § 13-4 tilsvarende, herunder at fysisk inngripen kun kan benyttes dersom andre tiltak ikke er tilstrekkelige for å avverge situasjonen, og at inngrepet ikke kan gå lenger enn nødvendig og må stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. Departementet viser til merknadene til bestemmelsen som fremgår av Prop. 62 L (2023–2024) punkt 7.1.

15.2 Merknader til privatskolelova

Til § 3-10 b

Se merknadene til opplæringslova § 13-4 første ledd bokstav a og d overfor. Departementet viser for øvrig til merknadene til bestemmelsen som fremgår av Prop. 62 L (2023–2024) punkt 7.2.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i opplæringslova og privatskolelova (utvidelse av adgangen til fysisk inngripen).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova (utvidelse av adgangen til fysisk inngripen) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova (utvidelse av adgangen til fysisk inngripen)

I

I lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 13-4 første ledd bokstav a skal lyde:

- a. krenkjer ein person fysisk *eller psykisk* eller utsett seg sjølv for fysisk fare

§ 13-4 første ledd ny bokstav d skal lyde:

- d. *vesentleg forstyrrar opplæringa til andre elevar*

II

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot gjøres følgende endringer:

§ 3-10 b første ledd bokstav a skal lyde:

- a. krenkjer ein person fysisk *eller psykisk* eller utsett seg sjølv for fysisk fare

§ 3-10 b første ledd ny bokstav d skal lyde:

- d. *vesentleg forstyrrar opplæringa til andre elevar*

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.

