

Kunnskapsdepartementet

Digital innsending

29.09.2023

HØRINGSSVAR

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

Norsk Lektorlag takker for muligheten til å komme med høringsuttalelse om forslag til regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen i ny opplæringslov og privatskoleloven.

Innledning/ Oppsummering

Norsk Lektorlag støtter at opplæringsloven skal ha tydelige bestemmelser som lovfester skadeforebygging. Vold og trusler i skoleverket er et stort problem både for medelever og lærere, og er et alvorlig arbeidsmiljøproblem som må forebygges bedre.

Nåværende forslag går dessverre ikke langt nok i å rydde i gråsonene knyttet til skadeforebygging, og regulerer ikke ordenstiltak.

Lektorlaget er skuffet over at det eneste nye i forslaget er lovregulering av straffelovens eksisterende bestemmelser om nødverge og nødrett. Grensene for når ansatte i skolen kan gripe inn fysisk mot elever er uklare, og departementets høringsnotat tydeliggjør dessverre ikke de vanskelige grensesituasjonene lærere står i jevnlig. Hva er lovlig og hva er ikke lovlig fysisk inngripen? Lovforslaget gir ikke en god nok løsning på utfordringer knyttet til oppdrager- og omsorgsansvaret skolen har: det må være tydelig for lærer hvor grenseoppgangene går når enkeltelever må korrigeres for å unngå en uholdbar undervisningssituasjon for øvrige elever.

Norsk Lektorlag støttet Nordrum-utvalgets forslag til et nytt kapittel i opplæringsloven som både omfattet den tvangen som de facto brukes i skolen for elever med vedtak om individuell tilrettelagt opplæring (tidligere spesialundervisning), nødretts- og nødverge-situasjoner, og i situasjoner hvor elever må korrigeres for å unngå en uholdbar undervisningssituasjon for øvrige elever. Det er synd at ikke alle disse elementene inkluderes i nåværende lovforslag.

Vi støtter at regjeringen vil lovfeste regler om bruk av fysisk inngripen i skolen og støtter departementets forslag om å lovfeste at skoleeier skal sørge for at skolen arbeider løpende og systematisk for å unngå at det oppstår situasjoner som innebærer fysiske inngrep mot elever. En slik plikt for skoleeier må imidlertid følges opp med tilstrekkelige ressurser til det forebyggende arbeidet. Hvis ikke blir det ingen bedring.

Lektorlaget mener ulike kategorier av lovlig inngripen må synliggjøres enten i lovtekst, forskrift eller veiledning. Tydeligere rammer for hva som er tillatt når det gjelder skadeavverging og bruk av fysisk inngripen vil forhåpentligvis bidra til å tydeliggjøre ulovlig inngripen, og også tydeliggjøre at fysisk

inngripen som følge av skolens oppdrager- og omsorgsansvar er lovlig inngripen og ikke utgjør en krenkelse etter skolemiljøreglene. Det bør presiseres i lovteksten at lærere har en rett til inngripen også i samsvar med skolens omsorgs- og oppdrageransvar.

Forebyggende arbeid

Lektorlaget støtter departements forslag om å lovfeste at skoleeier skal sørge for at skolen arbeider løpende og systematisk for å unngå at det oppstår situasjoner som innebærer fysiske inngrep mot elever.

Kommuner og fylkeskommuner må få tilført tilstrekkelige ressurser for å gi skolene det handlingsrommet som må til for at skolen skal kunne arbeide forebyggende.

Forebyggende arbeid krever forsvarlige gruppestørrelser og nok lærere med faglig kompetanse. Laget rundt eleven må ha tydelige ansvarsoppgaver, slik at læreren kan fokusere på undervisning.

Nødrett/ nødverge - avvergeplikten

Norsk Lektorlag støtter at straffelovens bestemmelser om nødrett og nødverge skrives inn i opplæringslova: at skoleansatte kan gripe inn fysisk mot elever når det er nødvendig for å avverge skade på personer eller for å avverge vesentlig skade på eiendom. Selv om straffeloven allerede gjelder i skolen, vil det å skrive inn nødrett og nødverge i opplæringslova gi skoleledere og undervisningspersonale et tydeligere eierskap til hvor langt retten til å avverge fysiske skader strekker seg, å gi både tilsatte i skolen og elever større forståelse for reglene, samt kunne utgjøre et hjemmelsgrunnlag som går lengre enn nødrett- og nødvergereglerne i straffeloven. Dette er det behov for.

Vi erfarer at det er behov for at opplæringslova gir et bredere hjemmelsgrunnlag enn straffeloven nettopp på de områder departementet peker på: områder som kan utgjøre ikke bare fysisk, men også psykisk skade på person som skyldes fysiske handlinger, som for eksempel å spytte på en medelev eller ta en medelev på private kroppsdeler.

Det er problematisk at forslaget ikke adresserer lærers plikt til å gripe inn ved psykisk vold elever mellom: det vil kunne oppstå situasjoner mellom elever som forstandige lærere vil gripe inn i, men hvor det nåværende forslaget forblir utydelig.

En svakhet ved forslaget er at lærerens plikt til å gripe inn forblir utydelig: når vil det være en pliktforsømmelse av en lærer å ikke gripe inn? Departementets lovforslag tar sikte på å tydeliggjøre gråsonen mellom opplæringslovens kapittel 9A (nytt kapittel 12) og når lærer lovlig kan gripe inn. Lektorlaget er bekymret for at lovforslaget i sin nåværende form ikke adresserer den store gråsonen som lærerne har opplevd som følge av lovendringene i kapittel 9A som ble innført i 2017.

Grensen for å gripe inn er at den ansatte ikke må krenke elever for å få stanset situasjonen eller at lærerens inngripen forutsetter en handling som er straffbar. Den ansatte plikter heller ikke å gripe inn i situasjoner hvor den ansatte selv står i fare for å bli skadet. Plikten til å gripe inn gjelder «om mulig».

Et sentralt, men ubesvart spørsmål gjenstår: Når må en ansatt gripe inn i en situasjon for at ikke unnlåtelsen i seg selv utgjør et pliktbrudd? Lærerne opplever allerede at skolemiljøreglene gir dem en vanskelig balansegang: de kan kritiseres både for å ikke ha agert, men også for å ha agert for mye. Det er et praktisk dilemma, som kan løses av klarere rettslige rammer og tydeligere vilkår enn det som oppstilles i nåværende forslag.

Forholdsmessighet i avverge-muligheten

Nødrett og nødverge handler om avverging: hvor langt kan en lærer gå i å bruke fysisk makt for å hindre at elever skader andre eller eiendom? «Lovlig vold» er der læreren forsvarer seg selv, elever eller utstyr, med den viktige begrensningen at de fysiske inngrepene skal være så få, kortvarige og skånsomme som mulig, og ikke ha preg av umiddelbar eller etterfølgende avstraffelse av eleven. Norsk Lektorlag støtter at det lovfestes at de fysiske inngrepene skal være egnet til å hindre eller begrense den aktuelle skaden og være så få, kortvarige og skånsomme som mulig. Dette er imidlertid et handlingsrom med utydelige grenser som vi ber om at presiseres. I tillegg må forholdsmessighetsvurderingen være basert på en behovsvurdering av om hendelsene er en førstegangs-hendelse, eller gjentakende hendelser, eller om det er enkelt-elever som har en atferd som viser et gjentakende mønster.

Vi støtter at det utarbeides konkretisert veiledning om de foreslåtte reglene, og vil påpeke at det ikke er nok med veiledning: det er som sagt innledningsvis også nødvendig å gjøre ressurser tilgjengelig for å støtte faglærere. Dette kan eksempelvis være lærere som kan fungere som ressurs-personer i veiledning av elevhåndtering, to-lærer-systemer, en styrking av laget rundt eleven, samt andre tiltak som vil være forebyggende.

Dokumentasjonskrav

Departementet foreslår 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.

Som utgangspunkt støtter Lektorlaget at skolen skal dokumentere hendelser og at avviksmeldinger registreres. Dette bør gjøres kortfattet for å forebygge en undermeldingstendens. Slik rapportering må skje mest mulig effektivt. Det må være lett å melde inn avvik, og meldingen bør utføres av administrativt personale ved skolen. Sistnevnte gjelder særlig i de tilfeller hvor rapportering av hendelsen også skal skje til forsikringsselskap eller liknende. Lektorlaget foreslår at det utarbeides en mal eller skjema for melding om bruk av fysiske inngrep mot elever som er kort og konsis og ikke krever omfattende dokumentasjon annet enn en registrering av tid og sted og hendelse.

Lektorlaget vil advare mot departementets foreslåtte utforming av dokumentasjonskravet, ettersom forslaget langt på vei overlapper med dokumentasjonsplikten etter dagens regel om aktivitetsplikt i skolemiljøsaker.

Vår erfaring fra skolemiljøsaker er at det er vanskelig for mange skoleledere å skille mellom det subjektive og objektive vilkåret om krenkelse i skolemiljøregelverket. Å etablere et dokumentasjonskrav som gjelder lovlig fysisk inngripen i samme format som skolens dokumentasjon av aktivitetsplikten – som gjelder forhold hvor elever subjektivt oppfatter seg utsatt for en krenkelse – er etter vårt syn svært uheldig.

Skolemiljøreglene har de siste fem årene vært vanskelig å praktisere i tilfeller hvor lærere er involvert, ettersom mange skoleeiere ikke klarer å se at opplæringsloven og arbeidsmiljøloven innebærer to ulike spor for hvordan slike saker skal saksbehandles på skolen. Ved å legge det foreslåtte dokumentasjonskravet for fysisk inngripen inn i samme format som i skolemiljøreglene er vi bekymret for at rettssikkerheten for lærere ytterligere svekkes, samt at dette vil føre til uønsket underrapportering.

Det er fint at det presiseres i loven at elevens syn skal komme til uttrykk, men det bør presiseres i loven at elevens «syn» i slike saker skal være en beskrivelse av fakta, ikke en beskrivelse av elevens

følelser. Med de erfaringene mange av våre medlemmer har fra skolers feil-praktisering av skolemiljøbestemmelsene, er vi bekymret for at elevens «syn» skal fremstå som en «fasit» på hva som har skjedd, uten at den ansattes syn kommer frem eller vektlegges. Lektorlaget vil advare mot at stor vekt legges på elevens syn i disse sakene, ettersom lærers fysiske inngripen i de fleste saker skjer som følge av akutt oppståtte situasjoner lærere må håndtere, uten at konkrete handlingsalternativ finnes, som følge av tidsmomentet eller skadepotensialet.

Dersom dokumentasjonsplikten beholdes i nåværende format bør lærerens uttrykkelige rett til kontradiksjon presiseres i loven.

Meldeplikt til foreldre og skoleeier

Departementet foreslår å lovfeste at ansatte som har grepet inn fysisk mot en elev skal melde fra om det til rektor og at rektor skal melde fra til foreldrene til eleven, samt å lovfeste at rektor skal melde fra til skoleeier når det har blitt gjennomført fysiske inngrep gjentatte ganger eller dersom inngrepet er særlig alvorlig.

Det kan være nyttig med en påminnelse i loven om at inngrep skal meldes til foreldre. Imidlertid melder våre medlemmer allerede tilbake til foreldrene når elevene har vært utsatt for fysiske inngrep, uavhengig av om det er barn eller voksne som er involvert i inngrepene. Dette følger av skolens allerede lovfestede informasjonsplikt til de foresatte om hva som er viktig informasjon om eleven.

Lektorlaget er usikre på om en uttrykkelig varslingsplikt til foreldrene gir ytterligere rettssikkerhet for elevene, utover det som allerede ligger i dagens regelverk, både i forskrift og i skolemiljøbestemmelsene.

Varsling til skoleeier

Departementet foreslår også å lovfeste at skoleeier skal varsles om dokumentert fysisk inngripen. Lektorlaget er usikre på om et varslingssystem til skoleeier vil være et hensiktsmessig tiltak for å forebygge skadeavverging og fysisk inngripen, da dette mer fremstår som et byråkratisk grep, uten at det stilles krav til at skoleeier skal stille ytterligere ressurser til disposisjon for tiltak for skadeforebygging.

Lektorlaget mener slik varsling også må inngå i den årlige informasjonen som skal forelegges kommunestyre og fylkesting (tidligere tilstandsrapport).

Korrigeringssituasjoner adresseres ikke

En stor svakhet ved departementets forslag, er at behovet for rettslig rammeverk om vold og trusler i skolen er langt videre enn departementets foreliggende forslag til reguleringer tar høyde for.

Våre lektorer melder at vold og trusler ofte oppstår i tilfeller med grensesetting eller i korrigerings-situasjoner av elever. Her forutsetter departementet at ansatte ved skolen kan sette fysiske grenser for elevene som del av skolens oppdrager- og omsorgsansvar, men sier lite om hvor disse grensene går. Departementet skriver at minimal fysisk makt, som å lede eleven med hånden ut av rommet, ikke er et fysisk inngrep som krever særskilt lovhjemmel, men mer enn bare minimal fysisk makt vil kreve lovhjemmel om eleven motsetter seg inngrepet.

Manglende tydeliggjøring av tiltak som kan brukes er svært frustrerende for ansatte i skolen. For det første fordi det i noen tilfeller bør være adgang til å gripe inn fysisk mot elever som gjentakende og forsettlig forstyrrer eller ødelegger for undervisning på en slik måte at dette

regelmessig skaper uholdbare undervisningssituasjoner for medelever. Å gi lærerne tilstrekkelige verktøy til å kunne gjennomføre undervisning- skolens kjerneoppgave - bør prioriteres.

For det annet er det i korrigeringssituasjoner at de fleste påstander om krenkelser kommer opp, og grenseflaten mot kapittel 9A (ny lovs kapittel 12) aktualiseres. Det er derfor viktig å klargjøre så tydelig som mulig hva som er lovlig korrigering og ikke utgjør en krenkelse.

Å ha en tydelig lovfesting av at skolen har et oppdrager- og omsorgsansvar for sine elever, er nyttig av pedagogiske hensyn. Denne kan utformes slik Nordrum-utvalget foreslo: *“Tiltak som er allment aksepterte i samhandlinga mellom vaksne og barna det har omsorg for, skal ikkje reknast som tiltak etter denne føresegna”*.

For det tredje foreslår ikke departementet å lovfeste den faktiske maktbruken som allerede skjer i skolen mot elever med kognitive funksjonsnedsettelse. Dette må etter vårt syn lovfestes snarest.

Skolens kjerneoppgave: undervisning

Selv om det er vanskelig å lovregulere adgangen til fysisk makt ved at bestemmelsene vil bli skjønnsmessige, er det viktig med noen retningsgivende bestemmelser som klargjør at undervisningspersonale har rett til å korrigere elever som ødelegger undervisning for andre, blant annet gjennom å føre en elev ut av en situasjon.

Nordrum-utvalget foreslo i 2019 at opplæringslova skulle ha en tydelig bestemmelse om at lærere kunne gripe inn fysisk mot elever for å holde ro og orden dersom det er nødvendig for å unngå mer inngripende tiltak. Meningen med denne bestemmelsen var slett ikke å gi en blanko-fullmakt til lærere om at fysisk inngripen er greit – det er det svært sjelden – men for å tydeliggjøre at det en sjelden gang vil kunne være lovlig at læreren griper inn fysisk for å hindre at en uønsket situasjon i klasserommet eskalerer.

Nordrum-utvalgets ordlyd til lovtekst kan brukes: *“Tilsette kan og gripe inn fysisk mot elevar for å halde ro og orden dersom det er nødvendig for å unngå meir inngripande tiltak”*

For en lærer må det alltid være lovlig å fremme orden. En tydeliggjøring av hvilke fysiske og verbale tiltak som anses som nødvendige og aksepterte i lovteksten og i lovens forarbeider, ville være nyttig. Hvilke handlinger som er tillatte vil være avhengig av elevens alder, hvor truende situasjonen er, hvor sterk motstand eleven gir, og hvor lang tid som brukes for at eleven skal følge lærerens instruks om ro. En elevs bråk og uro kan være en omfattende tidstyv for andre elevers læring. Det at eleven yter motstand kan ikke være grunnlag for at inngrepet betraktes som mindre lovlig enn om motstanden er mindre. Tiltak inkluderer en styrking av skoleledelsens mulighet og virkemidler til å håndtere og reagere på vold og trusler i skolen, og det forutsetter ytterligere ressurser og tiltak til klasseledelse.

En svakhet ved høringsnotatet er at den ikke beskriver de tiltakene som må til for å styrke lærerens rolle som klasseleder. Å arbeide forebyggende med vold og trusler i skolen handler ikke bare om nødvendig skolering og oppdaterte risikovurderinger og beredskapsrutiner. Det handler også om å styrke læreren som klasseleder: Det er lærer som er og skal være den voksne, og ansvarlige, i rommet. Lærere må få økt myndighet og utvidede fullmakter i undervisningssituasjonen. Det er viktig med en tydeliggjøring av at læreren også skal holde ro og orden i klasserommet for å ivareta flertallet av elevene i klasserommet som tross alt er på skolen for å lære. Det aller viktigste en lærer gjør, er å skape gode relasjoner til hver enkelt elev. Men et minstemål av disiplin og folkeskikk må også til for at alle elevene skal ha det bra og kunne få god opplæring i det samme rommet. Skolen plikter å beskytte trivsel og trygghet for alle elevene, ikke bare de utagerende. «Elever» er ikke bare «barn», men også fullvoksne ungdommer som kan utgjøre et betydelig skadepotensial for medelever og skolens ansatte.

Klasseledelse er et sentralt element i lærerutdanningene. Hvordan en tilrettelegger for gode og trygge læringsmiljøer for elever i ulike aldre, bør inngå i de forestående rammeplanrevisjonene.

Når elever som utøver vold, trusler eller på andre måter saboterer andre elevers rett til et trygt læringsmiljø ikke mister skoleplassen i videregående opplæring, må skolen få de nødvendige ressurser til å følge disse elevene opp på en måte som ivaretar deres rettigheter, samtidig som denne oppfølgingen ikke går ut over de andre elevenes rettigheter, og ikke negativt påvirker de ansattes rett til et trygt arbeidsmiljø i henhold til arbeidsmiljøloven.

Det kan ikke være opp til den enkelte lærer å håndtere slike elever samtidig som å også drive opplæring, tilpasset opplæring, underveisvurdering mm, av de andre elevene. Skolens reaksjonsmåter ved uakseptabel adferd bør være tydelige, og først og fremst markere at skolen plikter å beskytte arbeidsro, trivsel og trygghet for de andre elevene. Skolen må kunne sørge for at enkeltelever som ødelegger andre elevers læringsmiljø, ikke skal kunne tillates å fortsette med dette. Spesielt må det kunne stilles tydelige krav til elever i videregående opplæring.

Skjæringsfeltet til skolemiljøreglene - fortsatt vanskelig gråsoner

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

Skjæringsfeltet mellom lovlig fysisk inngripen og krenkelse i skolemiljøreglene er i praksis vanskelig for den enkelte lærer, fordi fokus etter skolemiljøreglene er elevens subjektive opplevelse av hendelsen. Hvis skolelederen da ikke klarer å praktisere skolemiljøreglene på en slik måte at det også tas hensyn til om krenkelsen etter en objektiv standard utgjøre en krenkelse kan det fort gå galt. For eksempel: En elev som har fått beskjed om å sette seg ned og være stille og slutte med bråkete aktiviteter i undervisningssituasjonen vil raskt kunne føle seg krenket om læreren kommer og legger sin hånd over elevens hånd for å få hen til å være stille. På den ene siden kan dette sees som en lovlig fysisk inngripen fra læreren, på den annen side har et av våre medlemmer fått en advarsel nettopp for en slik handling fordi eleven opplevde at det var en krenkelse å bli tatt på av en lærer.

Jo mer utydelig regelverket om fysisk inngripen er, jo vanskeligere blir grenseoppgangen til skolemiljøreglene. Vi ønsker derfor å lovfeste korrigeringstilfeller som beskrevet ovenfor for å tydeliggjøre hva som er lovlig fysisk inngripen og hva som ikke er det. Dette for å unngå en økning i antall saker hvor det påstås at lærer har krenket elever gjennom fysisk inngripen i strid med bestemmelsene i kapittel 9A.

Elever som opplever gjentatt bruk av tvang

Lektorlaget støtter at departementet tar initiativ til å ytterligere avklare forholdet mellom opplæringslova og helse- og omsorgstjenestelova kapittel 9, men mener at dette må gjøres ved nåværende lovfesting av skadeforebygging.

En del av skolens forebyggende og systematiske arbeid omhandler også lovfestingen av mild bruk av tvang rettet mot elever med kognitive funksjonsnedsettelser, så skolen får et lovgrunnlag for den faktiske tvangen som bedrives mot en del elever i dag. Tilfeller med gjentatte fysiske inngrep mot elever verken bør eller skal dekkes av vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring eller en aktivitetsplan etter skolemiljøreglene, ettersom gjentatte fysiske inngrep mot en elev krever klar lovhjælp. Dette finnes ikke i dag.

Det er etter vårt syn et akutt behov for å avklare forholdet mellom helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 og de foreslåtte reglene om skadeavverging og bruk av fysisk inngripen.

Forslag til konkrete endringer om skadeforebygging

Norsk Lektorlag har følgende forslag til konkrete lovendringer som departementet bør vurdere for skadeforebygging i skolen:

I. At skoleeier pålegges en plikt til å informere ansatte om farlige elever. Saers-saken¹ avklarte at skolen har en plikt til å informere undervisningspersonale om voldelige elever, men dette er enda ikke lovfestet. Kunnskap om voldelige elever er en del av skolens forebyggende arbeid mot vold i skolen. Til nå har skolene ment at elevens personvern er viktigere enn at alle lærere ved skolen har rett til å bli informert om potensielt farlige elever ved skolen.

II. At informasjon om elevers voldsbruk må overføres fra barneskolen til ungdomsskolen, og fra ungdomsskolen til videregående skole uten hinder av taushetsplikt, og uten at eleven og de foresatte må samtykke til at relevant informasjon om eleven overføres fra ungdomsskolen til videregående skoler.

Systematisk overføring av nødvendig informasjon og kunnskap om enkeltelever i overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole er et svært viktig grep som vil innebære at de videregående skolene er informert på forhånd om særskilt voldsutsatte elever, og har mulighet for å ta forebyggende grep for å sikre elever og lærere en trygg skole og arbeidsplass. Hvem er ansvarlig for å risiko-vurdere elever inn i ordinære klasser?

Vennlig hilsen
Norsk Lektorlag

Helle Christin Nyhuus
leder