



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Høring - Regler for avverging av skade og bruk av fysisk inngripen mot elever. Hørings svar fra Utdanningsforbundet

Utdanningsforbundet viser til høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet av 31.05.2023 hvor departementet fremmer forslag til endring av opplæringsloven og privatskoleloven – om regler for avverging av skade og bruk av fysisk inngripen mot elever.

Høringsnotatet har vært til bred behandling i lokallag og fylkeslag og i sentrale råd, utvalg og fora i Utdanningsforbundet. Vedlagte hørings svar er vedtatt av sentralstyret i Utdanningsforbundet i møte 20-21.09.2023.

Bakgrunn

Forslaget fra departementet er en oppfølging av høringsforslaget til ny opplæringslov fra Solberg-regjeringen høsten 2021 der det ble stilt åpne spørsmål om opplæringsloven bør regulere at ansatte i skolen skal kunne gripe inn fysisk

- mot elever som forstyrrer eller ødelegger for undervisningen i en slik grad at det blir en uholdbar undervisningssituasjon
- mot elever for å hindre skade på person eller eiendom

Utdanningsforbundet konstaterer at nåværende forslag ikke omfatter det første strekpunktet og er begrenset til fysisk inngripen mot elever for å hindre skade på person eller vesentlig skade på eiendom.

I sitt hørings svar fra Utdanningsforbundet i desember 2021 støttet organisasjonen departementets vurdering om behov for videre utredning av utformingen av et eventuelt lovforslag, særlig knyttet til det første strekpunktet.

Utdanningsforbundet mente den gang og mener fremdeles at slik regulering vil utgjøre en krevende balanse med vanskelige etiske dilemmaer knyttet både til det beste for enkeltelever og det beste for elevfelleskapet, og knyttet til profesjonsfelleskapets ansvar for å sikre både elever og ansatte et trygt og godt lærings- og arbeidsmiljø.

Utdanningsforbundet mener det er forståelig at det var ulike oppfatninger av behovet for slik

regulering blant høringsinstansene. Det var også ulike nyanser internt i Utdanningsforbundet, men Utdanningsforbundet åpnet i høringssvaret for slik regulering, men presiserte at organisasjonens eventuelle tilslutning vil avhenge av innretningen på og vilkårene for et slikt regelverk.

Hovedsynspunkt

Utdanningsforbundet støtter intensjonen som ligger til grunn for forslaget til lovendring, men kan ikke støtte departementets forslag slik det foreligger nå.

En forutsetning for at Utdanningsforbundet skal kunne slutte seg til et forslag om fysisk inngripen mot elever, er at skolene i Norge har en operativ beredskap og en konkret tiltaksplan for å forebygge, håndtere og følge opp situasjoner der fysisk inngripen kan være aktuelt. Vi er langt unna en slik status i dag, og kommuner og fylkeskommuner har svært ulik kapasitet og kompetanse til å «sørgje for at skolen driv eit kontinuerleg og systematisk arbeid for at det ikkje skal oppstå situasjonar der tilsette grip inn fysisk mot elevar».

Slik forslaget er utformet i lys av dagens situasjon med fraværende støttesystem for lærere og ledere, vil ansatte kunne bli stående helt alene i svært utfordrende situasjoner og må ta krevende avgjørelser som både skal være til enkeltelevens beste og til elevfelleskapets beste.

Våre videre kommentarer om lovforslaget har som forutsetning at tiltakene som kan bidra til å gi skolene tilstrekkelige rammer for beredskap og forebygging, kommer på plass først.

Overordnede kommentarer

Utdanningsforbundet støtter de overordnede intensjonene bak lovforslaget; å skape en trygg skolehverdag for elever og ansatte, og skape gode vilkår for å kunne håndtere krevende situasjoner. Samtidig mener Utdanningsforbundet at en lovparagraf ikke er den ideelle veien å gå. Lovregulering er i utgangspunktet ikke det beste sporet for utfordringer som er av pedagogisk karakter, og lovgivning er ikke et redskap som kan erstatte dialog og refleksjon.

Utdanningsforbundet mener at respekten for elevenes integritet er et grunnleggende profesjons-etisk prinsipp for læreres arbeid. Utdanningsforbundet mener terskelen skal og bør være høy for å bruke makt og tvang i møte med en elev. Økt kompetanse på området er avgjørende slik at profesjonen selv kan diskutere og vurdere hvordan de kan forebygge og håndtere krevende situasjoner. Utdanningsforbundet vil derfor understreke betydningen av at skoler, lærere og ledere får de rammene og ressursene som gjør det mulig å realisere opplæringslovens intensjoner.

Utdanningsforbundet er enig i departementets vurdering om at bruk av fysisk makt mot elever er av en så inngripende karakter at det bør ha et klart hjemmelsgrunnlag med tydelige rettslige rammer og klare vilkår.

Utdanningsforbundet er enig i departementets beskrivelse av situasjonsbildet. Det er stor usikkerhet i sektoren om når og hvordan det er adgang til å utøve fysisk makt mot elever. Vi er enig i at det er uklart hva som er legitim maktbruk og hva som vil utgjøre en krenkelse mot den enkelte elev etter reglene i kapittel 9 A i opplæringsloven. Dette fører til at mange lærere og ansatte i dag opplever at de opererer i en gråsoner av hva som er lov og hva som ikke er lov.

Utdanningsforbundet deler langt på vei departementets syn om at reglene om nødrett og

nødverge ikke er tydelige nok om hva som kan/ikke kan gjøres av ansatte i skolen.

Utdanningsforbundet erkjenner også at det i noen tilfeller benyttes makt mot elever som ikke er hjemlet i lov og forskrift, og derfor må anses som ulovlig. Utdanningsforbundet mener dette svekker elevenes rettssikkerhet samtidig som det også er en klar ulempe for ansattes trygghet i yrkesutøvelsen.

Oppsummert mener Utdanningsforbundet at dagens regelverk er uklart og mangelfullt, og at det er behov for en videre klargjøring av det rettslige grunnlaget for eventuelle fysiske inngrep mot elever.

Utdanningsforbundet mener at eventuelle regler om fysiske inngrep mot elever må rammes inn av en plikt for skolen/kommunen/fylkeskommunen til å drive et kontinuerlig og systematisk forebyggende arbeid, og av en enkel og håndterbar melde- og dokumentasjonsplikt.

Utdanningsforbundet mener forslaget er klart utilstrekkelig og ikke godt nok møter utfordringene i sektoren. Utdanningsforbundet mener forslaget faller litt mellom to stoler, mellom å være mer overordnet og å være mer detaljert.

Andre nordiske land har en annen tilnærming enn den som er foreslått fra departementet. I Danmark kan det «anvendes magt i fornødent omfang», i Sverige «tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero», i Finland kan det benyttes ”sådana maktmedel som är nödvändiga”. I både Danmark, Sverige og Finland er det vid skjønnsadgang for den ansatte, og i Sverige inkluderer dette også studiero.

Slik § 13-4 nå er utformet, overlates det til den enkelte ansatte å ta svært vanskelige avgjørelser, ofte under stort tidspress, knyttet til hva som er til både enkeltelevens beste og andre elevers beste, og om et inngrep vil være hjemlet i loven eller om det vil være en krenkelse etter kapittel 9 A i opplæringsloven. Utdanningsforbundet er gjennomgående opptatt av at læreres og ledes faglige skjønn skal ligge til grunn for yrkesutøvelsen. Vi er samtidig usikre på om handlingsrommet for dette skjønnnet blir utvidet av kravene i § 13-4 der dette skjønnnet er strengt regulert, og i mange sammenhenger kan bli imøtegått av elever og foresatte, og overprøvd og personlig ansvarliggjort av tilsynsmyndigheter. Konsekvensen av forslaget vil trolig innebære en økt rettsliggjøring der ansvaret for inngrepet blir individualisert til den enkelt ansatte, med mulige konsekvenser for arbeidsforholdet, mens systemkravet til skoleeier i liten grad vil bli etterprøvd.

Utdanningsforbundet er enig med departementet i at situasjoner der elever forstyrrer eller ødelegger for undervisningen primært må håndteres med en faglig-pedagogisk tilnærming og at makt i slike situasjoner er lite ønskelig. Vi er enig i at god klasseledelse er helt sentralt og at «I tillegg er tilstrekkelig antall ansatte med rett kompetanse viktig for å skape gode klassemiljø». Vi er enig i at man da må søke etter årsakene, men årsakene vil ikke være begrenset til mangel på god klasseledelse. Minst like relevant er mangel på tid, bemanning og kompetanse. Utdanningsforbundet er også usikker på hva departementet legger i «rett kompetanse». I tillegg til ansatte med lærerutdanning vil det kunne være andre relevante fagpersoner, men som departementet vil være kjent med er slik kompetanse ikke tilgjengelig mange steder. Laget rundt eleven er fremdeles fraværende mange steder, også i departementets høringsnotat.

Utdanningsforbundet mener samtidig at det er urealistisk at maktbruk i skolen alltid kan unngås, og at det noen ganger vil oppstå situasjoner der ansatte må bruke makt. Utdanningsforbundet mener dette også kan gjelde for situasjoner der elever forstyrrer undervisningen, der fysiske inngrep kan være nødvendige for å hindre eskalering som kan føre til skade på person eller eiendom.

Utdanningsforbundet er innforstått med at opplæringsloven er en rettighetslov for elever. Samtidig har Utdanningsforbundet i flere sammenhenger pekt på spenningene mellom kapittel 9 A i opplæringsloven og arbeidsmiljølovenes bestemmelser om ansattes arbeidsmiljø. Disse spenningene kan bli forsterket av dette forslaget. Høringsnotatet drøfter ikke ansattes sikkerhet ut over isolert å vise til en undersøkelse fra Statens arbeidsmiljøinstitutt (2021). Høringsnotatet belyser for eksempel ikke situasjoner der en ansatt velger kraftigere maktbruk av frykt for egen sikkerhet. Utdanningsforbundet mener departementet bør avklare hvordan ansattes sikkerhet kan sikres i praktiseringen av lovforslaget.

Utdanningsforbundet er uenig med Kunnskapsdepartementet i vurderingen av hvilke økonomiske og administrative konsekvenser forslaget vil ha. Utdanningsforbundet oppfatter det som uforståelig at departementet mener at forslaget ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser, og at lovreguleringen tilsier at det bør være få tilfeller av maktbruk som skal dokumenteres.

Utdanningsforbundet er uenig i at lovforslaget bare utgjør overlapp og presisering av gjeldende rett. Selv om Utdanningsforbundet støtter intensjonen bak forslaget, vil vi streke under at dette er nye oppgaver til ansatte i skolen. Dette vil være en ekstra bølge til allerede hardt pressede lærere og ledere i skolen.

Utdanningsforbundet konstaterer at departementet bare følger lovsporet i forslaget og at verken dette forslaget eller arbeidet med ny opplæringslov regulerer virkemidler som med stor sannsynlighet ville ha sikret en bedre måloppnåelse. Jus alene kan ikke kompensere for tid, bemanning og kompetanse.

Det er Utdanningsforbundet vurdering at den opplevelsen ansatte i skolen har hatt av å befinne seg i gråsonen etter nytt kapittel 9 A fra 2017, både kan bli utvidet og forsterket ved dette forslaget.

Konkrete kommentarer

Utdanningsforbundet mener forslaget har en god og logisk utforming med egne paragrafer om forebyggings- og melde-/dokumentasjonsplikt, og en paragraf om utforming og vilkår.

Dersom departementet vil fremme forslaget for Stortinget, mener Utdanningsforbundet det med fordel kan fremgå eksplisitt av lovteksten hvilke deler av utdanningen forslaget gjelder for.

Utdanningsforbundet mener også at det i et eventuelt lovforslag kan være relevant å vurdere opplæringsloven opp mot helse- og omsorgstjenesteloven, både med hensyn til hvilke elevgrupper det kan gripes inn mot og hvilke yrkesgrupper som kan utføre slike inngrep.

§ 13-3 Plikt til forebygging

Utdanningsforbundet støtter målsetningen til ny paragraf 13-3. Vi vil samtidig peke på at

kommuner og fylkeskommuner har svært ulik kompetanse og kapasitet til å «sørgje for» og støtte opp under at skolene driver et kontinuerlig og systematisk forebyggende arbeid. Utdanningsforbundet mener det er en stor svakhet at forslaget synes å legge til grunn at en slik beredskap finnes i dag eller at den kan fremskaffes nærmest av seg selv. Også på dette området vil vi trolig se store geografiske variasjoner der skoler, lærere og ledere blir overlatt til seg selv.

Utdanningsforbundet er enig i at et vedvarende og systematisk forebyggende arbeid i profesjonsfellesskapet kan bidra til å identifisere hva som utløser og opprettholder situasjoner der fysiske inngrep kan være nødvendig. Vi er enig i at skolen må etablere en beredskap med en felles og omforent forståelse av hvordan slike saker kan forebygges, håndteres og følges opp. Departementet peker på at godt forebyggende arbeid må innebære god kjennskap til elevene og deres opplevelse av skolehverdagen. Utdanningsforbundet er enig i dette samtidig som det er krevende for alle ansatte å ha tilstrekkelig kjennskap til alle elevenes opplevelser. Kunnskap om elevenes individuelle opplevelse av skolehverdagen vil også kunne innebære utfordringer knyttet til elevenes personvern.

Mer tid, styrket bemanning og økt kompetanse vil klart kunne bidra til å redusere omfanget av krevende situasjoner. Samarbeid med PP-tjenesten og andre deler av støttesystemet vil også kunne styrke det forebyggende arbeidet. Læreres kompetanse gjennom utdanning og erfaring er primært knyttet til undervisning, pedagogikk og didaktikk, og ikke knyttet til psykisk uhelse som utagering og voldsproblematikk. Mange lærere har høy kompetanse i klasseledelse, gruppedynamikk og adferdsmønstre, men læreres kompetanse er ofte ikke alene tilstrekkelig til å håndtere alle de situasjoner disse lovendringene er ment å ivareta. Departementet argumenterer med at slik kompetanse kan dekkes innenfor dagens rammer til kompetanseutvikling og videreutdanning. Disse rammene er ingen utømmelig Sareptas krukke; skal noe inn, må noe annet ut.

§ 13-4 Fysiske inngrep for å avverje skade

Utdanningsforbundet mener at mer detaljerte regler om fysiske inngrep mot elever i sin natur vil være skjønnsbaserte. Selv med et eget regelverk vil det til sist være den ansatte som må vurdere og ta vanskelige avgjørelser, uten betenkningstid og å uten å kunne konferere med kolleger.

Utdanningsforbundet anerkjenner departementets forsøk på å klargjøre regelverket gjennom til dels omfattende merknader. Vi mener likevel at forslaget ikke er tilstrekkelig klart og tydelig til at det er et godt grunnlag for ansattes lokale skjønnsutøvelse. Vi mener at formuleringer som «en viss bruk av» og «til en viss grad» i høringsnotatet ikke i tilstrekkelig grad bidrar til «klare rettslige rammer» og «tydelige vilkår». Utdanningsforbundet finner begrenset støtte i merknadene til lovforslaget når fysiske inngrep innebærer «mer makt enn det som er vanlig». Selv med merknadene er det fremdeles tvil om hva som faktisk vil være et fysisk inngrep hjemlet i loven, om og når det er nødvendig, om det er egnet og forholdsmessig, hva som er en skade/vesentlig skade og om inngrepet har en akseptabel styrke og varighet, og om inngrepene er få, kortvarige og skånsomme.

Utdanningsforbundet mener det er positivt at departementet bruker kan- og ikke skal-formuleringer i forslaget til lovtekst og at forslaget innebærer en rett til og ikke en plikt til eller en forventning om å gripe inn. Utdanningsforbundet støtter også at ansatte kan gripe inn der elevadferd er sterkt sosialt fornedrende. Samtidig blir denne retten mer komplisert når

forslaget i andre ledd av paragrafen gir uttrykk for en plikt til å gripe inn der det vil være en forsømmelse av skolens plikt til å yte nødvendig omsorg, ikke å gripe inn. Samtidig vet vi at mange saker etter kapittel 9 A som havner hos statsforvalteren eller i rettsvesenet, handler om forsømmelse og der vurderingen er at skolens ansatte burde ha grepet inn.

Departementet argumenterer for at bestemmelsen ikke bør åpne for å kunne gripe inn fysisk mot en elev for å hindre psykisk skade som ikke skyldes fysiske handlinger. Det vil dermed ikke være anledning til å bruke fysisk makt for å stanse psykisk vold i form av grovt krenkende ordbruk eller lignende, selv om departementet mener psykisk skade kan være vel så alvorlig som en fysisk skade. Departementet legger til grunn at skolen skal håndtere utfordringer med psykisk vold etter reglene om elevenes skolemiljø. Skolen skal iverksette tiltak for at elever som opplever psykisk vold, skal få et trygt og godt skolemiljø. Utdanningsforbundet mener det er en krevende grensesetting mellom plikten til å «følge med» og «gripe inn» mot krenkelser etter dagens § 9 A-4 og ny § 13-4.

Utdanningsforbundet støtter at det blir utarbeidet veiledningsmateriell om praktiseringen av eventuelle bestemmelser dersom forslaget blir vedtatt. Vi legger dessuten til grunn at ny forskrift til opplæringsloven må utdype og presisere eventuelle nye paragrafer.

Departementet peker på at elevenes rett til medvirkning i alt som gjelder eleven etter ny § 10-2, innebærer rett til medvirkning både før, under og etter en hendelse som er omfattet av disse reglene. Selv om departementet peker på at tidsmomentet og skadepotensialet kan sette begrensninger for denne medvirkningen, er det uklart for Utdanningsforbundet hva som er det rettslige innholdet i bestemmelsen i en plutselig og akutt situasjon uten handlingsalternativ. For oss fremstår dette som gode intensjoner, men som er urealistiske og som det vil være nærmest umulig å praktisere.

Utdanningsforbundet er usikker på fortolkningen av skolens oppdrager- og omsorgsansvar på vegne av de foresatte i lys av barneloven § 30. Vi er usikre på grensene for «allment aksepterte» verbale og fysiske hjelpemidler.

Utdanningsforbundet oppfatter forslaget i § 13-4 som en vesentlig økt rettsliggjøring av forholdet mellom skolen, ansatte og eleven. Denne rettsliggjøringen kan ha utilsiktede konsekvenser og føre til at vurderinger som ellers ville blitt gjort, kan bli overprøvd.

§ 13-5 Dokumentasjon og meldeplikt

Utdanningsforbundet støtter at det blir innført en melde- og dokumentasjonsplikt hvis det skal innføres regler om fysiske inngrep mot elever. Vi mener dette vil styrke rettssikkerheten til både elever og ansatte. Vi mener dokumentasjonen også kan være et godt verktøy i kartlegging av og i arbeidet med systematisk forebygging.

Utdanningsforbundet støtter at ansatte som har benyttet fysiske inngrep, skal melde dette til rektor, og at rektor skal varsle foresatte, og kommunen/fylkeskommunen som skissert. Vi er enig i at elevens syn skal komme til uttrykk. Vi legger ellers til grunn at ansattes fulle rett til uttalelse og kontradiksjon, blir ivaretatt. Utdanningsforbundet ber om at dette presiseres i det videre lovarbeidet.

Utdanningsforbundet støtter departementets vurdering om at kravet til dokumentasjon ikke bør være et omfattende krav, men et krav om å «notere ned den mest sentrale informasjonen».

Utdanningsforbundet er enig med departementet i at det gjennom skriftlig samtykke fra foresatte, kan inngås avtaler om andre meldingsrutiner og annen rapporteringsfrekvens for elever hvor det kan forventes behov for gjentatte fysiske inngrep. Dette bør i så fall formaliseres i en aktivitetsplan eller i en individuell opplæringsplan om individuelt tilrettelagt opplæring.

Utdanningsforbundet mener dokumentasjonsplikten klart vil strekke seg utover gjeldende rett, og at forslaget med krav til bred involvering og belysning av situasjonen fra elever, ansatte og eventuelle vitner, åpenbart vil innebære merarbeid, særlig for ledere. Vi legger til grunn at arbeidet med saken ikke er avsluttet når meldeplikten er oppfylt, og at det er høyst sannsynlig at ny § 13-4 med åpning for fysiske inngrep vil kunne innebære en klar eskalering av antallet saker med påstand om krenkelser fra elevens/foresattes side, sammenlignet med dagens praktisering av kapittel 9 A.

Utdanningsforbundet har over tid konstatert at mange skoleeieres forvaltning av kravene til internkontroll i kommuneloven er utilstrekkelig og mangelfull. Det bør derfor reguleres i opplæringsloven at det skal etableres et system for registrering av avvik knyttet til et eventuelt forslag om fysisk inngripen mot elever.

Dersom lovforslaget blir vedtatt, mener Utdanningsforbundet det bør vurderes å utarbeide en mal eller et skjema for melding og rapportering av bruk av fysiske inngrep mot elever. Dette kan være tidsbesparende i en krevende hverdag.

Utdanningsforbundet foreslår et tillegg til § 13-5:

Kommunen/fylkeskommunen skal følge opp meldinger fra rektor med nødvendig støtte og veiledning til skoler, ansatte og elever.

Med vennlig hilsen

Morten Solheim
seksjonsleder

Einar Ove Standal
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevet signatur.