



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 62 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i opplæringslova og privatskolelova
(kompetansekrav, faglig ansvar og bruk av
fysisk inngripen for å avverge skade m.m.)



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 62 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i opplæringslova og privatskolelova
(kompetansekrav, faglig ansvar og bruk av
fysisk inngripen for å avverge skade m.m.)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	3.6.2	Andre kan hjelpe til i opplæringen	25
2	Kompetansekrav for ansettelse i lærerstilling	6	4	Regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen	26
2.1	Bakgrunnen for forslaget	6	4.1	Bakgrunnen for lovforslaget	26
2.2	Høringen	6	4.1.1	Offentlige utredninger	26
2.3	Gjeldende rett	8	4.1.2	Rapport om bruk av tvang og makt i skolen	27
2.3.1	Innledning	8	4.1.3	Andre utredninger og rapporter ..	28
2.3.2	Opplæringslova fra 1998	8	4.1.4	Høringsnotat 26. august 2021	28
2.3.2.1	Generelle krav til kompetanse og kompetanseutvikling	8	4.1.5	Høringsnotat 31. mai 2023	29
2.3.2.2	Krav om relevant kompetanse for å bli ansatt i lærerstilling	8	4.2	Gjeldende rett	31
2.3.2.3	Krav om relevant kompetanse for å kunne undervise i fag	9	4.2.1	Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser	31
2.3.3	Andre lover	9	4.2.1.1	Forbud mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff	31
2.3.3.1	Privatskolelova	9	4.2.1.2	Rett til personlig integritet og privatliv	32
2.3.3.2	Integreringsloven	9	4.2.1.3	Legalitetsprinsippet	32
2.3.4	Ny opplæringslov og endringer i privatskolelova fra høsten 2024 ..	9	4.2.1.4	Barnets beste	32
2.3.4.1	Kompetansekrav for ansettelse i lærerstilling	9	4.2.1.5	Rett til utdanning	32
2.3.4.2	Kompetansekrav for å undervise i fag	9	4.2.1.6	Rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne	33
2.4	Høringsforslaget	10	4.2.2	Opplæringslova og privatskolelova	33
2.5	Høringsinstansenes syn	10	4.2.3	Straffeloven	33
2.5.1	Krav om lærerutdanning	10	4.2.4	Andre lover	34
2.5.2	Ansettelse på vilkår	13	4.2.4.1	Barnevernsloven	34
2.5.3	Overgangsregler	15	4.2.4.2	Helse- og omsorgstjenesteloven ..	35
2.6	Departementets vurdering	15	4.3	Nordisk rett	35
2.6.1	Krav om lærerutdanning	15	4.3.1	Danmark	35
2.6.2	Ansettelse på vilkår	17	4.3.2	Sverige	36
2.6.3	Overgangsregler	19	4.3.3	Finland	36
3	Faglig ansvar for opplæringen i skolen	20	4.4	Behovet for regulering av fysisk inngripen mot elever	37
3.1	Bakgrunnen for lovforslaget	20	4.4.1	Forslaget i høringsnotatet	37
3.2	Høringen	20	4.4.2	Høringsinstansenes syn	37
3.3	Gjeldende rett	20	4.4.3	Departementets vurdering	37
3.3.1	Innledning	20	4.5	Adgang til å gripe inn fysisk	38
3.3.2	Opplæringslova fra 1998	20	4.5.1	Fysisk inngripen kan bare skje hvis andre tiltak ikke er tilstrekkelige	38
3.3.3	Privatskolelova	20	4.5.1.1	Forslaget i høringsnotatet	38
3.3.4	Ny opplæringslov og endringer i privatskolelova fra høsten 2024 ..	20	4.5.1.2	Høringsinstansenes syn	39
3.4	Høringsforslaget	21	4.5.1.3	Departementets vurdering	39
3.5	Høringsinstansenes syn	21	4.5.2	Fysiske krenkelser og situasjoner hvor elever utsetter seg for fysisk fare	40
3.5.1	Faglig ansvar for opplæringen	21	4.5.2.1	Forslaget i høringsnotatet	40
3.5.2	Andre kan hjelpe til i opplæringen	22	4.5.2.2	Høringsinstansenes syn	40
3.6	Departementets vurdering	23			
3.6.1	Faglig ansvar for opplæringen	23			

4.5.2.3	Departementets vurdering	41	4.5.12.3	Departementets vurdering	56
4.5.3	Skade på eiendom	42	4.6	Forebygging	57
4.5.3.1	Forslaget i høringsnotatet	42	4.6.1	Forslaget i høringsnotatet	57
4.5.3.2	Høringsinstansenes syn	42	4.6.2	Høringsinstansenes syn	57
4.5.3.3	Departementets vurdering	43	4.6.3	Departementets vurdering	57
4.5.4	Adferd som er sterkt fornedrende for eleven selv	43	4.7	Dokumentasjon	58
4.5.4.1	Forslaget i høringsnotatet	43	4.7.1	Forslaget i høringsnotatet	58
4.5.4.2	Høringsinstansenes syn	43	4.7.2	Høringsinstansenes syn	58
4.5.4.3	Departementets vurdering	44	4.7.3	Departementets vurdering	58
4.5.5	Lovforslaget gir bare adgang til fysiske inngrep	45	4.8	Melde fra til rektor, til elevens foreldre og skoleeier	59
4.5.5.1	Forslaget i høringsnotatet	45	4.8.1	Forslaget i høringsnotatet	59
4.5.5.2	Høringsinstansenes syn	45	4.8.2	Høringsinstansenes syn	59
4.5.5.3	Departementets vurdering	45	4.8.3	Departementets vurdering	59
4.5.6	Skranke for bruk av fysiske inngrep	46	5	Forvaltningsområdet for samiske språk	61
4.5.6.1	Forslaget i høringsnotatet	46	5.1	Bakgrunnen for lovforslaget	61
4.5.6.2	Høringsinstansenes syn	46	5.2	Gjeldende rett	61
4.5.6.3	Departementets vurdering	46	5.2.1	Opplæringslova	61
4.5.7	Avgrensningen av hva som skal regnes som fysisk inngrep etter lovforslaget	48	5.2.2	Sameloven	61
4.5.7.1	Forslaget i høringsnotatet	48	5.3	Departementets vurdering	62
4.5.7.2	Høringsinstansenes syn	48	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	64
4.5.7.3	Departementets vurdering	49	6.1	Kompetansekrav for ansettelse i lærerstilling	64
4.5.8	Forholdet til skolemiljøreglene	50	6.2	Faglig ansvar for opplæringen i skolen	64
4.5.8.1	Forslaget i høringsnotatet	50	6.3	Regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen	64
4.5.8.2	Høringsinstansenes syn	50	6.4	Forvaltningsområdet for samiske språk	65
4.5.8.3	Departementets vurdering	50	7	Merknader til de enkelte bestemmelsene	66
4.5.9	Forholdet til nødverge/nødrett	51	7.1	Til endringene i opplæringslova ..	66
4.5.9.1	Høringsinstansenes syn	51	7.2	Til endringene i privatskolelova ...	71
4.5.9.2	Departementets vurdering	51			
4.5.10	Forholdet til helse- og omsorgs- tjenesteloven	53			
4.5.10.1	Omtalen i høringsnotatet	53			
4.5.10.2	Høringsinstansenes syn	53			
4.5.10.3	Departementets vurdering	53			
4.5.11	Etterprøving	53			
4.5.11.1	Forslaget i høringsnotatet	53			
4.5.11.2	Høringsinstansenes syn	54			
4.5.11.3	Departementets vurdering	54			
4.5.12	Bestemmelsenes virkeområde	56			
4.5.12.1	Forslaget i høringsnotatet	56			
4.5.12.2	Høringsinstansenes syn	56			

**Forslag til lov om endringer
i opplæringslova og privatskolelova
(kompetansekrav, faglig ansvar og
bruk av fysisk inngripen for å avverge
skade m.m.)** 72



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 62 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i opplæringslova og privatskolelova (kompetansekrav, faglig ansvar og bruk av fysisk inngripen for å avverge skade m.m.)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 22. mars 2024,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) (2023) og lov om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).

Departementet foreslår at det i opplæringslova blir lovfestet et krav om relevant lærerutdanning i hovedregelen om ansettelse i lærerstilling. Videre foreslås det å videreføre reglene om midlertidig ansettelse, men å gjøre språklige endringer for å fremheve at ansettelse på vilkår bør vurderes før annen midlertidig ansettelse. Forslagene er omtalt i punkt 2.

Departementet foreslår å tydeliggjøre i opplæringslova at det kun er de som er ansatt i lærerstilling som kan ha faglig ansvar for opplæringen. Til-

svarende endring foreslås i privatskolelova. Forslaget er omtalt i punkt 3.

Departementet foreslår også å innføre regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen i opplæringslova og privatskolelova. Forslaget er omtalt i punkt 4.

Departementet foreslår dessuten å gjøre en teknisk justering i reglene om forvaltningsområdet for samiske språk i opplæringslova. Departementets forslag innebærer endringer i reglene som omtaler forvaltningsområdet for samiske språk, jf. sameloven § 3-1, som følge av endringer i sameloven som trådte i kraft 1. januar 2024. Forslaget innebærer ingen realitetsendringer. Forslaget er omtalt i punkt 5.

2 Kompetansekrav for ansettelse i lærerstilling

2.1 Bakgrunnen for forslaget

Departementet mener at det er behov for å gjøre endringer i regelverket for å understreke at det skal være krav om lærerutdanning for å bli ansatt i lærerstilling i skolen, se forslaget i punkt 2.6.1. Samtidig er det behov for fremdeles å ha regler som gir kommunene og fylkeskommunene et tilstrekkelig handlingsrom til å kunne gi et opplæringstilbud ved mangel på ønsket kompetanse.

Det har vært viktig for departementet å involvere partene i arbeidet, slik at regelendringene kan få bredest mulig forankring. Departementet har hatt dialog med flere organisasjoner som representerer både arbeidstakere og arbeidsgivere. Departementet orienterte i Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)* om arbeidet med å vurdere regelendringer.

2.2 Høringen

Forslag til endring i reglene om hvem som kan ansettes i lærerstilling ble sendt på høring 8. november 2023, sammen med forslag om å tydeliggjøre reglene om faglig ansvar for opplæringen (se punkt 3). Fristen for å komme med innspill var 5. januar 2024. Forslagene ble sendt på høring til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Barneombudet
Datatilsynet
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir)
Foreldreutvalget for grunnskoleopplæring (FUG)
Høgskolene
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Lånekassen
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)

Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge (NUBU)

Regelrådet

Samisk videregående skole og reindriftsskole, Kautokeino

Samisk videregående skole, Karasjok

Språkrådet

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede

Statistisk sentralbyrå (SSB)

Statped

Statsforvalterne

Sysseimesteren på Svalbard

Universitetene

Utdanningsdirektoratet

Riksrevisjonen

Sametinget

Sivilombudet

Fylkeskommunene

Kommunene

Elev- og lærlingombudene

Longyearbyen lokalstyre

Abelia – Forum for friskoler

Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Blå Kors

Elevorganisasjonen

Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Fagforbundet

Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)

Fagskolerådet

Fellesorganisasjonen

Forskerforbundet

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

Handikappede Barns Foreldreforening

Human-Etisk Forbund

Hørselshemmede barns organisasjon

Hørselshemmedes Landsforbund

Institutt for samfunnsforskning

Interesseorganisasjonen for Kommunal Voksenopplæring

Kommunesektorens organisasjon (KS)

Endringer i opplæringslova og privatskolelova (kompetansekrav, faglig ansvar og bruk av fysisk inngripen for å avverge skade m.m.)

Kristent Pedagogisk Forum	Nasjonalt senter for samisk i opplæringa
Landsorganisasjonen i Norge – LO	Nord Universitet
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)	Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
Lærernes Yrkesforbund	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Læringsmiljøsenderet	OsloMet
Montessori Norge	Språkrådet
MOT	Statistisk sentralbyrå (SSB)
Nordisk institutt for studium av innovasjon, forskning og utdanning	Statped
Norges Døveforbund	Universitetet i Agder
Norges Handikapforbund	Universitetet i Bergen
Norsk Forbund for Utviklingshemmede	Universitetet i Oslo
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring – NOVA	Universitetet i Stavanger
Norsk Leirskoleforening	Borgund videregående skole
Norsk Lektorlag	Møre og Romsdal fylkeskommune
Norsk Samers Riksforbund	Nordland fylkeskommune
Norske Fag- og Friskolers Landsforbund	Rogaland fylkeskommune
Norske Kveners Forbund	Troms fylkeskommune
Næringslivets Hovedorganisasjon – NHO	Trøndelag fylkeskommune
Odin Stiftelsen	Vestland fylkeskommune
Organisasjonen mot offentlig diskriminering	Aurskog-Høland kommune
Private grunnskoler (godkjent etter opplæringslova § 2-12)	Bergen kommune
Redd Barna	Bærum kommune
Riksmålsforbundet	Fredrikstad kommune
Røde Kors	Indre Østfold kommune
Rådet for psykisk helse	Kvinnherad kommune
Rådgiverforum Norge	Oslo kommune
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner	RSK Vest-Finnmark (oppvekstledere, barnehage og skolefaglige ansvarlige i Hammerfest, Alta, Hasvik, Måsøy, Loppa og Nordkapp.)
Skolelederforbundet	Rælingen kommune
Skolenes landsforbund	Sarpsborg kommune
Steinerskoleforbundet	Skien kommune
Steinerskolenes foreldreforbund	Time kommune
Taterne/Romanifolkets Menneskerettighetsforening – TRM	Trondheim kommune
Unge funksjonshemmede	Abelia – Forum for friskoler
UNICEF Norge	Akademikerne
UNIO	Autismeforeningen i Norge
Universitets- og høyskolerådet	Creo
Utdanningsforbundet	Delta
Virke	Dysleksi Norge
Voksenopplæringsforbundet	Fagforbundet
YS	Fellesorganisasjonen
Departementet har fått høringsinnspill fra:	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir)	Gjøvikregionen International School
Foreldretutvalget for grunnskoleopplæring (FUG)	Hjerleid handverksskole
Høgskolen i Innlandet	Hørselshemmede barns organisasjon
Høgskolen i Østfold	Hørselshemmedes Landsforbund
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)
	ISAAC
	Kommunesektorens organisasjon (KS)

Kristne Friskolers Forbund
 Landsorganisasjonen i Norge – LO
 NLA Høgskolen
 Norsk Lektorlag
 Norske Kveners Forbund
 Skolelederforbundet
 Skolenes landsforbund
 Skolenes landsforbund ved Frydenhaug skole
 Steinerskoleforbundet
 Tekna
 Utdanningsforbundet
 Utdanningsforbundet Vestfold
 Fire privatpersoner

Departementet har mottatt høringsinnspill uten merknader fra:

Forsvarsdepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Universitetet i Sørøst-Norge
 Agder fylkeskommune
 Åsnes kommune
 Kulturtanken – Den kulturelle skolesekken Norge

Synspunktene til høringsinstansene fra høringen er redegjort for i tilknytning til omtalen av de ulike forslagene. Innspillene fra høringsinstansene er tilgjengelige på nettsidene til regjeringen.

2.3 Gjeldende rett

2.3.1 Innledning

Presentasjonen av gjeldende rett tar utgangspunkt i de reglene som gjelder etter opplæringslova fra 1998 (lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)), og forskrift til denne.

Kunnskapsdepartementet la i Prop. 57 L (2022–2023) fram forslag til ny opplæringslov og forslag til endringer i privatskolelova. Ny opplæringslov ble vedtatt av Stortinget 9. juni 2023 og vil etter planen erstatte opplæringslova fra 1998 fra 1. august 2024. Stortinget vedtok også endringer i privatskolelova. I forslaget til lovendringer tas det utgangspunkt i de nye lovreglene. I punkt 2.3.4 under følger derfor en presentasjon av de relevante reglene i den nye loven.

2.3.2 Opplæringslova fra 1998

2.3.2.1 Generelle krav til kompetanse og kompetanseutvikling

De generelle kravene til kompetanse og kompetanseutvikling i skolen framgår av opplæringslova § 10-8. Ifølge paragrafen har skoleeieren ansvaret for å ha rett og nødvendig kompetanse i virksomheten. Videre skal skoleeieren sørge for at lærere, rektorer og andre ansatte i skolen får mulighet til å utvikle seg faglig og pedagogisk så de kan være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet.

2.3.2.2 Krav om relevant kompetanse for å bli ansatt i lærerstilling

Ifølge opplæringslova § 10-1 skal den som blir ansatt i lærerstilling (i loven fra 1998 omtalt som undervisningsstilling) i grunnskolen og vidaregående skole, ha faglig og pedagogisk kompetanse. De nærmere kompetansekravene for å bli ansatt i lærerstilling er fastsatt i forskrift til opplæringslova kapittel 14. Forskriften §§ 14-2 flg. lister opp de ulike utdanningene som er grunnlag for ansettelse i lærerstilling på ulike trinn. Uavhengig av utdanning, er det i § 14-1 et grunnleggende krav om at alle som skal tilsettes i slik stilling, må ha pedagogisk bakgrunn i samsvar med kravene i lærerutdanningene, eller tilsvarende pedagogisk kompetanse. I Kunnskapsdepartementets rundskriv F-025-03 *Praktisering av forskriftsbestemmelsene om lærerkompetanse i skoleverket* er det lagt til grunn at vilkåret om tilsvarende pedagogisk kompetanse innebærer at praksis på visse vilkår kan erstatte/komplettere formell kompetanse. Det er presisert i rundskrivet at skoleeier i slike tilfeller må forsikre seg om at vedkommende har den nødvendige teoretiske pedagogiske innsikten.

Dersom ingen søkere til en lærerstilling oppfyller kompetansekravene for ansettelse, kan søkere som ikke oppfyller kravene, blir ansatt midlertidig, jf. opplæringslova § 10-6. En midlertidig ansettelse etter denne paragrafen kan ikke vare lenger enn til 31. juli. Dersom ingen søkere oppfyller kompetansekravene for ansettelse, er det mulig å ansette en søker som er i gang med relevant utdanning, på vilkår om at utdanningen blir fullført. Dette følger av opplæringslova § 10-6a. Arbeidsgiver og arbeidstaker avtaler da lengden på ansettelsen ut fra omfanget av stillingen, lengden på utdanningen og hvor tilgjengelig utdanningstilbudet er. Dersom vilkåret om å fullføre utdanningen ikke blir oppfylt, gjelder reglene i arbeidsmiljøloven § 14-9 om avslutning av arbeidsforhold ved midlertidig ansettelse.

2.3.2.3 *Krav om relevant kompetanse for å kunne undervise i fag*

Ifølge opplæringslova § 10-2 gjelder også et krav om relevant kompetanse i undervisningsfag, med nærmere regler i forskriften. Kravet trådte i kraft i 2014. Det gjelder enkelte unntak, blant annet en tidsbegrenset dispensasjon fram til 1. august 2025 for de som har fullført allmennlærerutdanning, og de som før 1. januar 2014 oppfylte kravene for tilsetting i undervisningsstilling. Dette unntaket er gjort permanent som del av ny opplæringslov. Siden proposisjonen ikke inneholder forslag til endringer i kompetansekravene for å kunne undervise i fag, gis det ingen nærmere presentasjon av disse kravene.

2.3.3 Andre lover

2.3.3.1 *Privatskolelova*

Etter privatskolelova § 5-2 andre ledd bokstav i skal styret for skolen sørge for å ha rett og nødvendig kompetanse i virksomheten.

Kompetansekravene for undervisningspersonale i opplæringslova §§ 10-1 og 10-2 med tilhørende forskrifter, § 10-6 om midlertidig ansettelse og § 10-6 a om ansettelse på vilkår gjelder også for privatskolene, jf. privatskolelova § 4-2.

Departementet kan godkjenne alternative kompetansekrav for skoler som er godkjent med alternative læreplaner, se privatskolelova § 4-2 tredje ledd.

2.3.3.2 *Integreringsloven*

Kompetansekravet i integreringsloven § 39 er tilnærmet likelydende med någjeldende opplæringslov § 10-1. Den som skal undervise i norsk i kommunen etter integreringsloven, skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. I integreringslovens § 67 utdypes kompetansekravet. Den som skal undervise i norsk i kommunen etter integreringsloven, må oppfylle kravene for tilsetting i undervisningsstilling i kapittel 14 i forskrift til opplæringslova og 30 studiepoeng i norsk som andrespråk. For de som var ansatt i undervisningsstilling før 2021, er det gitt dispensasjon fram til 2029 fra kravet om 30 studiepoeng i norsk som andrespråk.

2.3.4 Ny opplæringslov og endringer i privatskolelova fra høsten 2024

2.3.4.1 *Kompetansekrav for ansettelse i lærerstilling*

I NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* foreslo opplæringslovutvalget å videreføre kompetansekravene for ansettelse i lærerstilling, og å videreføre dagens regler om mulighet for midlertidig ansettelse dersom det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene. Departementets høring høsten 2021 om forslag til ny opplæringslov, og Prop. 57 L (2022–2023), inneholdt forslag som er i tråd med dagens regler og opplæringslovutvalgets forslag.

I ny opplæringslov vedtok Stortinget departementets forslag til følgende lovregel:

§ 17-3 Krav om kompetanse for å bli tilsett i lærerstilling

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at dei som blir tilsett i lærerstilling, har relevant fagleg og pedagogisk kompetanse seinast når dei tar til i stillinga.

Dersom ingen søkjarar oppfyller kompetansekrava, kan andre tilsetjast mellombels i ei lærerstilling. Slik mellombels tilsetjing skal ikkje vare lenger enn til 31. juli, med mindre søkjaren blir tilsett på det vilkåret at påbyrja lærarutdanning skal fullførast. Kor lenge ei tilsetjing på vilkår om påbyrja utdanning skal vare, avtaler arbeidsgivaren og arbeidstakaren ut frå kor stor stilling og kor lang utdanning det er tale om, og kor tilgjengeleg utdanningstilbodet er.

Departementet kan gi forskrift om kva kompetanse ein må ha for å kunne bli tilsett i lærerstilling.

Kravene i § 17-3 gjelder også i opplæring for voksne, jf. ny lov § 19-13. De som skal undervise i grunnleggende ferdigheter i den forberedende opplæringen for voksne, vil fremdeles være unntatt fra kravene, jf. § 19-13 andre ledd, jf. § 19-6.

Kravene i ny opplæringslov § 17-3 gjelder som hovedregel også for private grunnskoler godkjent etter opplæringslova, se ny opplæringslov § 22-2 første ledd bokstav o, og for skoler godkjent etter privatskolelova, se privatskolelova § 4-2.

2.3.4.2 *Kompetansekrav for å undervise i fag*

Prop. 57 L (2022–2023) inneholdt forslag om å i hovedsak videreføre kravet i loven om relevant kompetanse i undervisningsfag. Dagens tidsbegrensede dispensasjon, ble foreslått erstattet med

et permanent unntak for de som har fullført allmennlærerutdanning og de som før 1. januar 2014 oppfylte kravene for tilsetning i lærerstilling. Stortinget vedtok departementets forslag.

2.4 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet

- å stille krav om relevant lærerutdanning i lovens hovedregel om ansettelse i lærerstilling
- språklige endringer for å fremheve at ansettelse på vilkår bør vurderes før annen midlertidig ansettelse
- å endre kravet til pedagogisk kompetanse i forskrift til opplæringslova, slik at alternativet i dagens § 14-1 om tilsvarende pedagogisk kompetanse endres til et krav om tilsvarende pedagogisk utdanning
- en overgangsregel om at arbeidsgiveren kan anse kravet om pedagogisk utdanning oppfylt dersom søkeren var fast ansatt i lærerstilling på tidspunktet ny lov og forskrift trer i kraft

2.5 Høringsinstansenes syn

2.5.1 Krav om lærerutdanning

Om lag 60 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å stille krav om relevant lærerutdanning i lovens hovedregel om ansettelse i lærerstilling, til erstatning for dagens krav om relevant faglig og pedagogisk kompetanse.

De aller fleste høringsinstansene støtter forslaget helt eller delvis, blant annet flere universitet, fylkeskommuner og kommuner, *FUG*, *KS*, *Norsk Lektorlag*, *Utdanningsforbundet* og en rekke interesseorganisasjoner.

Nordland Fylkeskommune støtter forslaget, og mener krav om relevant lærerutdanning vil bidra til økt kvalitet i opplæringen. *Universitetet i Stavanger*, *Bærum kommune* og *Bergen kommune* har lignende innspill. *Universitetet i Bergen* mener at forslaget vil kunne bidra til å styrke statusen til lærerprofesjonen og lærerutdanningen.

Universitetet i Agder har lignende innspill, og skriver:

Det å stille krav om relevant lærerutdanning i lovens hovedregel om ansettelse i lærerstilling er et viktig signal med tanke på å styrke læreryrkets status og med tanke på rekruttering.

Enkelte høringsinstanser, blant annet *Universitetet i Oslo*, mener det burde presiseres tydeligere hva

som menes med relevant lærerutdanning. *Utdanningsforbundet* har tilsvarende innspill, og mener at relevante lærerutdanninger i tillegg til de nevnte ni rammeplanstyrte lærerutdanningene, må avgrenses til fullført lærerutdanning fra utlandet som er godkjent av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Universitetet i Bergen støtter forslaget, men har innspill om begrepsbruk, og skriver:

Vi har merka oss at det gjennomgåande er den «pedagogiske» kompetansen som vert omtala og vektlagt, medan fagdidaktisk kompetanse ikkje blir nemnt. Lærerutdanning blir konsekvent omtala som «pedagogisk» utdanning. Dette er etter vårt syn uheldig, og det er ikkje i samsvar med måten lærerutdanning blir omtala på i rammeplanar for ulike typar lærerutdanning. Vi vil foreslå at ein i staden for å tale om pedagogisk utdanning bruker nemninga lærerutdanning, og at ein presiserer at det (jamfør rammeplanar) skal krevjast både pedagogisk og fagdidaktisk kompetanse av dei ferdige utdanna lærarane. Dette bør spesifiserast i lovteksten.

Enkelte høringsinstanser, blant annet *Skolelederforbundet* og *Skolenes landsforbund*, tar ikke eksplisitt stilling til om de støtter forslaget eller ikke, men gir uttrykk for at de ikke er imot forslaget. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* (HK-dir) sier generelt at det ikke er et urimelig krav for fast ansettelse som lærer at man har lærerutdanning. Direktoratet peker på at høringsnotatet ikke tar stilling til hvordan forslaget vil kunne påvirke godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner.

Hørsehemmede barns organisasjon (Hhbo) støtter ikke forslaget, og skriver:

Vi skulle ønske at Norge var der at vi kunne støtte forslaget om å stille krav til lærerutdanning. Norge er ikke der. Hhbo ber derfor om at forslaget avvises/settes på vent, da det ikke er i tråd med dagens ressursituasjon i skolene.

Kristne Friskolers Forbund støtter ikke forslaget, og mener forslaget utelukker at skolene kan finne riktig kompetanse, særlig for opplæring av elever med behov for tilrettelegging. Forbundet mener at særlig små skoler trenger større fleksibilitet i reglene om ansettelse til å få lærerkabalen til å gå opp. *Steinerskoleforbundet* foretrekker dagens regler fremfor høringsforslaget, og skriver blant

annet at det særlig for små skoler i distriktene er utfordrende å ha nok lærerutdannet personell.

Enkelte høringsinstanser mener det er viktig at det foreslåtte lovkravet til lærerutdanning ikke blir et hinder for at andre yrkesgrupper deltar i opplæringen i skolen. *Fagforbundet* skriver i den anledning:

Fagforbundet støtter regjeringen i at det er svært viktig for barn og unges læring, mestring og trivsel at de møter kvalifiserte lærere. Samtidig er det viktig å understreke at det er viktig med flere og andre yrkesgrupper i skolen, der det ikke er nødvendig at de ansatte har lærerutdanning. Fagforbundet støtter departementet i at ansatte i lærerstilling som hovedregel skal ha lærerutdanning. Samtidig mener Fagforbundet det vil være unntak for spesialpedagoger som jobber i spesialskoler. Når det er deres kompetanse spesialskolene ønsker og etterlyser, må det være mulig å søke etter den kompetansen og kunne gi spesialpedagogene fast ansettelse i undervisningsstillinger.

Fellesorganisasjonen har lignende innspill, og skriver blant annet:

FO er derfor opptatt av at loven må åpne opp for at skoleeiere og skoleledere kan ansette vernepleiere i lærerstillinger hvis det er det skolen trenger. Det mener vi også er i tråd med prinsippene for tillitsreform og bidrar til at skoleeier og skoleleder får det lokale handlingsrommet som trengs for at alle elever får et skoletilbud i tråd med den enkeltes behov og forutsetning.

De fleste som støtter forslaget om å stille krav i loven om relevant lærerutdanning, støtter også forslaget om å endre kravet til pedagogisk kompetanse i forskrift til opplæringslova, slik at pedagogisk praksis ikke lenger skal kunne vektlegges i vurderingen av om en søker har tilsvarende pedagogisk kompetanse som lærerutdanningene gir. *Universitetet i Agder* skriver i den anledning:

Avdeling for lærerutdanning ved UiA støtter videre forslaget om at pedagogisk praksis ikke lenger skal kunne vektlegges i vurderingen av om en søker har tilsvarende pedagogisk kompetanse som lærerutdanningene gir, og anser det som en naturlig konsekvens av innskjerpingen i lovens hovedregel.

Aurskog-Høland kommune skriver at de støtter prinsippet,

men ønsker å peke på noen dilemmaer man kan møte i ansettelse. Man opplever fra tid til annen at søkere får dårlige referanser fra tidligere arbeidsforhold. Det kan dreie seg om for dårlig klasseledelse, manglende evne til å samarbeide med kollegaer og foresatte, manglende progresjon og forutsigbare rammer, etc. Dette blir et dilemma i en ansettelsesprosess, når man ikke kan vektlegge pedagogisk praksis i vurderingen, men i stedet bare lene seg på en formell kompetanse. I praksis vil ikke det være til elevens beste.

Enkelte instanser, *Hørselshemmede barns organisasjon*, *Rølingen kommune*, *Sarpsborg kommune* og *Hjerleid handverksskole* støtter ikke forslaget, ut fra en bekymring av at det kan bli utfordringer med å få tak i medarbeidere som har kompetanse knyttet til elevers ulike særlige behov for tilrettelagt opplæring.

På den annen side støtter *Hørselshemmedes Landsforbund* forslaget og mener at pedagogisk utdanning er spesielt viktig kunnskap når det gjelder undervisning av elever med funksjonshindringer.

OsloMet støtter forslaget, men skriver at det bør defineres hva «tilsvarende pedagogisk utdanning» kan være slik at denne ikke blir forstått for vidt. Høgskolen forslår i den anledning for eksempel «godkjent lærerutdanning fra utlandet, lærerutdanning fra utlandet godkjent gjennom kompletterende lærerutdanning fra Norge o.l.». *Høgskolen i Innlandet* mener det er vanskelig å se for seg hva en tilsvarende pedagogisk utdanning skulle være, og mener dette bør kunne strykes fra forskriften, ettersom første del av setningen dekker formålet med regelendringen.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) støtter ikke forslaget, og skriver blant annet:

IMDi er enig i at pedagogisk erfaring alene ikke skal kunne erstatte utdanning. Det er imidlertid viktig at forslaget ikke bryter med prinsippet i norsk kompetansopolitikk om at kompetanse kan opparbeides i arbeidslivet og på andre arenaer, såkalt realkompetanse. Dette er også i tråd med Lisboa-konvensjonen (EØS-rett). IMDi's anliggende er å påse at lærere med utdanning og erfaring opparbeidet i et annet land også skal kunne vurderes for lærerstillinger i Norge. Det er verdifullt i en flerkul-

turell skole at lærere har en mangfoldig bakgrunn.

Møre og Romsdal fylkeskommune mener det generelt er viktig at kvalifisering og rekruttering til læreryrket ivaretas i ny forskrift, og skriver:

Generelt må kvalifisering og rekruttering til læreryrket ivaretakast i ny forskrift. Realkompetanse for yrkesfaglærarar er for lite vektlagt i framlegget til ny opplæringslov. Fem år med relevant yrkeserfaring bør kompensere for to år yrkesteoretisk utdanning. Dei store utfordringane med rekruttering av lærarar, og spesielt yrkesfaglærarar, må takast omsyn til i framlegget til ny opplæringslov, og skjerping av reglane om pedagogisk kompetanse medfører auka utfordringar i rekrutteringsarbeidet. I høyringsdokumentet blir det i avslutninga av kapittel 6 vist til at det kan bli «noko» meir krevjande å få lærarar med tilstrekkeleg pedagogisk kompetanse. Det bør leggest til rette for at søkarar til yrkesfaglærarstillingar som har relevante fagbrev og mange års realkompetanse får ein mindre omfattande veg gjennom yrkesfaglærarutdanninga.

I høringen ba departementet om innspill til hvilke konsekvenser høringsinstansene mener forslagene til endringer i reglene om kompetansekrav i loven og forskriften vil ha. Enkelte kommuner og fylkeskommuner, blant annet *Bærum kommune*, *Fredrikstad kommune* og *Skien kommune*, påpeker at endringene vil ha liten betydning, da de i hovedsak ansetter personer med lærerutdanning i faste lærerstillinger. *Vestland fylkeskommune* skriver i den anledning:

Fylkesdirektøren vurderer at tilsetjingar i Vestland fylkeskommune har krav om lærerutdanning for å bli fast tilsett i undervisningsstilling, og at ein ikkje har vurdert andre pedagogiske utdanningar eller anna pedagogisk kompetanse som å oppfylle tilsvarende pedagogisk utdanning som lærerutdanning. Fylkesdirektøren sin praksis følger krava i forskrift til opplæringslova §14-4.

Oslo kommune har lignende innspill, og skriver:

Forslaget er en innsnevring av dagens vilkår om relevant pedagogisk kompetanse, men endringen vil ha liten formell betydning for Oslo kommune da dette allerede er eksisterende praksis.

Bergen kommune skriver:

Endringene som departementet foreslår, vil ikke få store konsekvenser for Bergen kommune. Over 99% av undervisningen i bergensskolen blir utført av ansatte med godkjent pedagogisk utdanning. Skoleeier er ikke kjent med at skolene har ansatt søkere med annen pedagogisk bakgrunn eller søkere med annen pedagogisk utdanning enn godkjent lærerutdanning i fast stilling.

KS skriver om endringen av kompetansekrav i loven at

Dette synliggjør at det så langt som mulig skal ansettes lærere med relevant lærerutdanning i undervisningsstillinger. Dette tilstrebes av kommunene allerede i dag, og som påpekt oppfylles dette kravet for de aller fleste undervisningsstillinger.

Høgskolen i Innlandet mener endringsforslaget om relevant lærerutdanning i stedet for relevant og faglig pedagogisk kompetanse vil være en fordel også for sviktende rekruttering til lærerutdanningene. *Bærum kommune* har lignende innspill, men påpeker likevel at «I tilfeller der det er få søkere til utlyste lærerstillinger vil økte kompetansekrav for lærerstilling også kunne bidra til at rekrutteringen av kvalifiserte lærere blir vanskeligere.» Enkelte andre høringsinstanser, blant annet *Aurskog-Høland kommune* og *RSK Vest-Finnmark* (oppvekstledere, barnehage- og skolefaglige ansvarlige i Hammerfest, Alta, Hasvik, Måsøy, Loppa og Nordkapp) og *Trøndelag fylkeskommune* påpeker at forslagene kan gjøre det mer utfordrende å få kvalifiserte søkere til lærerstillinger.

IKVO – Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring støtter prinsippene i forslaget, men er bekymret for at det foreslåtte lovkravet vil gjøre det enda vanskeligere for kommunene å ansette nok lærere til å fylle opplæringsbehovet for flyktninger.

Abelia mener at man med lovforslagets krav om «lærerutdanning» risikerer å utelate godt kvalifiserte søkere til stillinger innen for eksempel spesialundervisning og i spesialskoler. *Statped* har lignende innspill, og er bekymret for at forslaget vil gjøre det krevende å få rekruttert nødvendig kompetanse innen spesialpedagogikk og norsk tegnspråk til alternativ opplæringsarena for tegnspråkopplæring og til spesialskoler. *Statped* ber derfor Kunnskapsdepartementet vurdere om det

kan gi dispensasjon fra kompetansekravet for spesialskoler/-enheter som gir et opplæringstilbud til elever med komplekse spesialpedagogiske behov og/eller at konsekvensene av forslaget til kompetansekrav utredes nærmere for disse opplæringsarenaene.

I departementets spørsmål om konsekvenser, ble det også bedt om eventuelle konkrete tilbakemeldinger om hvilke søkere med annen pedagogisk bakgrunn som er blitt vurdert å oppfylle vilkåret om tilsvarende pedagogisk kompetanse, og som ikke ville ha oppfylt et krav om tilsvarende pedagogisk utdanning. Kun et fåtall høringsinstanser har kommentert dette.

Enkelte høringsinstanser, blant annet *Nordland fylkeskommune*, *OsloMet* og *Fagforbundet*, mener det er nødvendig med et styrket tilbud om lærerutdanning, både generelt og som en konsekvens av de foreslåtte lov- og forskriftsendringene. Flere peker også på viktigheten av rekrutteringsarbeidet til lærerutdanningene. *Tekna* har også innspill om dette, og skriver blant annet:

Tekna mener det derfor er svært viktig at krav om lærerutdanning ikke blir et unødvendig hinder for at flere realister med høy faglig utdanning fra før, velger en karriere i skolen. Tekna mener det derfor er nødvendig å se nærmere på hvordan PPU kan gjøres mer fleksibel, tilgjengelig og mer relevant for de som ønsker jobbe i skolen. Vi ser en svært urovekkende utvikling i rekrutteringen av realfaglærere. Både lektorprogrammene innen realfag og andelen som velger fordypning i realfag i GLU-utdanningene, er nedadgående. Det er et stort behov for tiltak som bidrar til å øke rekrutteringen til læreryrket på kort og lang sikt. Tekna ber regjeringen sette i gang et arbeid med å se på PPU og tilpasse denne bedre til dem som ønsker kombinere utdanningen med det å samtidig være i en undervisningsstilling på en skole.

Hjerleid handverksskole skriver at de opplever det utfordrende for rekruttering av gode håndverklærere at det ikke er mulig å ta PPU uten først å ha en master i bunnen. *Delta* påpeker at det er store utfordringer med rekruttering av lærere til yrkesfag, og mener det må oppleves som mulig og håndterbart å bli yrkesfaglærer, og at man skal kunne ta pedagogisk utdanning i kombinasjon med jobb.

2.5.2 Ansettelse på vilkår

Om lag 35 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å videreføre reglene om midlertidig ansettelse, men å gjøre språklige endringer for å fremheve at ansettelse på vilkår bør vurderes før annen midlertidig ansettelse. De fleste høringsinstansene støtter forslaget helt eller delvis, blant annet flere universitet, fylkeskommuner og kommuner, *Delta*, *Kristne Friskolers Forbund*, *Tekna*, og flere interesseorganisasjoner.

KS mener det er helt avgjørende å videreføre reglene om midlertidig ansettelse for å sikre elevenes rett til opplæring når det er mangel på kvalifiserte søkere til undervisningsstillinger. KS støtter også den foreslåtte språklige justeringen.

Flere av høringsinstansene som støtter forslaget mener det er positivt at de foreslåtte reglene gir et signal om at ansettelse på vilkår bør vurderes før annen midlertidig ansettelse. *NTNU* er en av disse. Det samme er *Oslo kommune*, som viser til at dette uansett er i tråd med dagens anbefalinger til skolene i kommunen.

Utdanningsforbundet og *Norsk Lektorlag* ønsker kun å videreføre reglene om ansettelse på vilkår, og ikke annen midlertidig ansettelse. *Utdanningsforbundet* uttaler blant annet:

Dagens regelverk opnar for at personar heilt utan lærarutdanning eller anna relevant pedagogisk kompetanse kan tilsetjast i undervisningsstilling, og få det store ansvaret for å planleggje, gjennomføre og følgje opp opplæringa til barn og unge. Det er uakseptabelt.

[...]

Å berre nemne tilsetjing på vilkår før mellombels tilsetjing i lovteksten utan andre føringar, slik departementet gjer i det andre alternativet, vil etter *Utdanningsforbundet* si vurdering ha liten verdi og ha svært liten innverknad på kven som vert tilsett etter desse unnataka, og følgeleg ikkje sikre elevane lovfesta rett til opplæring.»

CREO, *Skolenes Landsforbund* og *LO* har innspill om at man heller bør ha dispensasjonsregler, dersom det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene. *CREO* skriver i den anledning:

Creo ønsker et tillegg til ny § 17-3 i loven eller i forskrift, om at det skal søkes dispensasjon dersom det blir nødvendig å bruke lærer uten godkjent utdanning. Opplæringslova må ha like tydelige krav som forskrift om pedagogisk

bemannings- og dispensasjon i barnehager – § 2 og 3.

Høyskolen i Innlandet støtter forslaget, men påpeker at det ikke fremkommer hvilke forventninger dette stiller til lærerutdanningsinstitusjonene når det kommer til tilrettelegging av utdanning ved siden av arbeid. *Delta* har lignende innspill og peker på at man må sørge for at det finnes hensiktsmessige utdanningsstilbud for personer ansatt på vilkår.

Akademikerne mener skoleeier må vurdere ansettelse på vilkår før annen midlertidig ansettelse, og skriver:

Både i Akademikernes innspill til opplæringslovutvalgets utredning og forslag til ny Opplæringslov var vi skeptiske til å videreføre muligheten for å ansette midlertidig og på vilkår. Vi støtter derimot forslaget om at ansettelse på vilkår skal vurderes før annen midlertidig ansettelse. Loven bør da tydelig presisere at ansettelse på vilkår skal brukes så lite som mulig, og bare når den ansatte allerede har faglige kvalifikasjoner. I tillegg må den som ansettes på vilkår få både rett og plikt til kvalifisering. Det vil sikre at elevene raskere får kvalifiserte undervisere, og minimere misbruk av reglene om tilsetting på vilkår. Det er viktig å presisere at man skal tilstrebe å ansette kvalifiserte lærere først, dette bør komme tydelig frem av loven.

Enkelte høringsinstanser har innspill til kravet om «påbegynt lærerutdanning» i reglene om ansettelse på vilkår. *Troms fylkeskommune* ønsker en presisering av hva som ligger i begrepet «lærerutdanning». *Rogaland fylkeskommune* har ikke innvendinger til de språklige justeringene i forslaget, men mener kravet om at en lærerutdanning må være «påbegynt», skaper problemer for enkelte, og skriver i den anledning:

Det kan imidlertid skape problemer ved rekruttering av lærere ved yrkesfaglige studieretninger, spesielt de tekniske fagene, der flere lærere uten pedagogisk utdanning rekrutteres fra bedrifter og da kun kan ansettes på vilkår om at en påbegynt lærerutdanning blir fullført. Ettersom ansettelser ofte finner sted etter søknadsfristen til høyere utdanning, er det få yrkesfaglærere som har påbegynt lærerutdanning i det de ansettes på skolene. Dette betyr at de vil måtte gå til en utrygg stilling som i utgangspunktet ikke kan vare lenger enn til

31.07 (jf. bestemmelsens tredje ledd). I praksis betyr det at man, i tillegg til å ha lite å lokke med lønsmessig, må si til en aktuell kandidat uten ped, at stillingen er midlertidig, og må lyses ut hvert år framover. Mange dyktige fagpersoner vil ikke ønske å forlate en trygg jobb til fordel for en mer utrygg stilling, og kravet om at utdanningen skal være påbegynt før tilsetting vil dermed kunne føre til at det blir vanskeligere å rekruttere dyktige fagpersoner i yrkesfagene. Skoleeier foreslår derfor å kutte ut ordet påbegynt i setningen, evt. foreslå at det legges inn et unntak for yrkesfaglige programområder, hvor fast ansettelse på vilkår om å ta pedagogikk innen en viss tid, fortsatt gjøres mulig. Dette vil opprettholde rekrutteringsgrunnlaget og vil øke fleksibiliteten for skolene og det lokale handlingsrommet for skolene.

Møre og Romsdal fylkeskommune har lignende innspill. Fylkeskommunen peker på at det spesielt innen yrkesfag er vanskelig å finne kvalifiserte kandidater, og skriver:

Forslaget til lovt tekst ser ut til å videreføre at skal vere mogleg å tilsette på vilkår. I lovforslaget står det at dei som har «påbegynt» pedagogisk utdanning kan få tilsetting på vilkår. Det bør vere mogleg å tilsette på vilkår utan at pedagogisk utdanning er påbegynt. Vilkåret bør vere at det skal fullførast innan ein gitt tidsfrist/ei gitt tid.

Skolelederforbundet har lignende innspill som Rogaland fylkeskommune, og skriver blant annet:

Erfaringsmessig er det, spesielt innenfor håndverks- og industrifagene, svært få av de som rekrutteres inn som yrkesfaglærere som har påbegynt praktisk-pedagogisk utdanning (PPU) eller yrkesfaglig lærerutdanning (YFL). Disse vil slik forslaget er, ikke kunne tilsettes i fast stilling på vilkår om å gjennomføre lærerutdanning.

Språkrådet støtter forslaget, og skriver:

Med utgangspunkt i vårt ansvar for å fremme de nasjonale minoritetsspråkene kvensk, romani og romanes vil vi understreke at behovet for midlertidig ansettelse på visse vilkår kan være særlig stort for skoler som trenger lærere til å undervise i kvensk eller finsk.

2.5.3 Overgangsregler

Om lag 25 høringsinstanser har uttalt seg om behovet for overgangsregler og departementets forslag til overgangsordning for de som er fast ansatt i en lærerstilling på tidspunktet den nye loven og forskriften trer i kraft. De fleste høringsinstansene støtter forslaget helt eller delvis.

KS støtter forslaget, og skriver at forslaget

fremstår som en rimelig løsning for lærere som har fått vurdert og godkjent sin kompetanse etter tidligere regelverk, og som har relevant faglig og pedagogisk kompetanse, erfaring og gode kvalifikasjoner.

Også *Kristne Friskolers Forbund* støtter forslaget.

Bærum kommune mener det bør være en overgangsordning, og skriver:

Der det allerede er vurdert at den enkelte ansatte er kvalifisert undervisningspersonell bør dette være grunnlag for fortsatt å være definert som kvalifisert som en overgangsordning. Det må fastsettes en klar dato for når dette skal være gjeldende.

Oslo kommune viser til at det ikke er vanlig i Oslo å godkjenne annen kompetanse enn lærerkompetanse, og at en overgangsordning derfor i all hovedsak vil være overflødig. *Kvinnherad kommune* har lignende innspill. *Utdanningsforbundet* er usikre på behovet for en overgangsordning, men skriver at de

er opne for at det kan vere tenleg med ei slik overgangsordning sidan det kan vere vanskeleg å skode over moglege situasjonar der det kan vere behov for dette. Til dømes kan framlegget ha betydning for personar med master i pedagogikk, og framlegget vil også kunne ha overslagseffekt for personar med utanlandsk utdanning der dei har opparbeid kompetanse, men utan å ha formell pedagogisk utdanning.

Norsk Lektorlag ønsker primært ikke en overgangsordning, da de mener dette vil uthule departementets forslag om krav til lærerutdanning for ansettelse i lærerstilling. Organisasjonen mener sekundært at en overgangsordning bare bør gjelde ansettelse hos eksisterende skoleeier, og ikke ansettelser hos andre skoleeiere.

Delta støtter en overgangsordning, men mener at denne bør gå lenger enn departementets

forslag ved også å omfatte de som tidligere har vært ansatt i lærerstilling, for å unngå at tidligere velfungerende arbeidstakere i skolen faller ut av arbeidslivet. *Delta* mener det eventuelt kan være et vilkår at de tidligere har jobbet minst tre år i lærerstilling. *Nord Universitet og Høgskolen i Østfold* har lignende innspill, og mener at en unntaksordning bør gjelde også for søkere som tidligere har vært ansatt i lærerstilling, og som nå søker seg tilbake til læreryrket.

2.6 Departementets vurdering

2.6.1 Krav om lærerutdanning

Det er svært viktig for barn og unges læring, mestring og trivsel at de møter kvalifiserte lærere. Selv om det i dag finnes dyktige ansatte i norsk skole uten lærerutdanning, mener departementet at de som ansettes i lærerstilling, skal ha lærerutdanning.

Det har også vært et ønske fra flere av partene i sektor at det blir tydeliggjort i loven at det er lærerutdanning som skal være inngangen til å bli ansatt i lærerstilling.

Lærerutdanningen i Norge har god kvalitet. Det å ansette personer med lærerutdanning bidrar til å gi elevene et opplæringstilbud av god kvalitet, utvikle et godt profesjonsfelleskap blant lærerne og utvikle et godt samarbeid om opplæringen.

Departementet mener at det skal være tydelig i loven at lærerutdanning skal være et krav for fast ansettelse i lærerstilling. Departementet foreslår, i tråd med høringsforslaget, å endre ordlyden i den nye loven § 17-3 slik at det istedenfor et krav om «relevant fagleg og pedagogisk kompetanse», blir et krav om «relevant lærerutdanning». De aller fleste høringsinstansene som har gitt innspill til forslaget, støtter det. Flere av de som støtter forslaget, er enig med departementet i at et krav om relevant lærerutdanning vil bidra til økt kvalitet i opplæringen.

Enkelte høringsinstanser støtter intensjonen i forslaget, men mener ressurs situasjonen i skolen og mangel på lærere gjør at det vil bli vanskelig å oppfylle det nye lovkravet. Departementet bemerker at det, som påpekt over, er svært viktig at reglene i opplæringslova bidrar til å sikre elevene en opplæring av god kvalitet. Departementet mener at en tydelig hovedregel om at det er de med lærerutdanning som skal ansettes i lærerstillinger, er viktig for å oppnå dette. Departementet er også enig med de høringsinstansene som mener at et slikt krav kan styrke læreryrkets sta-

tus og bidra til økt rekruttering til læreryrket. Departementet gjør oppmerksom på at vi foreslår å videreføre reglene om midlertidig ansettelse, inkludert ansettelse på vilkår, for de tilfellene at det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene for ansettelse i lærerstillinger, se punkt 2.6.2.

Enkelte høringsinstanser mener det er viktig at det foreslåtte lovkravet til lærerutdanning ikke er et hinder for at andre yrkesgrupper deltar i opplæringen i skolen. Departementet er enig i at skolene skal ha ansatte med ulik kompetanse. Dette er viktig for å bidra til et godt lag rundt elevene, ikke minst elever med ulike tilretteleggingsbehov. Selv om andre yrkesgrupper ikke er nevnt i loven, betyr ikke det at de ikke kan være representert i skolen. Tvert imot forutsetter reglene i både dagens opplæringslov og den nye opplæringslova at kommunen og fylkeskommunen ansetter personer med ulik kompetanse. Med vedtakelsen av den nye loven, sluttet Stortinget seg til departementets vurdering om ikke å lovregulere andre særskilte yrker eller annen særskilt kompetanse i skolen. I Prop. 57 L (2022–2023) skrev departementet i punkt 50.5.12 blant annet følgende:

Departementet er samd med dei høringsinstansane som påpeikar viktigheita av å ha ulik kompetanse i skolen, men ser likevel ikkje grunn til å regulere særskilt kva kompetanse som skal krevjast. Det generelle kravet i forslaget § 17-1 om at kommunen og fylkeskommunen har ansvar for å ha den rette og nødvendige kompetansen, vil innebære at skolane må sørge for rett og ulik kompetanse. Dette inneber til dømes at skolane må sørge for å ha tilsette med relevant kompetanse for å sikre at retten elevane har til eit godt skolemiljø, blir vareteken. Eit anna døme er at skolane også må ha tilsette som vareteke dei elevane som har rett til individuell tilrettelegging. I nokre tilfelle vil dette innebære at skolane må ha tilgang til tilsette med spesialpedagogikk eller annan kompetanse som er nødvendig for å vareta behovet til elevane for tilrettelegging.

Forslaget om å lovfeste et krav om relevant lærerutdanning knytter seg til reglene om ansettelse i lærerstilling, ikke andre ansatte i skolen.

Når det gjelder innspillene om at forslaget kan påvirke spesialundervisning ol., vil departementet påpeke at den som skal gi individuelt tilrettelagt opplæring, etter ny opplæringslov § 11-9 som utgangspunkt må oppfylle kompetansekravene for å bli ansatt i lærerstilling og kravene om relevant

kompetanse i fagene det skal undervises i. Det gjelder likevel enkelte unntak fra dette. Muligheten til å gjøre unntak fra kravet om at lærerne må ha relevant kompetanse i fagene de skal undervise i, dersom en konkret vurdering av eleven og den individuelt tilrettelagte opplæringen som skal gis, tilsier det, videreføres i ny lov § 11-9 tredje ledd. I tillegg er det i den nye loven vedtatt en ny unntaksregel: Det vil fremover kunne gjøres unntak fra både (1) kompetansekrav for ansettelse i lærerstilling og (2) krav om relevant kompetanse i undervisningsfag, dersom personen som skal undervise har en universitets- eller høyskoleutdanning som gjør hen særlig egnet til å ivareta behovet til eleven, se ny lov § 11-9 andre ledd. Departementet mener det bør være et utgangspunkt for all undervisning at den som skal gi opplæringen har lærerutdanning, og at behovet for å kunne gjøre unntak fra dette av hensyn til elevene ivaretas av de nevnte unntaksmulighetene i den nye loven.

Ordet lærerutdanning er ment å vise til de rammeplanstyrte lærerutdanningene som kvalifiserer for arbeid i grunnskole og videregående skole. I dag er dette: grunnskolelærerutdanninger for trinn 1–7 og 5–10, samiske grunnskolelærerutdanninger for trinn 1–7 og 5–10, lektorutdanning for trinn 8–13, praktisk-pedagogisk utdanning (PPU-A), praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag for trinn 8–13 (PPU-Y), yrkesfaglærerutdanning for trinn 8–13 og lærerutdanning i praktiske og estetiske fag for trinn 1–13. Treårig faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag er under utvikling. Relevant lærerutdanning vil også kunne være annen pedagogisk utdanning, dersom skoleeier vurderer denne som tilsvarende.

Når det gjelder innspillet fra *Universitetet i Bergen* om at de savner bruk av begrepet fagdidaktisk kompetanse i loven, vil departementet bemerke at dette anses dekket når det kreves relevant lærerutdanning.

De nærmere kravene til kompetanse for å kunne ansettes som lærer, er fastsatt i forskrift og utdypet i veiledning til reglene. Som beskrevet i punktet om gjeldende rett, er det i dag lagt til grunn at praksis på visse vilkår kan erstatte/komplettere formell pedagogisk kompetanse. Departementet er kjent med at muligheten for å vurdere praksis som tilsvarende pedagogisk kompetanse vurderes ulikt i sektor. Etter departementets vurdering bør pedagogisk erfaring ikke kunne erstatte pedagogisk utdanning, ved ansettelse i lærerstilling. Departementet mener derfor at forståelsen av dagens forskriftsregler ikke bør videreføres når ny opplæringslov med forskrift trer i

kraft fra august 2024. En lovendring som foreslått over, vil i utgangspunktet heller ikke åpne for at en slik forståelse av forskriftsreglene videreføres. I høringen foreslo derfor departementet å endre alternativet i dagens § 14-1 om «tilsvarande pedagogisk kompetanse» til et krav om «tilsvarande pedagogisk utdanning».

De fleste som støtter forslaget om å lovfeste et krav om lærerutdanning i loven, støtter også forslaget om å endre dagens forskriftsregler. Dette er naturlig siden reglene må ses i sammenheng, og siden dagens forståelse av forskriften ikke kan videreføres med det aktuelle lovforslaget. Departementet tar sikte på å fastsette forskriftsregler i tråd med høringen tidsnok til at reglene kan tre i kraft samtidig med planlagt ikrafttredelse av ny opplæringslov med forskrifter 1. august 2024.

Når det gjelder innspillene om at det bør presiseres hva tilsvarende pedagogisk utdanning kan være, vil departementet peke på at det i utgangspunktet vil være opp til skoleeier å vurdere vilkåret. På vanlig måte vil departementet vurdere om det er behov for veiledning til ny lov og forskrift.

Når det gjelder innspillet om at det vil være utfordrende i ansettelsesprosesser å ikke kunne vektlegge pedagogisk praksis i vurderingen av søkere, vil departementet bemerke at kommunene og fylkeskommunen fremdeles vil kunne se hen til praksis, erfaring osv. i vurderingen og sammenligningen av ulike søkere som oppfyller kompetansekravene.

Flere av kommunene og fylkeskommunene har spilt inn at de foreslåtte endringene uansett er i tråd med dagens ansettelsespraksis, og at de foreslåtte endringene derfor vil få svært begrensede konsekvenser. Departementet er enig i at endringene i lov og forskrift vil ha begrenset betydning. Også i dag er veiledningen om lov og forskrift tydelig på at skoleeier uansett må forsikre seg om at den som skal ansettes, har den nødvendige teoretiske pedagogiske innsikten. Departementet legger derfor til grunn at de fleste som ansettes på grunnlag av vilkåret om tilsvarende pedagogisk kompetanse i dag, har formell utdanning, og ikke kun erfaring fra undervisning i skolen.

Departementet er derfor ikke ubetinget enig med innspillene om at forslaget vil gjøre det vanskeligere å rekruttere til lærerstillinger. De foreslåtte regelendringene vil også kunne bidra til å heve statusen for læreryrket, og dermed bidra positivt til rekrutteringen til lærerutdanningene og til lærerstillinger i skolen.

Departementet vil også påpeke at det foreslås å videreføre reglene om midlertidig ansettelse,

inkludert ansettelse på vilkår, for de tilfellene at det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene for ansettelse i lærerstilling. Totalt sett vil derfor regelendringene etter departementets mening være balanserte.

For å møte situasjonen med flere ukrainske flyktninger i norske klasserom, jf. enkelte høringsinnspill om dette, jobber regjeringen med flere ulike tiltak for å sikre god og fullverdig opplæring.

Når det gjelder spørsmålet fra *HK-dir* om hvordan forslaget vil kunne påvirke godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for personer med utenlandske kvalifikasjoner, vil departementet peke på at dagens godkjenningsordning ikke er berørt av forslaget.

Forslagene vil ha betydning for kompetansekravene i privatskolelova og integreringsloven, jf. omtalen av gjeldende rett i punkt 2.3.

Departementet foreslår å stille krav om relevant lærerutdanning i lovens hovedregel om ansettelse i lærerstilling, se forslaget til § 17-3 første ledd.

2.6.2 Ansettelse på vilkår

Departementet foreslår, i tråd med høringsforslaget, å videreføre reglene om midlertidig ansettelse, men å gjøre språklige endringer for å fremme at ansettelse på vilkår bør vurderes før annen midlertidig ansettelse. Forslaget støttes av de fleste høringsinstansene som har uttalt seg om dette.

Det er svært viktig at barn og unge møter kvalifiserte lærere i skolen, noe forslagene over til lov- og forskriftsendringer er ment å bidra til å sikre. Hensynet til elevenes beste tilsier følgelig at skolene i størst mulig grad skal ha kvalifiserte lærere i opplæringen.

Samtidig har departementet fått tilbakemeldinger fra kommunene og fylkeskommunene om at dersom elevene skal kunne gis et opplæringstilbud, vil det i enkelte tilfeller være nødvendig å fremdeles ha regler som gjør det mulig å ansette andre enn kvalifiserte lærere ved mangel på søkere med slik kompetanse. Også fra elevperspektivet, og av hensyn til barnets beste, vil det være behov for unntaksregler for å sikre at elevene ikke risikerer å møte stengte skoledører. Departementet foreslo derfor i høringen at dagens regler om midlertidig ansettelse bør videreføres.

Reglene om midlertidig ansettelse, inkludert ansettelse på vilkår, følger av den nye loven § 17-3 andre ledd. Reglene om ansettelse på vilkår er i paragrafen likestilt med annen midlertidig anset-

telse, og det er opp til kommunen eller fylkeskommunen om den velger å ansette med vilkår om at påbegynt lærerutdanning skal fullføres, eller annen midlertidig ansettelse. Ved sistnevnte kan ikke ansettelsesforholdet vare lenger enn til 31. juli, det vil si ut skoleåret.

Det å ansette på vilkår om at en påbegynt lærerutdanning skal fullføres, kan bidra til at flere tar lærerutdanning. Departementet mener derfor det vil være hensiktsmessig at reglene om midlertidig ansettelse i større grad gir uttrykk for at ansettelse på vilkår bør vurderes *før* annen midlertidig ansettelse.

Departementet foreslår, i tråd med vurderingene i høringsnotatet, en språklig endring ved at rekkefølgen på de to unntaksalternativene justeres, slik at alternativet om ansettelse på vilkår kommer før alternativet om annen midlertidig ansettelse. Dette vil ikke ha formell betydning for prioritering av søkere, men gir et signal om at ansettelse på vilkår med mål om fullført lærerutdanning, er naturlig å vurdere før annen midlertidig ansettelse. Selv om utgangspunktet bør være at skoleeier ved midlertidig ansettelse forsøker å finne søkere som planlegger å fullføre en lærerutdanning, er det kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver som er nærmest til å vurdere sitt behov, og følgelig hvem de bør ansette. Det kan for eksempel tenkes at en kommune eller fylkeskommune vil mene de har mer behov for en midlertidig ansatt med lang erfaring fremfor en lærerstudent som nylig har startet på studiet. Dette er noe kommunene og fylkeskommunene konkret må vurdere ved den aktuelle ansettelsen, og vi må ha tillit til at de gjør de riktige vurderingene. Flere av kommunene og fylkeskommunene påpeker i sine høringsinnspill at de trenger denne fleksibiliteten fordi det i enkelte tilfeller ikke vil være mest hensiktsmessig å ansette noen på vilkår om å fullføre en lærerutdanning.

Enkelte høringsinstanser ønsker kun å videreføre reglene om ansettelse på vilkår, og ikke reglene om annen midlertidig ansettelse. Som påpekt over, er departementet enig i at kommunene bør forsøke å ansette på vilkår når det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene. Departementet mener likevel at det ikke er realistisk å fjerne muligheten for annen midlertidig ansettelse, da skoler vil kunne risikere å stå uten søkere. Det er store variasjoner i landet i søkermassen til lærerstillinger, med tanke på både antall søkere og på den kompetansen søkerne har eller ønsker å skaffe seg. Departementet mener derfor det er nødvendig å videreføre dagens regler om midlertidig ansettelse, for å sikre at elever i hele landet får et opp-

læringstilbud. Departementet bemerker også at et forslag om ikke å videreføre regler om midlertidig ansettelse ikke er hørt.

Flere høringsinstanser mener det tydelige signalet i lovforslaget om å forsøke å ansette på vilkår om å fullføre en lærerutdanning, må følges opp med at utdanningsinstitusjonene tilrettelegger for lærerutdanning kombinert med jobb. Departementet er enig i at dette er viktig, noe departementet har dialog med utdanningsinstitusjonene om.

Når det gjelder reglene om ansettelse på vilkår, er det både i dag og etter ny opplæringslov et krav om at vilkåret må innebære at en *påbegynt lærerutdanning* blir fullført. Til høringsinnspillene om å oppheve vilkåret om at utdanningen må være påbegynt, bemerker departementet at det er ønskelig å ha et konkret krav for å ivareta at de som blir ansatt på vilkår, faktisk har planlagt å fullføre en lærerutdanning. Dette gir etter departementets vurdering et sterkt incentiv til faktisk å starte på en lærerutdanning, noe som er viktig i arbeidet med å skaffe nok kvalifiserte lærere. Dersom man ikke er i gang med slik utdanning ennå, men vurderer det, vil man kunne ansettes midlertidig ut skoleåret etter forslaget § 17-3 tredje ledd dersom det ikke er andre kvalifiserte søkere til stillingen. Når det gjelder forståelsen av kravet om påbegynt lærerutdanning, viser departementet til at det i forskriften er oppstilt ulike alternativer for å fylle kravene til ansettelse i lærerstilling, som varierer med trinn og skoleslag. Kravet til *påbegynt* lærerutdanning innebærer at man har startet på et løp som vil kunne ende i en kompetanse som kvalifiserer for å ansettes i en lærerstilling. For de alternativene som viser til en av de rammeplanstyrte lærerutdanningene i Norge, må man ha startet på en slik utdanning. Enkelte alternativer innebærer imidlertid kombinerte krav, for eksempel krav om en universitets- og/eller høgskoleutdanning av et visst omfang i kombinasjon med for eksempel praktisk-pedagogisk utdanning (PPU). For en søker til en lærerstilling med et slikt løp frem mot fullført lærerutdanning, vil det være tilstrekkelig for å kunne ansettes på vilkår at søkeren har startet på en universitets- eller høgskoleutdanning, som senere, sammen med PPU, vil kunne oppfylle kompetansekravene.

Enkelte høringsinstanser ønsker dispensasjonsregler i tråd med reglene i barnehageloven, fremfor regler om midlertidig ansettelse ved mangel på søkere som oppfyller kompetansekravene. Departementet har i høringen verken foreslått eller skissert alternative reguleringer av ansettelse i lærerstilling dersom det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene. Departementet

mener reglene om midlertidig ansettelse ivaretar behovene for undervisningspersonale i skolen på en god måte. Det vises særlig til at reglene om ansettelse på vilkår om å fullføre en påbegynt lærerutdanning sikrer at skoleeiere jobber mot målet om at alle som er ansatt i lærerstilling skal ha en relevant lærerutdanning.

Departementet foreslår å videreføre reglene om midlertidig ansettelse, og å gjøre språklige endringer for å fremheve at ansettelse på vilkår bør vurderes før annen midlertidig ansettelse, se forslaget til § 17-3 andre og tredje ledd.

2.6.3 Overgangsregler

Forslagene om krav om relevant lærerutdanning, innebærer en endring av kompetansekravene, og departementet mener det kan være behov for overgangsregler for å unngå at regelendringene får urimelige utslag selv om det framstår klart at endringen ikke vil berøre mange.

Departementet understreker at for ansatte med faste arbeidsavtaler, vil de foreslåtte lov- og forskriftsendringene uansett ikke få innvirkning på de eksisterende arbeidsforholdene.

Spørsmålet blir om det er behov for overgangs- eller unntaksregler for noen av de arbeidsavtalene som inngås etter ikrafttreddelsen av de foreslåtte endringene.

Departementet foreslår at arbeidsgiver skal kunne anse kravet til relevant lærerutdanning som oppfylt dersom søkeren var fast ansatt i en annen lærerstilling i grunnskolen eller videregående skole på tidspunktet den nye loven og forskriften trer i kraft. Dette er i tråd med høringsforslaget og et klart flertall av høringsinstansene som har uttalt seg. Dette vil sikre at kravet om relevant lærerutdanning ikke hindrer ansatte som innehar en lærerstilling på tidspunktet for lovendringen i å kunne anses i en ny lærerstilling. Departementet mener dette er en løsning som på en god måte ivaretar hensynet til de som allerede er ansatt i lærerstilling. Departementet har også vektlagt at reglene ikke bør være et insentiv til at arbeidstakere blir værende i eksisterende ansettelsesforhold selv om de egentlig ønsker å søke ny jobb. En slik situasjon er verken fordelaktig for arbeidstaker eller arbeidsgiver.

Departementet mener at en slik unntaksordning må forutsette at en potensiell ny arbeidsgiver ikke vil være bundet av tidligere vurderinger av om søker oppfyller kravet om tilsvarende pedagogisk kompetanse, siden dette er en skjønnsmessig vurdering som ligger til ansettende myndighet å

vurdere. Den foreslåtte overgangsordningen vil derfor gi en potensiell ny arbeidsgiver *mulighet* til å vurdere søkeren etter dagens krav om «tilsvarende pedagogisk kompetanse», men vil ikke være bundet av vurderinger av dette vilkåret som ble gjort i tidligere ansettelsesprosesser.

Enkelte høringsinstanser stiller spørsmål ved om det er behov for en overgangsregel, da konsekvensene av lovendringen er begrenset. Departementet er enig i at høringsinnspillene tyder på at tilsettingspraksis innebærer at det ikke vil være mange som har behov for dette, men mener likevel at de ansatte som måtte være i denne situasjonen, bør omfattes av overgangsregler som skissert.

I høringen skisserte departementet et mulig alternativ som innebar at de nye kravene heller ikke skulle gjelde for personer som *tidligere* har vært ansatt i lærerstilling på det alternative vilkåret i dagens forskrift § 14-1 om tilsvarende pedagogisk kompetanse, men som ikke var ansatt i et slikt arbeidsforhold på tidspunktet for innføring av nye regler. Enkelte høringsinstanser har ønsket dette alternativet, under henvisning til at dette vil kunne ivareta også tidligere ansatte som ønsker seg tilbake til læreryrket. Departementet ser at en slik løsning bedre vil ivareta søkere som tidligere har vært ansatt i lærerstilling, men dette vil i mindre grad ivareta intensjonen med forslaget, som er å sikre at fremtidige lærere har lærerutdanning. Departementet viser også til at dersom det ikke er søkere til en lærerstilling som oppfyller kompetansekravene for ansettelse, vil den aktuelle gruppen av tidligere ansatte, fremdeles kunne anses midlertidig, og da gjerne på vilkår om å fullføre en lærerutdanning. Departementet mener derfor at en overgangsordning som foreslått over, er hensiktsmessig for at både hensynet til de som allerede er ansatt i lærerstilling, og hensynet til intensjonen i lov- og forskriftsforslaget om at alle lærere bør ha lærerutdanning, blir ivare tatt på en balansert måte i overgangen til nye regler.

Departementet mener det er i tråd med prinsippene for regelstyring at detaljerte overgangsregler framgår av forskrift. Se vurderingene i Prop. 57 L (2022–2023) punkt 4.5.5 om departementets vurdering av fordelingen av regler mellom lov og forskrift. Departementet tar derfor sikte på å fastsette overgangsregler i forskrift i tråd med høringsforslaget tidsnok til at reglene kan tre i kraft samtidig med planlagt ikrafttredelse av ny opplæringslov med forskrifter 1. august 2024. Etter departementets vurdering er forskriftshjemmelen i fjerde ledd i forslagens § 17-3 tilstrekkelig til å kunne fastsette en slik overgangsregel.

3 Faglig ansvar for opplæringen i skolen

3.1 Bakgrunnen for lovforslaget

I Stortingets behandling av forslaget til ny opplæringslov våren 2023 (Prop. 57 L (2022–2023)), hadde utdannings- og forskningskomiteen en merknad i sin innstilling (Innst. 442 L (2022–2023)), om å tydeliggjøre lærerens faglige ansvar for opplæringen i loven. Forslaget om endringer i loven knyttet til faglig ansvar for opplæringen, er en oppfølging av komiteens merknad.

3.2 Høringen

Forslag om å tydeliggjøre reglene om faglig ansvar for opplæringen ble sendt på høring 8. november 2023, sammen med forslag til endring i reglene om hvem som kan ansettes i lærerstilling (se punkt 2). Fristen for å komme med innspill var 5. januar 2024. Se punkt 2.2 for oppstilling av motakerne av høringen, og oversikt over hvem departementet har fått høringssvar fra.

3.3 Gjeldende rett

3.3.1 Innledning

Presentasjonen av gjeldende rett tar utgangspunkt i de reglene som gjelder etter opplæringslova fra 1998 (lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)), og forskrift til denne.

Kunnskapsdepartementet la i Prop. 57 L (2022–2023) fram forslag til ny opplæringslov og forslag til endringer i privatskolelova. Ny opplæringslov ble vedtatt av Stortinget 9. juni 2023 og vil etter planen erstatte loven fra 1998 fra august 2024. Stortinget vedtok også endringer i privatskolelova. I forslaget til lovendringer tas det utgangspunkt i de nye lovreglene som trer i kraft høsten 2024. I punkt 3.3.4 under følger derfor en presentasjon av de relevante reglene i den nye loven.

3.3.2 Opplæringslova fra 1998

Personale som ikke er ansatt i en lærerstilling, skal ikke ha ansvar for opplæringen. Dette følger av opplæringslova § 10-11. Videre går det fram av paragrafen at personer som ikke er ansatt i lærerstilling, kan hjelpe til i opplæringen dersom de får nødvendig veiledning. Hjelpen må skje på en slik måte og i et slikt omfang at elevene får forsvarlig utbytte av opplæringen. Hva som er nødvendig veiledning, vil variere ut fra hvilke oppgaver den ansatte skal utføre, og utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring. Hva som er forsvarlig utbytte av opplæringen, må avgjøres etter en konkret vurdering, jf. Prop. 129 L (2012–2013) *Endringar i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*, merknad til § 10-11.

Det følger indirekte av regelen at bare de som er ansatt i en lærerstilling, kan ha faglig ansvar for opplæringen.

3.3.3 Privatskolelova

Regelen i privatskolelova § 4-5 tilsvarer regelen i opplæringslova § 10-11.

3.3.4 Ny opplæringslov og endringer i privatskolelova fra høsten 2024

I NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* foreslo utvalget at det bør innføres en regel om at opplæringen skal forberedes og følges opp av en lærer, og at en lærer som hovedregel skal være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen. Se nærmere beskrivelse av forslaget i NOU-en punkt 39.

I Prop. 57 L (2022–2023) foreslo departementet å videreføre dagens regler om at annet personale enn de som er ansatt i lærerstilling skal kunne hjelpe til i opplæringen, men ikke ha ansvaret for opplæringen.

Det ble fulgt opp av Stortinget som vedtok følgende lovregel:

§ 17-6 *Bruk av anna personale i opplæringa enn dei som er tilsett i lærarstilling*

Anna personale enn dei som er tilsett i lærarstilling, kan hjelpe til i opplæringa, men skal ikkje ha ansvaret for opplæringa. Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at slikt personale får nødvendig rettleiing av ein som er tilsett i lærarstilling.

Stortinget vedtok tilsvarende lovregel i privatskolelova § 4-5.

I utdannings- og forskningskomiteens innstilling, Innst. 442 L (2022–2023), ba komiteen regjeringen om å se nærmere på hvordan en regel om faglig ansvar bør utformes, og komme tilbake med et forslag sammen med forslag om endringene i reglene for tilsetting av lærere.

3.4 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet å tydeliggjøre i loven at det kun er de som er ansatt i lærerstilling som kan ha faglig ansvar for opplæringen. Det ble også foreslått å videreføre at de som ikke er ansatt i lærerstilling, kan hjelpe til i opplæringen og skal få veiledning.

3.5 Høringsinstansenes syn

3.5.1 Faglig ansvar for opplæringen

Om lag 50 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å tydeliggjøre i loven at det kun er de som er ansatt i lærerstilling som kan ha faglig ansvar for opplæringen. De aller fleste høringsinstansene støtter forslaget helt eller delvis, blant annet flere universitet, høyskoler, fylkeskommuner og kommuner, *Akademikerne*, *FUG*, *KS*, *Skolelederforbundet*, *Tekna* og flere interesseorganisasjoner.

Flere av de som støtter forslaget påpeker at det ikke er ønskelig å ha mer detaljerte regler om lærerens faglige ansvar. *KS* skriver i den anledning:

Det er viktig at regelverket gir rom for å finne de beste løsningene for elevenes opplæring på skolen, sammen med lærere og andre ansatte, skoleledere og kommunen som ansvarlig for tilbudet. Dette er godt i tråd med tillitsreformens intensjon.

Sarpsborg kommune har lignende innspill, og mener forslaget vil synliggjøre lærerens ansvar

samtidig som det gir rom for metodefrihet og fleksibilitet, og viser til at reglene ellers vil bidra til forsvarlig bemanning gjennom at kravene til lærertetthet videreføres.

Også *Skien kommune* støtter forslaget om ikke å regulere lærerens faglige ansvar mer detaljert, og skriver:

Vi støtter at det ikke skal settes flere føringer i loven som for eksempel at lærer fysisk skal være tilstede til enhver tid. Det må bli opp til lærerens skjønn og planleggingen som det legges opp til om andre kan utføre deler av planlagt undervisning. Vi mener dette passer godt med kunnskapsløftet, og kravet til mer praktisk tilnærming til opplæringen. Det kan da være hensiktsmessig i noen tilfeller å dele klassen opp i mindre grupper som blir styrt av andre ansatte.

Oslo kommune har lignende innspill, og skriver:

Forståelsen av lovforslaget når det gjelder lærers frihet til å oppfylle ansvaret på ulike måter er godt beskrevet i høringsnotatet, og Oslo kommune støtter at ansvaret ikke er ytterligere detaljert beskrevet.

Også *Kristne Friskolers Forbund* og *NLA høyskolen* har lignende innspill.

Enkelte høringsinstanser mener lærerens faglige ansvar bør være mer detaljert regulert, og noen av disse viser til opplæringslovutvalgets forslag. En av disse instansene er *Norsk Lektorlag*, som skriver:

Vi er uenige i departementets vurdering om at en ikke trenger lovfeste at læreren som hovedregel er til stede med elevene i opplæringa. Departementet viser blant annet til at kravet om lærertetthet er beholdt i ny opplæringslov, og at det dermed ikke er ønskelig å lovfeste krav om «lærernærvær». Da er det behov for å minne om at det for videregående opplæring fortsatt ikke finnes noen norm for lærertetthet. Lektorlaget mener at faglige og pedagogiske vurderinger og kravet til helse, miljø og sikkerhet må ligge til grunn når gruppestørrelse og gruppesammensetning fastsettes, for at elevene skal få best mulig opplæring. For ungdomsskole og studieforberedende utdanningsprogram må gruppestørrelse ikke overstige 27 elever. Samtidig mener vi at hensynet til at alle elever skal få opplæring av en lærer, er viktigere enn prinsipper fra «tillitsreformen» om at

skoleeiere får lokalt handlingsrom, som departementet viser til i høringsnotatet. Å gi lokale skolemyndigheter «stort handlingsrom» bør aldri anses som et mål i seg selv. Den samme tillitsreformen viser til at førstelinjen skal gis tillit og ansvar. Det er vi positive til. Da må en sikre at det er lærere som underviser elevene i alle norske klasserom, i alle fag.

Creo og *LO* har lignende innspill, og mener læreren bør være til stede i forberedelser og gjennomføring av opplæringen, men at læreren også må kunne suppleres med annen viktig kompetanse for oppgaver ut over det pedagogiske, og der man skal samarbeide om det pedagogiske. *Skolenes Landsforbund* mener det bør innføres en regel i tråd med opplæringslovutvalgets forslag. Organisasjonen skriver også blant annet:

Forslaget til lovtekst vil kunne gi en blankofullmakt til å redusere bruken av lærere i undervisningstimene. Faren er at lærerne får ansvaret for opplæringen uten å være med i timene, samt blir pålagt å gi nødvendig rettledning til de som faktisk er til stede. Om det er noen til stede i det hele tatt. Å bli gitt ansvar på denne måten, uten å få være til stede, vil oppleves som en stor belastning på lærerne.

Utdanningsforbundet ønsker mer detaljerte krav om at det faglige ansvaret innebærer å forberede og å følge opp opplæringen, men er enig med departementet i at det ikke er hensiktsmessig med et krav om tilstedeværelse, siden opplæringen organiseres på ulik måte.

Utdanningsforbundet Vestfold skriver at de forutsetter at forslaget ikke vil åpne for innsparing ved at ukvalifiserte settes til å gjennomføre opplæring.

Flere høringsinstanser, blant annet *Fagforbundet* og *Oslo kommune*, peker på at det er mange ansatte i skolen uten lærerkompetanse som utgjør en viktig rolle i opplæringen, og at forståelsen av lovforslaget ikke må innsnevre skoleeiers handlingsrom til å ta i bruk andre yrkesgrupper for å understøtte eller hjelpe til i opplæringen. Også *LO* peker på at organisasjonen har mange medlemmer som innehar viktig kompetanse for elevene. *LO* skriver videre at de er

bekymret for hvordan forslaget til lovtekst vil kunne ramme fag- og yrkesopplæringen hvor det tidvis er relevant å forsterke den lærerstyrte opplæringen med lærefaglige eksperter

fra arbeidslivet siden skolene skal gi opplæring i langt flere lærefag enn tilsetningen og lærerkompetansen i de brede utdanningsprogrammene dekker.

LO tar også opp at det i dag er store utfordringer i faget yrkesfaglig fordypning (YFF) på videregående nivå, og mener blant annet at faglærerne ikke får tilstrekkelig med timer til å følge opp elevene når de er utplassert i bedrift, noe som blant annet vanskeliggjør vurderingsarbeidet.

Troms fylkeskommune har også innspill knyttet til faget YFF, og skriver:

Som skoleeier er vi bekymret for at paragrafen kan feiltolkes i forbindelse med den delen av faget Yrkesfaglig fordypning som skjer i bedrift. Vi mener at det vil være en feiltolkning dersom en forutsetter at faglærer skal være til stede under all opplæring i faget ute i bedrift. Dette vil ikke være fysisk mulig hverken med tanke på fordelingen av elever i ulike bedrifter eller reiseavstand. Her mener vi det er spesielt viktig å presisere betydning av paragrafen i kommentardelen.

Enkelte høringsinstanser synes å forutsette at høringsforslaget innebærer at de som er midlertidig ansatt, ikke kan ha det faglige ansvaret for opplæringen. *Indre Østfold kommune* er en av disse, og skriver at det er viktig å presisere at det er personer med godkjent pedagogisk utdanning som skal ha faglig ansvar for undervisningen. *Tekna* synes også å ha en slik forståelse, og skriver:

Vi vil likevel påpeke at det, særlig ved små skoler hvor det er krevende å få tilstrekkelig fast ansatte i lærerstilling med lovpålagt lærerutdanning, vil kunne bli en uforholdsmessig merbelastning på lærere som tilfredsstillende lovkraftene å ha det faglige ansvaret for opplæringen for alle klasser. *Tekna* mener det bør kunne gis dispensasjoner fra lovkravet på slike skoler.

3.5.2 Andre kan hjelpe til i opplæringen

Fagforbundet mener det er viktig at regjeringen sikrer at skoleeier ivaretar veiledningsplikten bedre enn dagens praksis, da erfaring tilsier at den lovpålagte veiledningen av de som hjelper til i opplæringen uten å være ansatt i lærerstilling, sjelden gjennomføres.

OsloMet ønsker at ordene «hjelper til» erstattes med «har ei rolle». *Dysleksi Norge* mener formuleringene

synes å passe bedre der personen som hjelper til i opplæringen er en ufaglært assistent, enn der det er en person med annen relevant fagkompetanse som for eksempel en spesialpedagog eller logoped. I disse tilfellene kan ofte den som bistår være mer kvalifisert enn læreren til å følge opp tiltak som er nødvendige basert på den konkrete læringsutfordringen den enkelte elev har. Det kan likevel være naturlig at læreren har ansvaret for at opplæringen er i henhold til fagplaner og læreplanverket, men da i nært samarbeid med personen med annen relevant fagkompetanse. *Dysleksi Norge* mener at en slik presisering vil være en tydelig anerkjennelse av fagkompetansen til andre yrkesgrupper i skolen, men som samtidig ivaretar det viktige poenget som er å forhindre uforsvarlig bruk av ufaglærte assistenter i individuell tilrettelagt opplæring (spesialundervisning).

Time kommune ønsker tydeligere signaler om hvor omfattende veiledningen skal være, og hvordan veiledningen skal foregå i praksis, og viser blant annet til at det kan være vanskelig å få tid til veiledning i løpet av arbeidsdagen.

3.6 Departementets vurdering

3.6.1 Faglig ansvar for opplæringen

Departementet mener det er hensiktsmessig at det kommer fram direkte i loven at man må være ansatt i lærerstilling for å kunne ha ansvaret for opplæringen.

Departementet foreslår derfor, i tråd med høringsforslaget, et nytt første ledd i ny lov § 17-6, som direkte sier at det kun er de som er ansatt i lærerstilling som kan ha faglig ansvar for opplæringen. Departementet foreslår å synliggjøre innholdet i det nye leddet i overskriften til paragrafen.

Departementet mener det verken er hensiktsmessig eller nødvendig å ha mer detaljerte regler om lærerens faglige ansvar, noe en rekke høringsinstanser har gitt sin støtte til i høringen.

For at læreren skal kunne ivareta sitt faglige ansvar etter forslaget, er det nødvendig å forbedre opplæringen. Læreren vil også typisk være til stede i opplæringen, men tilstedeværelsen vil kunne variere etter hvordan opplæringen er orga-

nisert. Dette betyr ikke at ansvaret for opplæringen kan settes bort til andre enn lærere, slik enkelte av høringsinstansene er bekymret for. Som enkelte høringsinstanser peker på vil det i enkelte opplæringssituasjoner være hensiktsmessig å dele klassen opp i mindre grupper, uten at læreren er til stede for alle gruppene til enhver tid. Med et ønske om mer praktisk tilnærming til opplæringen, kombinert med at flere skoler har lokaler og rom som ikke tilsvarer de tradisjonelle klasserommene, er det ikke opplagt at læreren i alle undervisningssituasjoner bør være til stede sammen med alle elevene. Hvordan læreren oppfyller sitt faglige ansvar, vil følgelig variere, både med tanke på at læreren skal ha metodefrihet og at opplæringssituasjonene vil variere. Vi må imidlertid ha tillit til at lærerne oppfyller sitt ansvar på en hensiktsmessig måte innenfor rammene av en mer generell regel om at hen har faglig ansvar for opplæringen, sett i sammenheng med de øvrige reglene i opplæringslova som danner rammene for opplæringen.

Dersom deler av opplæringen i fag gjennomføres på andre arenaer, med hjelp fra instruktører eller lignende, f.eks. i svømmeundervisning eller i faget yrkesfaglig fordypning (YFF) i videregående opplæring, er det læreren som har faglig ansvar for opplæringen. Dette er ikke nytt, men viderefører dagens regler, og forrykker derfor ikke balansen i samarbeidet mellom lærer og eventuelle andre som bidrar i opplæringen. Dette fordrer godt samarbeid mellom læreren og eventuelle andre som bidrar til opplæringen.

Enkelte høringsinstanser mener lærerens faglige ansvar bør være mer detaljert regulert, og noen av disse viser til opplæringslovutvalgets forslag.

Departementet har vurdert forslaget fra opplæringslovutvalget som blant annet innebar et krav om at læreren som hovedregel skal være til stede sammen med elevene. Utvalget foreslo å ikke regulere konkrete unntakstilfeller i loven, men skisserte enkelte eksempler på unntak i sitt forslag til merknader til en slik lovregel.

I punkt 50.5.9 i Prop. 57 L (2022–2023) skriver departementet blant annet følgende i sin vurdering av utvalgets forslag:

Departementet meiner det ikkje er mogleg å regulere uttømmande kva unntak som skal gjelde, og at ein eventuell slik regel derfor må vere skjønnsmessig. Departementet meiner at det vil vere utfordrande å avgjere kva unntak som kan godtakast, og kvar ein eventuelt skal leggje lista for unntak. Eitt døme er spørsmålet om det krev ein ekstra lærar dersom ein lærar

delers klassen i to med den ene delen av klassen ute og den andre delen av klassen inne. Der som svaret er ja, kan det leggje unødvendige sperrer for å drive innovativ, kreativ og utforskande undervisning. Eit liknande døme er tilfelle der elevlar jobbar med gruppearbeid og har behov for å spreie seg over større areal enn klasserommet. Mange nye skolar har i dag areal i tilknytning til klasserom som legg til rette for meir fleksibel organisering som fremjar opplæringa til elevane. Eit anna døme er om det skal vere mogleg for ein lærar å ta ut ein elev for samtale medan klassen jobbar med tilrettelagde oppgåver. Det kan vidare setjast spørjeteikn ved kva som vil skje dersom læraren er sjuk og det ikkje er mogleg å få vikar. Departementet meiner også at ein regel med krav om at læraren er til stades, ikkje synest å passe med korleis opplæringa i ulike fag i vidaregåande opplæring går føre seg. Som vist til over peika utvalet på at faget yrkesfagleg fordjuping (YFF) kan skape utfordringar for eit slikt krav. Elevlar som har eigentrening i kroppsøving, noko som ligg i læreplanane, kan også skape utfordringar for eit slikt krav. Som vurderinga over og innspela frå høyringa indikerer, kan det oppstå uklarleikar med tanke på kvar lista for unntak skal liggje. Ein skjønnsmessig regel, med uklare vurderingskriterium, kan vere vanskeleg å praktisere for skolane og vanskeleg å utføre tilsyn med for statsforvaltarane.

Departementet mener, i tråd med vurderingene i proposisjonen, at når et krav om tilstedeværelse av lærer uansett kun vil være en hovedregel med behov for omfattende unntaksmuligheter, er det vanskelig å se for seg at det er hensiktsmessig eller nødvendig med en slik konkret regel. Det er heller ikke mulig å oppstille konkrete unntaksregler, da det potensielt vil være en rekke situasjoner hvor et absolutt krav om lærerens tilstedeværelse ikke vil kunne gjelde, og det ikke vil være mulig med en uttømmende liste med unntakstilfeller. Departementet understreker at opplæringslova inneholder en rekke regler som uansett vil bidra til god og forsvarlig opplæring.

Departementet viser også til at forslaget fra opplæringslovutvalget om at læreren må være til stede, var ett av flere forslag som skulle erstatte kravet om lærertetthet, som utvalget foreslo å oppheve. Departementet foreslo imidlertid i Prop. 57 L (2022–2023) å videreføre regler om krav til lærertetthet, noe Stortinget fulgte opp i sitt vedtak. Å ha en regel om lærernærver i tillegg til et

krav om lærertetthet, ville innebære en strammere styring enn i dag, både av kommunesektoren og av organiseringen av skolene og undervisningen, noe som i utgangspunktet ikke er ønskelig. I tråd med tillitsreformen bør skoleeiere, skoler og lærere i størst mulig grad få lokalt handlingsrom til å kunne utføre sine oppgaver i tråd med mer overordnede rammer.

I tillegg til et krav om lærers tilstedeværelse, foreslo opplæringslovutvalget å regulere i loven at det faglige ansvaret skal innebære å forberede og å følge opp opplæringen. Dette mener departementet er unødvendig å regulere. Det er en forutsetning for å kunne ha ansvaret for opplæringen at læreren har gjort nødvendige forberedelser. Det er videre en forutsetning at opplæringen følges opp, f.eks. gjennom reglene om underveis- og sluttvurdering.

Som KS og enkelte andre høringsinstanser påpeker i sine høringssvar, er det viktig at regelverket gir skoleeier tillit og tilstrekkelig fleksibilitet til å finne de beste løsningene for elevenes opplæring. Dette vil den foreslåtte regelen ivareta.

Enkelte høringsinstanser er bekymret for at lovforslaget vil føre til at flere ukvalifiserte framover vil få ansvaret for opplæringen. Til dette vil departementet påpeke at forslaget ikke er ment å endre gjeldende rett, og at forslaget viderefører og tydeliggjør at den som er ansatt i lærerstilling, skal ha det faglige ansvaret for opplæringen.

Departementet mener at forslaget i stor grad vil fange opp intensjonen i opplæringslovutvalgets forslag, uten å regulere ansvaret like detaljert som utvalget ønsket. Som påpekt over, vil læreren for å kunne ivareta sitt faglige ansvar, ha behov for å forberede opplæringen. Læreren vil også typisk være til stede i opplæringen, men tilstedeværelsen vil kunne variere etter hvordan opplæringen er organisert. Videre vil blant annet kravene til vurdering betinge at lærerne følger opp opplæringen.

Departementet mener etter dette at en generell regel om at kun de som er ansatt i lærerstilling, kan ha faglig ansvar for opplæringen, er tilstrekkelig. At dagens regel klargjøres i opplæringslova, ivaretar etter departementets vurdering også merknaden fra komiteen om en mer tydelig regel om det faglige ansvaret for opplæringen.

Enkelte høringsinstanser synes å forutsette at høringsforslaget innebærer at kun de som oppfyller kompetansekravene for ansettelse i lærerstilling etter hovedregelen i forslaget § 17-3 første ledd kan ha det faglige ansvaret for opplæringen. Til dette gjør departementet oppmerksom på at den foreslåtte regelen gjelder for «dei som er til-

sett i lærerstilling». Dette inkluderer de som etter forslaget § 17-3 andre ledd er ansatt på vilkår om å fullføre en påbegynt lærerutdanning, og de som etter forslaget § 17-3 tredje ledd er ansatt midlertidig i en lærerstilling. Dette vil også inkludere de som gir opplæring etter unntak fra kompetansekravene etter reglene i den nye loven § 11-9 andre ledd.

Departementet foreslår å tydeliggjøre i loven at det kun er de som er ansatt i lærerstilling som kan ha faglig ansvar for opplæringen, se forslaget til § 17-6 første ledd.

3.6.2 Andre kan hjelpe til i opplæringen

Departementet er, i likhet med mange av høringsinstansene, opptatt av at kommunene, fylkeskommunene og privatskolene tar i bruk også andre yrkesgrupper enn lærere i skolen for blant annet å bistå i opplæringen og for å styrke laget rundt elevene. Forslaget vil ikke endre på dette, da forslaget ikke er ment å endre gjeldende rett. Se også omtale av dette over i punkt 2.6.1, hvor det blant annet er henvist til den nye loven § 17-1.

Når det gjelder innspillene om at det ønskes tydeligere signaler om innholdet i og omfanget av

veiledningen til de som hjelper til i opplæringen, jf. forslaget § 17-6 andre ledd, viser departementet til at dette er nærmere beskrevet i merknadene til ny lov § 17-6 i Prop. 57 L (2022–2023) på s. 634:

Kva som er nødvendig rettleiing, vil variere etter utdanningsbakgrunnen og arbeidserfaringa til den tilsette og kva oppgåver den som ikkje er tilsett i lærerstilling, skal vareta. Det er skolen som i det enkelte tilfellet vurderer kva som er nødvendig rettleiing.

I tråd med høringsforslaget, foreslår departementet justeringer i det som etter forslaget blir nytt andre ledd i § 17-6. Dette er kun språklige endringer for å forenkle ordlyden, og for å tilpasse ordlyden bedre til forslaget til nytt første ledd. Denne justeringen vil derfor ikke ha betydning for innholdet i regelen.

Departementet foreslår tilsvarende endringer i privatskolelova § 4-5.

Departementet foreslår å videreføre at de som ikke er ansatt i lærerstilling, kan hjelpe til i opplæringen og skal få veiledning, se forslaget til § 17-6 andre ledd.

4 Regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen

4.1 Bakgrunnen for lovforslaget

4.1.1 Offentlige utredninger

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

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

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

I NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensningsloven* foreslo flertallet i tvangslovutvalget en felles tvangsbegrensningslov for all bruk av tvang og inngrep uten gyldig samtykke i helse- og omsorgstje-

nesten, se NOU 2019: 14 punkt 16.2.3.1. Utvalget foreslo å regulere adgangen til inngrep i nødssituasjoner i helse- og omsorgstjenesten i sin helhet i en ny felles lov. Utvalget foreslo at det skulle være adgang til inngrep ved akutt fare for vesentlig skade. Inngrepet må være nødvendig for å hindre eller begrense den aktuelle skaden, være det minst inngripende alternativet og kan ikke ivareta andre formål enn skadeavverging. Avgjørelser om inngrep i nødssituasjoner skulle treffes i form av beslutninger, se lovforslaget kapittel 4 i punkt 31.

Tvangslovutvalget foreslo at begrepet motstand skal brukes når en person som tilbys helse- og omsorgstjenester, framviser en negativ holdning til tilbudet som ikke vil kunne overvinnes uten bruk av tvang. Ved tvil skal det legges til grunn at det foreligger motstand. Videre foreslo tvangslovutvalget at tvang skal forstås som overvinnelse av motstand med virkemidler som går ut over det som er vanlig akseptert i samhandling mellom mennesker, og i tillegg omgåelse av motstand ved at vesentlig informasjon bevisst holdes skjult. Se NOU 2019: 14 punkt 1.5.

Tvangslovutvalget mente at styrking av barns rettslige posisjon ikke kan skje ved å etablere samme tvangsdefinisjon for barn som for voksne på grunn av hensynet til foreldreansvaret. For barn mellom 12 og 16 år ble det derfor foreslått at tiltaket i tillegg må være særlig inngripende for at det skal bli ansett som tvang med den konsekvens at tiltaket utløser offentlig saksbehandling. Det samme gjelder for barn under 12 år som viser en særlig modenhet i situasjonen. Se NOU 2019: 14 punkt 1.5 og lovutkastet § 1-3 i punkt 31.

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

elevene, og som i tillegg kan føre til at ansatte i etterkant kan straffes for handlingene de har utført i offentlig tjeneste. Utvalget la til grunn at dagens regelverk oppleves som uklart og uhen-siktsmessig.

Opplæringslovutvalget foreslo i NOU 2019: 23 regulering av mild tvangsbruk i en ny opplæringslov, det vil si regulering av tiltak utover de tiltakene det er avklart at skolen kan bruke i kraft av sitt omsorgsansvar. Utvalget viste til at ideelt sett burde disse spørsmålene vært utredet grundigere og helst sett i sammenheng med regler om bruk av tvang overfor barn på andre områder. Når utvalget tross dette valgte å foreslå regler, var det fordi det for lenge har vært slik at offentlige utvalg har vist til andre prosesser som begrunnelse for ikke å foreslå regler. Utvalget så det som påkrevd at det 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.

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

4.1.2 Rapport om bruk av tvang og makt i skolen

Deloitte innhentet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet kunnskap om bruken av tvang og makt overfor elever i skolen, ved blant annet å identifisere ulike typiske situasjoner der det benyttes tvang og makt, se rapporten *Bruk av tvang og makt i skolen* fra november 2019.

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

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

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

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

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

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

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

Ifølge rapporten er det mange som mener at det er behov for en grenseoppgang mellom regelverket i helsesektoren og skolesektoren for å skape tydeligere retningslinjer for elever som har omfattende omsorgsbehov og behov for helsehjelp i skoletiden. Dette kan være elever som har tvangsvedtak etter kapittel 9 i helse- og omsorgstjenesteloven. Det kan også være elever som ikke har slikt vedtak, men som mottar hjelp til ivaretagelse av grunnleggende behov eller andre helse- eller omsorgstjenester i løpet av skoledagen, og som kan motsette seg disse.

4.1.3 Andre utredninger og rapporter

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

elever eller pasienter. Når det gjelder grunnskolelærere, rapporterer 26 prosent av lærerne at de har vært utsatt for vold eller trusler.

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

Førsteamanuensis Marius Storvik ved UiT har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utredet 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 gjelder både regler for å forebygge tvangsbruk, regler om hvordan eventuell bruk skal skje, og krav til saksbehandling mv. Storvik skriver følgende (side 37):

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

[...]

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

4.1.4 Høringsnotat 26. august 2021

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

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

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

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

Høringsinstansene som ønsket å regulere bruk av fysiske inngrep i opplæringslova, støttet i hovedsak at det bør innføres en egen og særskilt regel om forebygging.

Det var ulike synspunkter blant høringsinstansene på departementets spørsmål om man bør utarbeide aktivitetsplan eller vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring ved gjentatte fysiske inngrep.

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

4.1.5 Høringsnotat 31. mai 2023

Forslag til regler om avverging av skade og bruk av fysisk inn gripen ble sendt på høring 31. mai 2023. Dette høringsnotatet ligger til grunn for forslagene i denne proposisjonen. De ulike høringsforslagene er omtalt nedenfor i punktene 4.5 til 4.8.

Fristen for å komme med innspill var 30. september 2023. Forslaget ble sendt på høring til følgende instanser:

Departementene

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
 Barneombudet
 Datatilsynet
 Folkehelseinstituttet
 Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)
 Norges forskningsråd
 Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring – NOVA
 Politidirektoratet
 Regelrådet
 Samisk videregående skole og reindriftsskole, Kautokeino
 Samisk videregående skole, Karasjok
 Sentralledelsen for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
 Språkrådet
 Statistisk sentralbyrå (SSB)
 Statped
 Statsforvalterne
 Sysselmesteren på Svalbard
 Utdanningsdirektoratet
 Utledningsdirektoratet

Norges institusjon for menneskerettigheter
 Riksrevisjonen
 Sametinget
 Sivilombudet

Fylkeskommunene
 Kommunene
 Elev-, lærling- og mobbeombudene
 Longyearbyen lokalstyre

Abelia – Forum for friskoler
 Afasiforbundet
 Akademikerne
 Antirasistisk senter
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Barnevakten
 Blindforbundet
 Blå Kors
 Dysleksi Norge
 Elevorganisasjonen
 Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning
 Fagforbundet

Endringer i opplæringslova og privatskolelova (kompetansekrav, faglig ansvar og bruk av fysisk inngripen for å avverge skade m.m.)

Fagskolerådet	Rådet for psykisk helse
Fellesorganisasjonen	Rådgiverforum Norge
Forandringsfabrikken	Samarbeidsforumet av organisasjonene til funksjonshemmede
Foreldreforbundet til steinerskolene	Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter
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	Taterene/Romanifolkets Menneskerettighetsforening
Hørselshemmede barns organisasjon	Unge funksjonshemmede
Hørselshemmedes Landsforbund	UNICEF Norge
Innvandrerne Landsforbund	Unio
Institutt for samfunnsforskning	Utdanningsforbundet
ISAAC	Virke
Kommunesektorens organisasjon (KS)	Voksenopplæringsforbundet
Kristent Pedagogisk Forum	YS
Kristne Friskolers Forbund	
Kulturskolerådet	Departementet har fått høringsinnspill fra:
Landsforeningen for barnevernsbarn	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Landslaget for nærmiljøskolen	Barneombudet
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner	Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge
Lykkelige barn	Nasjonalt senter for læringsmiljø og adferdsforskning ved Universitetet i Stavanger
Lærernes Yrkesforbund	Politidirektoratet
Læringsmiljøseneteret	Språkrådet
Mental Helse Ungdom	Statped
Montessori Norge	Statsforvalteren i Agder
MOT	Statsforvalteren i Innlandet
Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge	Statsforvalteren i Oslo og Viken
Nordisk institutt for studium av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)	Statsforvalteren i Rogaland
Norges Døveforbund	Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
Norges Handikapforbund	Statsforvalteren i Vestland
Norges Kvinne- og familieforbund	Utdanningsdirektoratet
Norsk Forbund for Utviklingshemmede	
Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede	Norges institusjon for menneskerettigheter
Norsk Fosterhjemforening	
Norsk Kulturskoleråd	Agder fylkeskommune
Norsk Leirskoleforening	Innlandet fylkeskommune
Norsk Lektorlag	Nordland fylkeskommune
Norsk Sykepleierforbund	Rogaland fylkeskommune
Norske Fag- og Friskolers Landsforbund	Trøndelag fylkeskommune
Norske Kveners Forbund	Vestfold og Telemark fylkeskommune
Norske Samers Riksforbund	Vestland fylkeskommune
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	Viken fylkeskommune
Odin Stiftelsen	Arendal kommune
Organisasjonen mot offentlig diskriminering	Asker kommune
Private grunnskoler godkjent etter opplæringslova § 2-12	Bergen kommune
Redd Barna	Bodø kommune
Riksmålsforbundet	Bærum kommune
Røde Kors	

Drammen kommune
 Færder kommune
 Gol kommune
 Iveland kommune
 Kongsberg kommune
 Kristiansand kommune
 Lier kommune
 Oslo kommune
 Rælingen kommune
 RSK Vest-Finnmark
 Sandefjord kommune
 Sandnes kommune
 Sarpsborg kommune
 Skien kommune
 Stad kommune
 Stavanger kommune
 Strand kommune
 Time kommune
 Trondheim kommune
 Vennesla kommune
 Våler kommune
 Øygarden kommune
 Elev-, lærling- og mobbeombudene

ADHD Norge
 Akademikerforbundet
 Akademikerne
 Autismeforeningen i Norge
 Blå Kors
 Elevorganisasjonen
 Fagforbundet
 Fagforbundet Bjørkelangen Videregående Skole
 Fagforbundet, Barn og oppvekst, Oslo
 Fellesforbundet
 Fellesorganisasjonen
 Fellesorganisasjonen Trøndelag
 Forandringsfabrikken Kunnskapssenter
 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
 Hørselshemmede barns organisasjon
 Kommunesektorens organisasjon (KS)
 Kristne Friskolers Forbund
 Landsforeningen for utviklingshemmede og pårørende
 Lærerprofesjonens etiske råd
 NLA Høgskolen
 Norges Blindforbund
 Norsk Forbund for Utviklingshemmede
 Norsk Lektorlag
 Redd Barna
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO) Øst
 Skolelederforbundet
 Skolenes landsforbund
 Stiftelsen Nordre Aasen, Kapellveien habiliterings-senter

Stopp Diskrimineringen
 Utdanningsforbundet
 Fem privatpersoner

Departementet har mottatt høringsinnspill uten merknader fra:

Forsvarsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Folkehelseinstituttet
 Vefsn kommune
 Utdanningsforbundet Telemark

Synspunktene til høringsinstansene er redegjort for i tilknytning til omtalen av de ulike forslagene nedenfor. Innspillene fra høringsinstansene er tilgjengelige på nettsidene til regjeringen.

4.2 Gjeldende rett

4.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

4.2.1.1 *Forbud mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff*

Det følger av Grunnloven § 93 andre ledd, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 7 at ingen må bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Den europeiske menneskerettsdomstolen (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 mindreverdighet. 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. *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. Departementet antar at innholdet i grunnlovsrettigheten og i den folkerettslige forpliktelsen i all hovedsak er sammenfallende.

4.2.1.2 Rett til personlig integritet og privatliv

Barn er gitt et særskilt vern om sin personlige integritet i Grunnloven § 104 tredje ledd. Retten til vern om den personlige integritet er formulert som en individuell rettighet for barnet og omfatter rett til beskyttelse mot alvorlige integritetskrenkninger som vold, mishandling og seksuell utnyttelse. Barnets personlige integritet skal ivaretas uavhengig av hvor barnet bor, og omfatter også barn i fosterhjem, institusjon og fengsel. Vernet begrunnes i at barn er særlig sårbare, og 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 fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk, følger også av Barnekonvensjonen (BK) artikkel 19, og gjelder også når barn blir ivaretatt av andre enn deres primære omsorgspersoner.

Retten til privatliv og familieliv, hjem og korrespondanse er vernet i Grunnloven § 102 første ledd første punktum, BK artikkel 16, EMK artikkel 8 nr. 1 og SP artikkel 17.

EMK artikkel 8 oppstiller også en forpliktelse for myndighetene til å beskytte mot krenkninger mellom private parter, se f.eks. storkammeravgjørelsen *A, B og C v. Irland*, saksnr. 25579/05, 16. desember 2010 avsnitt 244–246.

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 *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 formålene, 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, se eksempelvis *Dudgeon mot Storbritannia*, saksnr. 7525/76, 22. oktober 1981 avsnitt 51–53.

4.2.1.3 Legalitetsprinsippet

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

4.2.1.4 Barnets beste

Det følger av Grunnloven § 104 annet ledd og BK artikkel 3 nr. 1 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. Grunnloven § 104 første ledd andre punktum og BK artikkel 12.

4.2.1.5 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 er også anerkjent i blant annet BK artikkel 28 og 29 og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 13.

4.2.1.6 Rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne

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

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.

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.

4.2.2 Opplæringslova og privatskolelova

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

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. opplæringslova § 9 A-2 (se tilsvarende bestemmelse i ny opplæringslov § 12-2). Skolen skal forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø ved kontinuerlig å arbeide for å fremme helsen, trivselen og læringen til elevene, jf. § 9 A-3 andre ledd (se tilsvarende bestemmelse i ny opplæringslov § 12-3 andre ledd).

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

ansatte et selvstendig hjemmelsgrunnlag til å gripe inn fysisk mot elevene.

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

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

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

4.2.3 Straffeloven

Lov om straff (straffeloven) har flere forbud mot integritetsinngrep. For eksempel er kroppskrenkelse straffbart etter straffeloven § 271. Tvang er straffbart etter straffeloven § 251. Seksuell handling uten samtykke er straffbart etter straffeloven § 297.

I forarbeidene til straffeloven § 271, Ot.prp. nr. 22 (2008–2009), står det 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 butikkløkkale. Det må være klart at man i tilfeller som disse ikke har å gjøre med en kroppskrenkelse det settes straff for i § 271. *Det må altså skilles mellom handlinger*

som består i å gripe inn og verne eller beskytte barnet eller andre personer eller gjenstander, og handlinger som har karakter av umiddelbar eller etterfølgende fysisk avstraffelse av barnet.

En ankenektelse fra Høyesterett (HR-2019-1719-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. Grepet varte i 30 til 40 sekunder. Læreren ble domfelt i lagmannsretten, og Høyesterett nektet anken fremmet med henvisning til at «grepet hadde et klart preg av avstraffelse, og at maktanvendelsen var unødvendig». Lagmannsretten fant det bevist at læreren hadde holdt eleven hardt i armen samtidig som han dro eleven med seg inn i skolebygningen. Lagmannsretten fant det videre bevist at eleven hadde blåmerke på armen etter hendelsen, og at faren for skade på barn eller fotballmålet var over da læreren tok tak i elevens arm.

Straffeloven §§ 17 og 18 handler om nødrett og nødverge. Etter disse bestemmelsene er en handling som ellers er straffbar, i visse tilfeller både straffri og lovlig.

Forutsetningen for å gripe inn ved nødrett etter § 17 er at det foreligger en «fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte», jf. første ledd bokstav a. 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», jf. første ledd bokstav a. I tillegg må skaderisikoen ved ikke å gripe inn være langt større enn skaderisikoen som nødrettshandlingen fører med seg, jf. første ledd bokstav b.

For at det skal være adgang til nødverge etter § 18, må det skje et ulovlig angrep, for eksempel et overfall, og forsvarshandlingen må foretas for å avverge angrepet, jf. første ledd bokstav a. Nødverge kan utøves på vegne av andre. Nødvergehandlingen må «ikke [gå] lenger enn nødvendig», jf. første ledd bokstav b. Handlingen kan gå ut på å hindre et angrep i å skje eller 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. 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 imidlertid ikke at læreren har plikt til å gripe inn. Det kan ikke pålegges skolens ansatte å risikere liv og helse.

4.2.4 Andre lover

4.2.4.1 Barnevernsloven

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

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

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

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

Ved akutt fare for skade på barnets eller andre personers liv eller helse eller ved vesentlig skade på eiendom kan institusjonen, dersom det er strengt nødvendig, benytte tvang for å avverge skade etter straffeloven §§ 17 og 18, jf. barneverns-

loven § 10-7 første ledd første punktum. Tiltak skal opphøre straks skaden eller faren er avverget, jf. § 10-7 første ledd andre punktum.

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

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

I henhold til § 10-11 kan institusjonen inndra farlige gjenstander.

4.2.4.2 Helse- og omsorgstjenesteloven

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (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 å forebygge og begrense bruk av tvang og makt, jf. § 9-1 første ledd.

Som bruk av tvang eller makt regnes tiltak som brukeren eller pasienten motsetter seg, eller tiltak som er så inngripende at de uansett motstand må regnes som bruk av tvang eller makt, jf. § 9-2 andre ledd første punktum. Bruk av inngripende varslingsystemer med tekniske innretninger skal alltid regnes som bruk av tvang eller makt etter reglene i kapitlet, jf. § 9-2 andre ledd andre punktum. 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 det skal som hovedregel være prøvd ut andre tiltak først. Tvang og makt skal bare brukes for å forhindre eller begrense vesentlig skade og må stå i forhold til formålet. Dette følger av §§ 9-4 og 9-5. § 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.

4.3 Nordisk rett

4.3.1 Danmark

I lov om folkeskolen § 52 er det gitt hjemmel til å gi regler for 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. 1951 av 11. desember 2020 om fremme af god orden i folkeskolen.

Adgangen til å bruke makt er regulert i forskriften § 17, der det slås fast følgende:

§ 17. For magtanvendelse gjelder 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.

4.3.2 Sverige

1. august 2022 ble reglene om trygghet og studiero i den svenske skoleloven revidert. Lovendringen innebar blant annet at det nå fremgår uttrykkelig av loven at lærere og annet personale har en rett til å gripe inn fysisk for å avverge vold, krenkelser eller andre ordensforstyrrelser, se skoleloven kapittel 5, § 6:

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 går fram at fysisk inngripen bare kan foretas dersom det står i rimelig forhold til formålet og forholdene for øvrig.

Se nærmere informasjon om regelverket på skolverket.se.

4.3.3 Finland

Lag om grundläggande utbildning kapittel 7 handler om elevenes rettigheter og plikter. Elevenes plikter reguleres i § 35, og det er gitt flere grunnlag for reaksjoner overfor elever som bryter reglene i § 35 a, § 36 og § 36 a. I § 36 b reguleres adgangen til å anvende maktmidler overfor elevene:

Lyder en elev inte en uppmaning att avlägsna sig enligt 36 § 2 mom. har rektorn och läraren rätt att avlägsna eleven från klassrummet eller ett annat 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 att 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 ålder och situationens hotfullhet eller motståndets allvar och en helhetsbedömning av situationen kan anses vara försvarbara.

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

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, kan bortvises («avlägsnas») fra området. Dersom eleven ikke etterkommer pålegget om bortvisning, kan rektorer og lærere alene eller i fellesskap anvende maktmidler for å gjennomføre en bortvisning, i en situasjon der eleven har gjort motstand mot bortvisningen. De ansatte kan bruke de maktmidler som er nødvendige ut fra en vurdering av elevens alder, hvor truende situasjonen er, 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.

4.4 Behovet for regulering av fysisk inngripen mot elever

4.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 31. mai 2023 punkt 4.1 foreslo departementet å lovfeste regler om bruk av fysisk inngripen mot elever. Forslaget til regler gjaldt offentlige skoler, private grunnskoler etter opplæringslova og skoler godkjent etter privatskolelova.

4.4.2 Høringsinstansenes syn

Av totalt 79 som uttaler seg om spørsmålet, støtter 66 høringsinstanser helt eller delvis at bruk av fysisk inngripen bør lovreguleres, herunder *Barneombudet*, en rekke statsforvaltere, 27 kommuner og *Eleveorganisasjonen*. Mange peker på at rettsikkerheten til elever og ansatte vil styrkes av at handlingsrommet avklares. De fleste mener at det ikke er tilstrekkelig å basere bruk av fysisk makt i skolen på nødretts- og nødvergeregulene i straffeloven. *Utdanningsforbundet* deler langt på vei departementets syn om at reglene om nødrett og nødverge ikke er tydelige nok om hva hva ansatte i skolen kan og ikke kan gjøre.

Samtidig er mange høringsinstanser opptatt av at en regulering av fysisk inngripen ikke må føre til forventninger om at man skal bruke mer makt enn i dag, eller at ansatte skal gripe inn på bekostning av egen fysisk sikkerhet. Generelt er høringsinstansene oppmerksom på at tematikken byr på mange dilemmaer. Enkelte høringsinstanser er ambivalente til en regulering.

13 høringsinstanser støtter ikke å regulere bruk av fysisk inngripen i loven, blant annet *Statsforvalteren i Innlandet*, *Fagforbundet* og *Lærerprofesjonens etiske råd*. Disse høringsinstansene mener i utgangspunktet at dagens regler om nødverge, nødrett og omsorgsansvaret er tilstrekkelige, og at det heller bør arbeides for bevisstgjøring og ved å gi veiledning om dagens regler.

Om lag 15 høringsinstanser mener at forslagene vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser, blant annet *Rogaland fylkeskommune*, *Oslo kommune* og *Redd Barna*. Det pekes på at nye regler medfører et kompetanseutviklingsarbeid på skolene.

KS mener det er sannsynlig at reglene vil kreve merarbeid både knyttet til internkontroll, rapportering, opplæring og oppfølging både for skoleeier og for skolenes ledere og ansatte, inkludert ansatte på SFO. KS mener konsekvensene må utredes bedre og kompenseres fullt ut ved en

eventuell innføring av de foreslåtte lovbestemmelsene.

4.4.3 Departementets vurdering

Departementet mener at det bør innføres regler om bruk av fysiske inngrep i opplæringslova og privatskolelova. Det konkrete lovforslaget innebærer en regulering av når ansatte kan gripe inn fysisk mot en elev og hvilke nærmere vilkår som må være oppfylt i så måte. Med dette følger departementet opp høringsforslaget, med enkelte justeringer som fremkommer i de påfølgende punktene.

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

Det må være et mål å unngå å bruke fysisk makt mot elever, men etter departementets syn er det urealistisk å legge til grunn at dette alltid kan unngås. Der en ansatt ser seg nødt til å gripe inn med fysisk makt overfor en elev, vil det innebære et inngrep i denne elevens personlige integritet, samtidig som manglende inngripen vil kunne føre til at en annen person, f.eks. en annen elev, utsettes for integritetskrenkelser. Kunnskapsgrunnlaget viser at det oppstår noen typer situasjoner der ansatte i skolen må bruke fysisk makt mot elever for å unngå at medelever eller ansatte blir angrepet fysisk. Fysiske angrep kan forverre elevenes skolemiljø og de ansattes arbeidsmiljø. Den ansatte bør derfor vite når og hvordan det kan gripes inn mot elever.

Departementet mener at bruk av fysisk makt overfor elever er tiltak av en så inngripende karakter at det bør ha et klart hjemmelsgrunnlag med tydelige rettslige rammer. Det er ikke frivillig for barnet å være på skolen. Det tilsier at det stilles strenge krav til bruk av fysisk inngripen i skolesammenheng. Kravene bør være tydelige og tilgjengelige, noe som taler for at de går fram av sektorlovgivningen. Departementet vil i den sammenheng vise til at bruk av fysiske inngrep er regulert i barnevernsloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

Departementet understreker at hensikten med lovforslaget ikke er å øke bruken av fysiske inngrep mot elever i skolen, men å gi et klarere

rettslig grunnlag for de tilfellene hvor bruk av fysisk inngripen er nødvendig. Lovforslaget innebærer heller ikke at det innføres en mer omfattende plikter til å gripe inn enn det som gjelder i dag (se nærmere punkt 4.5.8.3).

Retten til personlig integritet og privatliv er vernet både i Grunnloven, Barnekonvensjonen (BK) og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) (se nærmere omtale i punkt 4.2.1.2 over). Inngrep krever hjemmel, at inngrepet følger et legitimt formål og at inngrepet er forholdsmessig. Selv om inngrep mot elever etter omstendighetene kan begrunnes i reglene om nødrett eller nødverge i straffeloven, mener departementet at det bør være en egen regulering av når det kan gripes inn fysisk overfor elever i opplæringslova og privatskolelova. Ved å regulere dette i opplæringslova kan det settes vilkår som tydeliggjør når ansatte kan gripe inn fysisk mot elever og på hvilken måte. En av utfordringene er at det i dag oppleves som uklart hva som er legitim maktbruk og hva som vil utgjøre en krenkelse mot den enkelte elev etter skolemiljøreglene i opplæringslova (1998) kapittel 9A. En lovregulering vil bidra til økt rettssikkerhet for elever som det brukes fysisk makt mot og for ansatte som står i situasjoner hvor de har brukt fysisk makt. Departementet vil i tillegg vise til at et stort flertall av høringsinstansene mener at dette bør reguleres i opplæringslova og privatskolelova.

Det følger av BK artikkel 3 nr. 1:

Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Departementet har vurdert om det er til barnets beste å lovfeste regler om fysisk inngripen og barnets beste er også vurdert i forbindelse med utformingen av forslagene til regler.

Ved å utforme tydelige regler om bruk av fysisk makt, styrkes rettssikkerheten til de barna som det gripes fysisk inn mot. Forslagene til regler beskytter både barn som forårsaker skade og barn som blir utsatt for skade. Ved at det tydeliggjøres at det kan gripes inn fysisk med skadeavverging som formål og ikke minst at det tydeliggjøres når og hvordan dette kan skje, vil barna i større grad kunne beskyttes mot negative konsekvenser.

Åpenhet om at bruk av fysisk inngripen mot elever skjer og en lovfesting av tydelige regler som rammer inn bruken, vil bidra til at skolene

kan arbeide systematisk med å bygge kompetanse hos og gi veiledning til ansatte, og slik øke rettssikkerheten til elevene. At tydelige regler også kan bidra til å redusere utrygghet og avmaktsfølelse hos ansatte, vil også gagne barna. Departementet viser til punkt 4.5 for forslagene til konkret regulering av når og hvordan fysisk inngripen kan skje.

Også forslaget om å lovfeste en forebyggingsplikt, jf. punkt. 4.6, har et barnets beste-perspektiv, da formålet er å bidra til å redusere antallet situasjoner hvor det kan være aktuelt å gripe inn fysisk. Forebygging vil komme både barna det kan være aktuelt å gripe inn fysisk mot og andre barn til gode. Departementet har også vurdert at barnets beste tilsier at det utformes egne krav til dokumentasjon og meldeplikt i tilfeller hvor det gripes inn fysisk. Prosessuelle krav om at skolen skal dokumentere og rapportere når fysisk makt er brukt, kan gjøre det lettere å etterprøve om maktbruken var lovlig, og etterspørre tiltak for å forebygge bruk av fysisk makt i framtiden. Dette kan bidra til økt rettssikkerhet for elevene. Denne typen dokumentasjon kan også brukes i vurderinger og analyser som bør ligge til grunn for det forebyggende arbeidet lokalt. Departementet viser til vurderingene i punktene 4.6 til 4.8.

Departementet vil sørge for at det blir utarbeidet nødvendig veiledningsmaterieell om reglene om fysisk makt. Departementet vil følge med på hvordan reglene fungerer, herunder om reglene bidrar til barns beste som forutsatt, samt om reglene bidrar til formålet om tydeligere regler og større trygghet for de ansatte.

Slik departementet ser det, er forslaget i tråd med de menneskerettslige forpliktelsene, herunder forpliktelsene som følger av Grunnloven, EMK, FNs internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, BK, og FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Departementet foreslår at det tas inn regler i opplæringslova og privatskolelova om når og hvordan det kan gripes inn fysisk overfor elever.

4.5 Adgang til å gripe inn fysisk

4.5.1 Fysisk inngripen kan bare skje hvis andre tiltak ikke er tilstrekkelige

4.5.1.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 31. mai 2023 punkt 4.3.1 foreslo departementet et vilkår om at det fysiske inngrepet måtte være nødvendig for å kunne gjennomføre

res lovlig. Departementet uttalte at vilkåret om nødvendighet innebærer at fysisk makt kun kan benyttes som siste utvei og at i den grad det er mulig skal andre mindre inngripende tiltak være forsøkt.

I punkt 4.3.3 presiserte departementet at høringsforslaget gir ansatte adgang til å gripe inn på et tidligere tidspunkt hvis dette blir gjort for å hindre at situasjonen eskalerer. Departementet presiserte at det må være sannsynlig at det vil oppstå skade hvis man ikke griper inn, og at situasjonen i tillegg må være slik at den ansatte ut fra elevens atferdsmønster kan forvente at situasjonen blir mye mer kritisk eller kommer ut av kontroll hvis man utsetter å gripe inn.

4.5.1.2 Høringsinstansenes syn

Statsforvalteren i Agder mener at andre mindre inngripende tiltak må ha vært forsøkt eller har blitt vurdert som utilstrekkelige før man skal kunne gripe inn fysisk. *Bufdir* mener at dette bør fremgå av lovteksten.

Seks høringsinstanser, blant andre *Barneombudet* og *Statsforvalteren i Vestland* støtter at det også skal være adgang til å gripe inn for å hindre at en situasjon eskalerer. *Oslo kommune* støtter forslaget og påpeker at en inngripen for å hindre at en situasjon eskalerer, kan hindre at situasjonen kommer ut av kontroll. *Fellesforbundet* mener at det gir elever trygghet å vite at en lærer kan gå imellom og hindre at voldsutøvelse eskalerer. Flere av høringsinstansene peker på at det vil oppstå vanskelige vurderinger og at behovet for god veiledning vil være stort. *Utdanningsdirektoratet* støtter også forslaget, men er usikker på om lovforslaget er klart nok på dette punktet, da det ikke fremgår direkte av ordlyden.

To høringsinstanser støtter ikke forslaget om at det skal være adgang til å gripe inn for å hindre at en situasjon eskalerer. *Bufdir* mener at man bør være forsiktig med å åpne opp for å gripe inn fysisk på et tidligere tidspunkt for å hindre eskalering. Direktoratet mener at grensesetting og mild maktbruk i denne fasen kan virke motsatt, og bidra til å eskalere situasjonen. *Forandringsfabrikken* mener at forslaget kan innebære at det gripes inn med sterkere virkemidler enn nødvendig fordi en ansatts subjektive vurdering er at situasjonen vil eskalere.

4.5.1.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår nedenfor å gi adgang til fysisk inngripen i tre situasjoner: for å avverge

fysiske krenkelser mot personer og i situasjoner hvor eleven utsetter seg bevisst eller ubevisst for fysisk fare (se punkt 4.5.2), for å avverge skade på eiendom (se punkt 4.5.3), og for å avverge oppførsel som er sterkt fornedrende for eleven selv (se punkt 4.5.4). Departementet mener at et felles inngangsvilkår for å gripe inn i disse tre situasjonene, bør være at andre tiltak ikke er tilstrekkelige til å avverge situasjonen. Departementet viser til at bruk av fysisk makt er inngripende for eleven, og ikke bør brukes i større omfang enn nødvendig. Departementet understreker at hensikten med lovforslaget ikke er å øke bruken av fysiske inngrep mot elever i skolen. Departementet mener derfor at det bør fremkomme klart av av lovteksten at fysisk inngripen ikke kan brukes dersom andre tiltak kan løse situasjonen. Departementets forslag er i samsvar med høringsforslaget, med en justering i ordlyden fra «nødvendig» til «når andre tiltak ikke er tilstrekkelige». Departementet mener at sistnevnte ordlyd er mer dekkende for den vurderingen som den ansatte må gjøre.

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 situasjonen. Hvorvidt andre tiltak ikke er tilstrekkelige, bør etter departements syn være en konkret og skjønsmessig vurdering som den ansatte må gjøre. Vurderingen må bero på kunnskap om og erfaring med slike situasjoner. Her vil den ansatte ha et slingringsmonn i sine vurderinger.

Departementets forslag innebærer i likhet med høringsforslaget at ansatte kan gripe inn fysisk mot en elev før det har oppstått skade. Spørsmålet er hvor nær en skadesituasjon man må være for at man skal kunne gripe inn. Departementet mener at vilkåret om at andre tiltak ikke er tilstrekkelige vil gi veiledning for disse tilfellene. Jo tidligere før en situasjon blir akutt, jo flere handlingsalternativer vil den ansatte som regel ha, og dette innebærer at muligheten for å gripe inn fysisk før en situasjon har tilspisset seg generelt vil være mindre. Dersom andre tiltak ikke er tilstrekkelige, kan det likevel gripes inn før situasjonen blir akutt, så fremt dette blir gjort for å avverge at situasjonen eskalerer. Dette kan være aktuelt der ansatte har opparbeidet seg en erfaring med at visse situasjoner, gitt at det ikke gripes inn, vil eskalere på en slik måte at andre personer vil kunne bli fysisk krenket eller at gjenstander vil bli ødelagt. Rapporten fra Deloitte viser at ansatte som er intervjuet peker på at ved å gripe inn tidlig, kan man benytte mer skånsomme former for makt enn dersom man blir nødt til å

avvente og se om situasjonen eskalerer til å bli farlig. *Utdanningsdirektoratet* har stilt spørsmål ved om ordlyden er klar nok. Departementet mener at lovforslaget er tydelig nok ved at den foreslåtte ordlyden bruker begrepet «avverje», og fordi lovteksten for øvrig ikke spesifiserer at skaden må ha oppstått før man kan gripe inn. Vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet gjelder for øvrig, se nærmere punkt 4.5.6 om de nærmere vilkårene for hvordan man kan gripe inn.

Departementet foreslår at ansatte bare kan gripe inn fysisk dersom andre tiltak ikke er tilstrekkelige for å avverge den aktuelle situasjonen, se forslaget til § 13-4 første ledd. Departementet foreslår tilsvarende regel for privatskolelova, se forslaget til § 3-10 b første ledd.

4.5.2 Fysiske krenkelser og situasjoner hvor elever utsetter seg for fysisk fare

4.5.2.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 31. mai 2023 punkt 4.3.1 foreslo departementet å lovfeste at ansatte i skolen kan gripe inn fysisk mot elever for å avverge skade på personer. Personen som står i fare for å bli skadet kan være andre personer eller eleven selv. Departementet presiserte at skadebegrepet skiller seg fra skadebegrepet i straffeloven § 273, og at det ikke er nødvendig at personen kjenner fysisk smerte eller at den anatomiske eller fysiologiske tilstanden påvirkes negativt for at den fysiske handlingen skal kunne anses for å utgjøre en skade på personen. Spyting eller å ta noen på private kroppsdeler vil for eksempel være omfattet.

Departementet presiserte at forslaget ikke åpner for å gripe inn fysisk for å avverge psykisk skade som ikke skyldes fysiske handlinger. For eksempel vil det ikke kunne gripes inn fysisk for å stanse psykisk vold i form av grovt krenkende ordbruk eller lignende. I høringsnotatet på side 23 ble det presisert at forslaget ikke åpner for å bruke fysisk makt mot elever som forstyrrer eller ødelegger for undervisningen.

4.5.2.2 Høringsinstansenes syn

Av om lag 50 høringsinstanser som uttaler seg spesifikt om forslaget om adgangen til å gripe inn for å avverge skade på personer, støtter et stort flertall av høringsinstansene forslaget helt eller delvis, blant annet *Barneombudet*, flere statsforvaltere, *Bergen kommune*, *Oslo kommune*, *Stavanger kommune* og en rekke andre kommuner. De høringsinstansene som ikke støtter forslaget, er

gjennomgående de samme høringsinstansene som ikke mener det er behov for regler om fysisk inngripen i opplæringslova og privatskolelova. Unntaket er *Forandringsfabrikken*, som mener at adgangen til å gripe inn fysisk bør begrenses til å avverge mer alvorlige kroppskrenkelser.

Av høringsinstansene som delvis støtter forslaget, er det mange som mener at begrepet «skade» ikke er dekkende, i og med at det er ment å omfatte kroppslige krenkelser som spyting eller beføling som ikke regnes som skade etter vanlig språkbruk. *Barneombudet* viser til at høringsforslagets omtale av begrepet «skade» avviker fra en vanlig språklig forståelse av begrepet og skadebegrepet i strafferetten. Ombudet mener det kan være gode grunner til å ha adgang til å avverge fysiske krenkelser som eksempelvis spyting, eller seksuelle krenkelser, men at loven da må utformes på en måte som omfatter denne typen krenkelser, i tråd med legalitetsprinsippet.

Departementet har ikke registrert negative innspill til at forslaget også åpner for å gripe inn fysisk ved selvskading. *Barneombudet* støtter at terskelen for å gripe inn bør være lavest ved skade på andre enn seg selv og høyere ved skade på eleven selv. *Norges institusjon for menneskerettigheter* viser til at departementet i høringsnotatet uttalte at terskelen for å gripe inn overfor barn som skader seg selv skal være høyere enn der barnet skader andre. Høringsinstansen mener at det bør vurderes om den høyere terskelen for å gripe inn mot barn som skader seg selv bør fremgå av lovteksten.

De fleste høringsinstansene støtter at det ikke skal kunne gripes inn mot krenkende adferd rettet mot andre personer som ikke har en fysisk komponent, som for eksempel verbale angrep. Enkelte høringsinstanser mener imidlertid at det også må kunne gripes inn fysisk i disse tilfellene, blant annet *Statped*, *Hørselshemmede barns organisasjon* og *Norsk Lektorlag*. *Statped* peker på at skaden som påføres ved psykisk vold, kan gi elevene skolevegring og livslange traumer. Flere høringsinstanser peker på at det ved flere typer kroppslige krenkelser uansett er det psykiske elementet som er fremtredende. *Norges institusjon for menneskerettigheter* påpeker at situasjoner hvor elever påfører en annen elev en psykisk belastning, f.eks. der en elev mobber en annen, kan reise spørsmål om retten til utdanning og retten til privatliv for den som utsettes for de psykiske krenkelsene. Høringsinstansen mener at departementet bør vurdere hvordan lærere skal håndtere slike situasjoner. *Statsforvalteren i Innlandet* mener det ikke kan utelukkes at psykisk vold kan

ha et skadepotensiale som kan gjøre det lovlig å gripe inn fysisk med hjemmel i nødverge. *Norsk Lektorlag* mener at det er problematisk at forslaget ikke adresserer lærers plikt til å gripe inn ved psykisk vold elever mellom, da det etter instansens oppfatning vil kunne oppstå situasjoner mellom elever som forstandige lærere vil gripe inn i, men hvor det nåværende forslaget forblir utydelig.

Det store flertallet av høringsinstanser som uttaler seg (24 høringsinstanser), mener at det ikke bør gis adgang til å gripe inn fysisk mot elever som forstyrrer undervisningen, blant annet *Barneombudet*, *Politidirektoratet*, *Statped*, en rekke statsforvaltere, fylkeskommuner og kommuner, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon* og *Redd Barna*. *Barneombudet* viser til at en adgang til å gripe inn fysisk overfor elever som forstyrrer undervisningen vil kunne øke bruken av fysisk makt i skolen. *Politidirektoratet* mener adgangen til å bruke makt må avgrenses klart fra å gjelde ordensforstyrrelser.

Flere av høringsinstansene som mener at det ikke bør kunne gripes inn fysisk mot elever som forstyrrer undervisningen, påpeker likevel at slike forstyrrelser må tas på alvor. *Statsforvalteren i Rogaland* peker på at ansatte mange ganger opplever maktesløshet overfor elever som ødelegger undervisningen. *Statsforvalteren i Vestland* peker på at skolene uansett vil ha et handlingsrom etter oppdrager- og omsorgsansvaret, særlig knyttet til de yngste elevene, og mener at dette handlingsrommet må avklares nærmere i veiledning.

Utdanningsforbundet mener at forstyrrelser primært må håndteres med en faglig-pedagogisk tilnærming. Samtidig pekes det på at det er urealistisk at maktbruk i skolen alltid kan unngås, og at det noen ganger vil oppstå situasjoner der ansatte må bruke makt fordi fysiske inngrep kan være nødvendige for å hindre eskalering som kan føre til skade på person eller eiendom.

En rekke høringsinstanser etterlyser hva ansatte i skolen kan gjøre av fysiske handlinger i situasjoner hvor læreren ønsker å korrigere ordensforstyrrelser. *KS* mener at situasjoner med bråk i klasserommet er en type situasjon hvor det er uklart for ansatte hvilke fysiske inngrep som er lovlige.

Fire høringsinstanser ønsker å åpne for bruk av makt mot elever som forstyrrer undervisningen. Disse er *Våler kommune*, *Øygarden kommune*, *Norsk Lektorlag* og *Skolenes landsforbund*. *Skolenes landsforbund* mener at dersom man skal ta de andre elevene i klassen på alvor, og sikre dem et trygt og godt læringsmiljø må det være mulig å fjerne elever som forstyrrer eller ødeleg-

ger for undervisningen som ikke frivillig forlater klasserommet. I slike tilfeller må læreren kunne bruke mild fysisk makt for å få den bortviste eleven ut av klasserommet. Hvis ikke vil dette undergrave lærerens autoritet.

Norsk Lektorlag mener at det i noen tilfeller bør være adgang til å gripe inn fysisk mot elever som gjentakende og forsettlig forstyrrer eller ødelegger for undervisningen. De mener at lærerne må få tilstrekkelige verktøy til å kunne gjennomføre undervisning, som er skolens kjerneoppgave. *Norsk Lektorlag* opplyser videre at lektorer melder om at vold og trusler ofte oppstår i tilfeller med grensesetting eller i korrigeringssituasjoner av elever.

Kristne Friskolers Forbund oppfatter at det ikke vil være tillatt å bruke fysisk makt for å effektivisere bortvisningsvedtak.

4.5.2.3 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering bør reglene i opplæringslova åpne for at det kan gripes inn fysisk mot alle former for fysiske krenkelser fra elever. Dette inkluderer slag, spark, lugging, biting osv., men også andre fysiske handlinger som krenker en person, som å bli spyttet på eller å bli tatt på en privat kroppsdel uten samtykke eller andre seksuelle krenkelser som innebærer en fysisk berøring.

I høringen har det kommet innspill om at lærere bare skal kunne gripe inn mot alvorlige fysiske krenkelser av en person. Departementet mener at en slik terskel i for stor grad vil begrense lærerens mulighet til å gripe inn mot uønsket oppførsel. I tillegg mener departementet at en slik terskel vil gjøre det vanskelig å anvende reglene i praksis. Det vil ikke være lett for en ansatt å vurdere om det er fare for en mer eller mindre alvorlig kroppskrenkelse i en tilspisset eller akutt situasjon. Forslaget om at det skal kunne gripes inn mot alle former for kroppskrenkelser, må likevel ses i sammenheng med at det ikke kan brukes mer fysisk makt enn det som er forholdsmessig i det enkelte tilfellet, se punkt 4.5.6 nedenfor.

Flere høringsinstanser mener at begrepet «skade», som var foreslått i høringsnotatet, ikke er dekkende for de tilfeller som er ment å omfattes av begrepet. Flere peker på at fysiske krenkelser som spyting eller beføling ikke regnes som en skade etter vanlig språkbruk. Departementet er enig i dette. Departementet mener at det er behov for å benytte et begrep som i større grad reflekterer bredden i fysiske handlinger rettet mot en person som ansatte kan gripe inn fysisk mot enn høringsforslagets begrep.

Departementet mener at kriteriet bør være at «ein elev krenkjer ein person fysisk». Etter departementets syn omfatter kriteriet både tilfeller av kroppskrenkelser, kroppsskader og seksuelle krenkelser som innebærer fysisk berøring av en person. Etter departementets syn vil denne formuleringen dekke tilfeller som omfattes av straffeloven § 271 om kroppskrenkelser og § 297 om seksuell handling uten samtykke, og avgrensningen av hva som faller utenfor vil i utgangspunktet være den samme som etter straffeloven §§ 271 og 297. Kriteriet «ein elev krenkjer ein person fysisk» vil også dekke straffebud mot grovere fysiske handlinger som f.eks. grove kroppskrenkelser og kroppsskade (straffeloven §§ 272 og 273). I at ansatte kun kan gripe inn mot fysiske krenkelser, ligger at ansatte ikke kan gripe inn mot elever som frivillig tar på hverandre, med mindre forholdet rammes av adgangen til å gripe inn mot adferd som er sterkt fornedrende, se departementets vurderinger i punkt 4.5.4.3.

Departementet mener at det også bør kunne gripes inn mot elever som skader seg selv, for eksempel ved slag, sparking, kutting eller lignende. Terskelen vil ligge noe høyere for å gripe inn i slike tilfeller enn når et barn skader andre. Dette følger av vilkåret om forholdsmessighet som drøftes nærmere nedenfor i punkt 4.5.6. Departementet mener videre at det bør kunne gripes inn mot elever som på annet vis utsetter seg selv for fysisk fare bevisst eller ubevisst, som for eksempel et snøskred eller ved å gå ut i trafikken. Ordlyden «ein elev krenkjer ein person fysisk» treffer ikke disse situasjonene like godt, og departementet foreslår derfor det alternative kriteriet «eller utsett seg sjølv for fysisk fare» for å dekke disse situasjonene. Lovforslaget følger opp høringsforslaget, men med endret ordlyd.

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 departe-

mentet 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 foreslår at det skal kunne gripes inn for å avverge at en elev krenker en person fysisk eller utsetter seg selv for fysisk fare, se forslaget til § 13-4 første ledd bokstav a, samt tilsvarende forslag for privatskolelova, se forslaget til § 3-10 b første ledd bokstav a.

4.5.3 Skade på eiendom

4.5.3.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 31. mai 2023 punkt 4.3.1 foreslo departementet å lovfeste at ansatte i skolen kan gripe inn fysisk mot elever for å avverge vesentlig skade på eiendom. Departementet uttalte at eiendom kan være bygninger, inventar og andre ting. Hva som utgjør en vesentlig skade beror på en sammensatt vurdering der særlig økonomisk verdi er av betydning, men også nytteverdi og affeksjonsverdi kan inngå. Departementet uttalte at i vurderingen av om skaden er vesentlig, kan det være relevant å legge noe vekt på om det dreier seg om elevens egen eiendom eller andres eiendom.

4.5.3.2 Høringsinstansenes syn

I underkant av 40 høringsinstanser støtter forslaget om å kunne gripe inn ved vesentlig skade på eiendom helt eller delvis. De høringsinstansene som ikke støtter forslaget overhodet, er nesten alle de samme høringsinstansene som ikke mener det er behov for en regel om fysisk inngripen i opplæringslova. Unntaket er *Forandringsfabrikken*, som mener det vil gi feil signaler å lovfeste en adgang til å gripe inn fysisk selv ved vesentlig skade på eiendom.

De fleste høringsinstansene som uttaler seg, støtter at terskelen bør være «vesentleg skade på eiendom», om lag 30 høringsinstanser. *Barneombudet* er enig med departementet i at skade på personer veier tyngre enn hensynet til å avverge

skade på eiendom og mener at det bør være tale om vesentlige skader på eiendom for at man skal kunne gripe inn fysisk mot en elev.

Enkelte høringsinstanser stiller imidlertid spørsmål ved om vilkåret bør være «vesentleg skade» eller kun «skade» på eiendom. *Statsforvalteren i Innlandet* påpeker at høringsforslaget innebærer strengere vilkår for inngripen enn det som inngår i nødretts- og nødvergebestemmelsene. Statsforvalteren påpeker at terskelen vil medføre at bruk av makt som ikke vil være lovlig etter forslaget likevel kan vurderes å være lovlig etter straffelovens bestemmelser. Statsforvalteren påpeker at grensedragningen i så fall blir enda mer uklar enn den er i dag, da ansatte i skolen både må forholde seg til straffelovens straffrihetsgrunner og den nye lovbestemmelsen. *Iveland kommune*, *Kristiansand kommune* og *Vennesla kommune* mener generelt at forslaget i større grad bør harmoniseres med straffeloven §§ 17 og 18.

4.5.3.3 Departementets vurdering

Departementet mener at det er behov for at reglene i opplæringslova åpner for å gripe inn for å unngå skade på eiendom. I høringsnotatet uttalte departementet at hensynet til å avverge skade på personer bør veie tyngre enn hensynet til å avverge skade på eiendom, og foreslo derfor at det måtte være fare for vesentlig skade på eiendom for at det skal være hjemmel til å gripe inn fysisk mot en elev. Forslaget var i tråd med opplæringslovutvalgets forslag samt regelen i barnevernsloven § 10-7. Departementet mener fortsatt at hensynet til å avverge skade på personer bør veie tyngre enn hensynet til å avverge skade på eiendom, men foreslår at dette ivaretas på andre måter enn ved et krav om vesentlighet.

Etter straffeloven § 17 er en handling lovlig når den blir foretatt for å redde person eller eiendom fra fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte. Forutsetningen er at skaderisikoen ved faren som truer er langt større enn skaderisikoen ved redningshandlingen. I interesseavveiningen vil hensynet til personers fysiske integritet veie tungt sammenlignet med hensynet til å beskytte materielle verdier mot skade. Det kan likevel oppstå situasjoner der en beskjedne maktanvendelse for å avverge skade på eiendom vil være forholdsmessig, og dermed lovlig etter straffeloven § 17, selv om det ikke dreier seg om «vesentleg skade». Slik ordlyden er formulert i høringsnotatet, ville bestemmelsen stenge for fysisk inngripen i slike situasjoner.

Det kan være uheldig om terskelen for å gripe inn fysisk for å avverge skade på eiendom etter opplæringslova blir høyere enn etter straffeloven § 17. I tillegg mener departementet at en vurdering om vesentlighet vil være et krevende vurderingstema for en ansatt i en akutt situasjon. Der som en elev f.eks. kaster gjenstander i klasserommet, er det ikke lett å vite hva eller hvordan gjenstanden vil treffe og hva og i hvilken grad noe vil bli ødelagt.

Departementet viser til at maktbruken etter forslaget må være forholdsmessig med skaden som søkes avverget, og at dette uansett vil representere en skranke i hvor langt den ansatte kan gå ved mindre skader på eiendom. Om forholdsmessighet vises til drøftelsen nedenfor i punkt 4.5.6.

Departementet foreslår at det skal kunne gripes inn for å avverge at en elev skader eiendom, se forslaget til § 13-4 første ledd bokstav b, samt tilsvarende forslag for privatskolelova, se forslaget til § 3-10 b første ledd bokstav b.

4.5.4 Adferd som er sterkt fornedrende for eleven selv

4.5.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 31. mai 2023 punkt 4.3.2 foreslo departementet å lovfeste en adgang til å gripe inn fysisk mot elever som utviser en adferd som er sterkt sosialt fornedrende og det vil være en klar forsømmelse av skolens plikt til å yte nødvendig omsorg ikke å gripe inn, jf. også høringsforslaget til § 13-4 andre ledd. Departementet understreket at adgangen til å gripe inn fysisk mot en elev for å avverge selvfornedrelse vil være snever.

4.5.4.2 Høringsinstansenes syn

Om lag 30 høringsinstanser støtter helt eller delvis forslaget. Blant instansene som støtter forslaget er *Statsforvalteren i Oslo og Viken*, *Statsforvalteren i Vestland*, *Bergen kommune*, *Oslo kommune*, *Stavanger kommune* og *Utdanningsforbundet*.

Statped støtter også forslaget, men mener at det er behov for å nyansere hva som forstås som fornedrende adferd. Statped mener at også adferd som ikke fremstår like synlig fornedrende som eksemplene fra departementet (grise med avføring eller onanere foran andre), kan være adferd som får betydning for hvordan omgivelsene forholder seg til eleven. Et eksempel kan være en elev som etter alder er blitt ganske stor og som i forbindelse med trening i daglige gjøremål legger seg ned på butikkgulvet, uten å ville reise seg

igjen. Et annet eksempel kan være elev som nekter å bli med på en nødvendig tur til stellerrommet for å skifte bleie.

Flere høringsinstanser mener at det må komme klarere frem at det er tale om fornedrende oppførsel for eleven selv, slik at lovteksten ikke åpner for inngripen i flere tilfeller enn det som er meningen. Dette gjelder blant annet *Foreldretutvalget for grunnopplæringen* og *Kristiansand kommune*.

Noen høringsinstanser stiller spørsmål til om det er hensiktsmessig å innta vilkåret «det vil vere ei klar forsømming av skolens plikt til å yte nødvendig omsorg ikkje å gripe inn». *Kristne Friskolers Forbund* mener at den nevnte formuleringen er i konflikt med formuleringen om at ansatte «kan» gripe inn i slike situasjoner.

Norges institusjon for menneskerettigheter påpeker at fysiske inngrep for å hindre sosial fornedrelse overfor særlig yngre barn eller barn med særlige behov på grunn av funksjonsnedsettelse, reiser særlige vanskelige spørsmål om hvor langt omsorgsansvaret rekker.

Om lag ti høringsinstanser er imot å åpne for fysisk inngripen ved fornedrende oppførsel, blant annet *Elevorganisasjonen* og *Forandringsfabrikken*. *Forandringsfabrikken* mener at behovet for inngrep i slike tilfeller allerede er dekket i helselovgivningen. *Skien kommune* stiller spørsmål ved behovet for en slik bestemmelse, da kommunen mener det gjelder en marginal gruppe med elever.

4.5.4.3 Departementets vurdering

Departementet mener at det bør være adgang til å gripe inn mot oppførsel som er sterkt fornedrende for eleven selv. Rapporten om bruk av tvang og makt i skolen (Deloitte 2019) viser at det i enkelte tilfeller kan være behov for dette, særlig i særskilt tilrettelagte opplæringstilbud. Departementet viser videre til at de fleste høringsinstansene som uttaler seg, støtter en lovregulering i dette tilfellet.

Departementet mener at det i mange tilfeller vil kunne gripes inn mot en elev som fornedrer seg selv i kraft av skolens ulovfestede omsorgs- og oppdrageransvar. Departementet mener likevel at fysiske inngrep for å avverge sterkt fornedrende adferd bør fremgå direkte av lovteksten, for å tydeliggjøre denne adgangen og minske usikkerheten om det er adgang til å gripe inn, og på hvilken måte det kan gripes inn. Ved å presisere adgangen til å gripe inn fysisk i slike tilfeller, tydeliggjøres det også at det er adgang til å bruke fysisk makt som ikke nødvendigvis i alle tilfeller

kan utledes av omsorgsansvaret. Departementet viser i den sammenheng til *Norges institusjon for menneskerettigheter* sin påpeking om at fysiske inngrep for å hindre sosial fornedrelse overfor særlig yngre barn eller barn med særlige behov på grunn av funksjonsnedsettelse, reiser særlige vanskelige spørsmål om hvor langt omsorgsansvaret rekker.

Departementet understreker at adgangen til å gripe inn fysisk mot en elev for å avverge selvfornedrelse vil være snever. Dette vil bare være aktuelt ved tilfeller av sterk selvfornedrelse. Eksempler på dette er å kle seg naken eller onanere foran andre, gjøre fra seg andre steder enn på toalettet eller grise med avføring. Departementet mener av den grunn at eksemplene *Statped* viser til (legge seg ned på butikkgulvet eller nekte å skifte bleie), ikke vil nå opp til den terskelen som er skissert av departementet. Departementet mener at grunnlag for fysisk inngripen i slike tilfeller eventuelt må søkes i helse- og omsorgstjenestelovgivningen eller innenfor rammene av omsorgs- og oppdrageransvaret, se punktene 4.5.7 og 4.5.10.

Høringsforslaget innebar at den ansatte først må vurdere om eleven viser en adferd som er sterkt fornedrende (for eleven selv). Deretter må den ansatte vurdere om det vil være en klar forsømmelse av skolens plikt til å yte nødvendig omsorg ikke å gripe inn. Det må vurderes om forsømmelsen er *klar*, og om omsorgen er *nødvendig*. Departementet har vurdert om vurderingstemaet kan forenkles, slik enkelte høringsinstanser har etterlyst. Etter departementets syn innebærer høringsforslaget unødig kompliserte vurderingstema som det kan være vanskelig å forholde seg til i en akutt situasjon. Videre kan vurderingstemaet skape forvirring om forholdet til inngripen som er lovlig etter omsorgs- og oppdrageransvaret, jf. punkt 4.5.7 nedenfor. Etter departementets syn vil det være tilstrekkelig å vurdere om eleven viser en adferd som er sterkt fornedrende for eleven selv. Forslaget må ses i sammenheng med at det etter forslaget aldri kan brukes mer fysisk makt enn det som er forholdsmessig og nødvendig i det enkelte tilfellet, se punkt 4.5.6 nedenfor.

Flere høringsinstanser har påpekt at det bør komme klarere frem i lovteksten at det er snakk om *selvfornedrelse*. Departementet er enig i at dette bør presiseres i lovteksten. I motsatt tilfelle kan det gis inntrykk av at det kan gripes inn mot adferd som er fornedrende for *andre* enn eleven som står for adferden. Departementet mener som nevnt at det ikke skal kunne gripes inn fysisk av

hensyn til andre elever med mindre elevene blir krenket fysisk, jf. drøftelsen over i punkt 4.5.2.

Departementet foreslår at det skal kunne gripes inn for å avverge at en elev utviser en adferd som er sterkt fornedrende for eleven selv, se forslaget til § 13-4 første ledd bokstav c, samt tilsvarende forslag for privatskolelova, se forslaget til § 3-10 b første ledd bokstav c.

4.5.5 Lovforslaget gir bare adgang til fysiske inngrep

4.5.5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 31. mai 2023 punkt 4.4 presiserte departementet at forslaget til lovregulering bare omfatter fysiske inngrep, og at høringsforslaget ikke åpner for andre tvangstiltak som isolering, mekaniske tvangsmidler, ransaking eller beslaglegning.

4.5.5.2 Høringsinstansenes syn

Stiftelsen Nordre Aasen – Kapellveien habiliterings-senter mener at det bør tas stilling til om det bør gis hjemmel til bruk av mekaniske tvangsmidler og isolasjon i tillegg til fysiske inngrep. *Statped* mener at lærerne må gis anledning til ransaking eller beslaglegning ved særskilt mistanke om at en elev har med seg farlige gjenstander.

4.5.5.3 Departementets vurdering

Forslaget til lovregulering omfatter i likhet med høringsforslaget kun *fysiske* inngrep, noe som betyr at det ikke åpnes for andre tvangsmidler som isolasjon eller mekaniske tvangsmidler, ransaking eller beslaglegning. Hva slags inngrep som skal benyttes kommer an på hvilken skade det er snakk om å avverge og øvrige forhold, og må avgjøres etter en konkret vurdering. Aktuelle tiltak kan for eksempel være å holde eleven fast for å avverge at hen utagerer, eller å fysisk flytte eleven bort fra situasjonen. Aktuelle tiltak må vurderes ut fra de foreslåtte vilkårene om forholdsmessighet og nødvendighet, se punkt 4.5.6.

Et spørsmål flere er opptatt av, er om det vil være adgang til å fysisk flytte en elev som motsetter seg det, ut av klassen eller gruppen hvis vilkårene for bruk av fysiske inngrep er oppfylt. Dette kan være en forholdsmessig og nødvendig måte å gripe inn på i noen tilfeller, men 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. Departementet legger til grunn at man skal velge type inngrep basert på hva som er minst mulig inngripende, og på hva som er til elevens beste i den konkrete situasjonen. Å ta en elev ut av klassen kan for eksempel forhindre at situasjonen eskalerer. Skjer det gjentatte ganger med samme elev, må skolen arbeide aktivt med å forebygge disse situasjonene og finne alternative løsninger. Departementet legger videre til grunn at en voksen normalt må følge opp og ivareta eleven dersom eleven tas ut av elevfellesskapet i kraft av omsorgsansvaret for eleven. 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. Spørsmålet må også ses i sammenheng med reglene om bortvisning, jf. opplæringslova (2023) § 13-1. Det vil ikke være tillatt å bruke fysiske inngrep for å effektivisere bortvisningsvedtak der vilkårene i lovforslaget for fysisk inngripen ikke er oppfylt.

Skolen eller læreren har ikke hjemmel til å utføre etterforskningslignende tiltak, verken med eller uten elevenes samtykke. Ved mistanke om straffbare handlinger kan ikke skolen eller læreren ransake eiendeler eller skap for å beslaglegge gjenstander som er egnet som bevis. Slike etterforskningskritt utføres av politiet. Politiet vil da følge de straffeprosessuelle reglene som gjelder for tvangsmiddelbruk. Ansatte i skolen vil heller ikke ha anledning til å beslaglegge gjenstander etter forslaget. I skolereglene kan det imidlertid fastsettes regler om besittelse av farlige, uønskede eller ulovlige gjenstander og hvordan disse skal håndteres, for eksempel midlertidig inndragning av gjenstanden. Forslagene i proposisjonen her vil imidlertid ikke gi hjemmel til å ta fra elevene gjenstanden med makt dersom eleven nekter å imøtekomme pålegg om inndragning hvis vilkårene for inngripen ikke er oppfylt.

Hvis vilkårene imidlertid er oppfylt, slik at det er hjemmel for å gripe inn for eksempel å avverge en kroppskrenkelse ved bruk av en gjenstand i elevens besittelse, kan situasjonen være en annen. Dersom situasjonen kan avverges ved å ta fra eleven en synlig eller lett tilgjengelig farlig gjenstand, vil det kunne vurderes å være et nødvendig og forholdsmessig tiltak å ta fra eleven den aktuelle gjenstanden.

Departementet foreslår at det kun skal være adgang til å gripe inn fysisk, se forslaget til § 13-4 første ledd, samt tilsvarende forslag for privatskolelova, se forslaget til § 3-10 b første ledd.

4.5.6 Skranker for bruk av fysiske inngrep

4.5.6.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 31. mai 2023 punkt 4.4 foreslo departementet å lovfeste at de fysiske inngrepene skal være egnet til å hindre eller begrense den aktuelle skaden og være så få, kortvarige og skån-somme som mulig.

4.5.6.2 Høringsinstansenes syn

Om lag 25 høringsinstanser støtter forslaget om regulering av hvordan ansatte kan gripe inn helt eller delvis, blant annet *Barneombudet*, *Statsforvalteren i Vestland*, *Oslo kommune* og *Redd Barna*. *Barneombudet* uttaler at det vil være lite hensiktsmessig å lovregulere akkurat hvordan ansatte skal gripe inn fysisk. Ombudet peker på at de aktuelle situasjonene vil være forskjellige og at vilkårene derfor må være skjønnsmessige. Det sentrale må være å ivareta kravene til nødvendighet og forholdsmessighet som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8. Det vil bety at den ansatte skal bruke det minst inngripende alternativet og at det fysiske inngrepet skal avsluttes så snart faren for skade opphører. *Norsk Lektorlag* støtter departementets forslag, men mener at vilkårene medfører utydelige grenser for handlingsrommet.

En rekke høringsinstanser mener det må presiseres i lovteksten at inngrepene må være forholdsmessige, blant annet *Norges institusjon for menneskerettigheter*, *Politidirektoratet*, *Oslo kommune*, *KS* og *Norsk Lektorlag*. *KS* mener at det må fremkomme av lovteksten at det skal foretas en avveining mellom faren som oppstår og risikoen ved handlingen den ansatte vurderer å gjennomføre. *Norges institusjon for menneskerettigheter* viser til at kan det kan hentes veiledning i formuleringen i barnevernsloven § 10-6 om at tiltaket må stå «i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas», og at en slik endring vil ivareta Barnekomiteens anbefaling om «reasonable restraint».

Trondheim kommune spør om det er elevens eller den ansattes subjektive opplevelse det skal tas utgangspunkt i når en skal vurdere om kriteriene er oppfylt.

Utdanningsforbundet peker på at departementets uttalelse i høringsnotatet om elevens rett til medvirkning før, under og etter et fysisk inngrep fremstår som urealistisk og umulig å praktisere.

4.5.6.3 Departementets vurdering

I de tilfellene lærere står overfor en situasjon hvor det er anledning til å gripe inn fysisk, mener departementet at det verken er praktisk eller hensiktsmessig å regulere i detalj *hvordan* en ansatt kan gripe inn. Det er likevel viktig at lovteksten klart angir hvilke vurderinger den ansatte må gjøre. Ettersom lovforslaget skal favne en rekke ulike situasjoner, må vilkårene bli overordnede og skjønnsmessige. Vurderingen må ta utgangspunkt i den konkrete situasjonen.

Departementet mener for det første at det må fremkomme av lovteksten at det fysiske inngrepet må være forholdsmessig.

En forholdsmessighetsvurdering innebærer at den ansatte må veie de hensyn som taler for inngrepet opp mot den belastning som eleven påføres ved inngrepet. Jo mer inngripende tiltak, desto mer tungtveiende må de interesser som begrunner inngrepet være. Hvor inngripende et tiltak er, beror blant annet på tiltakets art, herunder tiltakets omfang og varighet og hvordan tiltaket rammer i det konkrete tilfellet. Departementet viser til at flere høringsinstanser mener at det ikke kommer godt nok frem i høringsforslaget til ordlyd at inngrepet må være forholdsmessig eller forsvarlig. At et inngrep må være forholdsmessig, er et krav som følger av blant annet av at inngrepet må være «nødvendig i et demokratisk samfunn», jf. EMK artikkel 8 nr. 2.

Departementet foreslår å justere ordlyden i lovteksten for å synliggjøre at inngrepet må være forholdsmessig. Departementet ser at et slikt kriterium kan formuleres i lovteksten på ulike måter, og at ulike lover har benyttet ulike formuleringer.

I straffeloven § 17 om nødrett er det et vilkår at skaderisikoen som søkes avverget må være «langt større enn skaderisikoen ved handlingen». I nødvergebestemmelsen i § 18 er kriteriet formulert slik at handlingen ikke må gå «åpenbart ut over hva som er forsvarlig under hensyn til hvor farlig angrepet er, hva slags interesse som angrepet krenker, og angriperens skyld». I de generelle vilkårene for tvang og andre inngrep i barns personlige integritet i barnevernsloven § 10-6 heter det at tiltaket må stå i «rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas». I helse- og omsorgstjenesteloven § 9-2 andre ledd er forholdsmessighets- og forsvarlighetsvurderingen vesentlig mer detaljert:

Tvang og makt kan bare brukes når det er faglig og etisk forsvarlig. I vurderingen skal det legges særlig vekt på hvor inngripende tiltaket er for den enkelte bruker eller pasient. Tiltak

kene må ikke gå lenger enn det som er nødvendig for formålet, og må stå i forhold til det formålet som skal ivaretas. Tvang og makt kan bare brukes for å hindre eller begrense vesentlig skade.

Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i helse- og omsorgstjenestelovens formuleringer, fordi det er adgang til flere typer tvang etter den lovgivningen, og den også skal dekke flere situasjoner enn det som er aktuelt i skolen (f.eks. planlagte inngrep). Departementet mener at lovteksten ikke må være for komplisert eller angi for mange kriterier, ettersom vurderingene hovedsakelig vil måtte gjøres i akutte situasjoner, i motsetning til ved en del av tvangstilfellene i helse- og omsorgstjenesten. Samtidig må de kriteriene som angis i lovteksten være mest mulig dekkende for vurderingen som skal gjøres.

I de generelle vilkårene for tvang og andre inngrep i barns personlige integritet i barnevernsloven § 10-6 heter det at tiltaket må stå i «rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas». Fordelen med denne formuleringen er at den klart viser at jo sterkere interessen som skal vernes er, jo lengre kan man gå – og motsatt. På den andre siden angir ikke denne formuleringen i hvilken grad den ansatte har et spillerom ved valg av inngrep i den akutte situasjonen.

Forsvarlighetskriteriet for nødvergehandlinger etter straffeloven § 18 er at handlingen ikke «åpenbart» kan gå ut over hva som er «forsvarlig». Formuleringen «åpenbart» viser klart at den ansatte har et slingsmonn med tanke på hvordan det gripes inn i den akutte situasjonen. Dette er et slingsmonn som læreren uansett har etter nødvergebestemmelsen, som vil gjelde side om side med lovforslaget for de tilfellene der man griper inn i situasjoner der det foreligger et ulovlig angrep. Lovforslaget er imidlertid ikke begrenset til fysisk inngripen for å avverge ulovlige angrep. Lovforslaget vil også gi adgang til fysisk inngripen i andre tilfeller, som ved sterk selvfornedrelse eller dersom en elev slår seg selv eller blir utsatt for fare fra skade som følge av naturlige årsaker, som for eksempel et skred eller lignende. Dette taler for ikke å ta utgangspunkt i ordlyden til § 18.

Departementet mener det er gode argumenter for flere løsninger. Departementet foreslår å lovfeste en ordlyd som tar utgangspunkt i vurderingstemaet fra barnevernsloven om at inngrepet må stå i et rimelig forhold til de interessene som skal ivaretas. Dette synes å gi noe mer veiledning til leseren enn straffelovens vurderingstemaer, og kan fungere godt enten det er tale om

faren man forsøker å avverge skriver seg fra et ulovlig angrep eller ikke. I vurderingen må det imidlertid tas hensyn til hva som er foranledningen for å gripe inn fysisk, herunder om man søker å avverge et angrep på andre eller ikke. For eksempel vil det normalt være adgang til et noe mer inngripende inngrep for å avverge at en elev sparker en annen elev, enn når eleven sparker seg selv, og tilsvarende dersom eleven ødelegger andres gjenstander, enn sine egne gjenstander.

Departementet foreslår videre at det skal fremkomme av ordlyden at det fysiske inngrepet ikke kan gå lenger enn nødvendig. Kravet innebærer at den ansatte skal bruke det minst inngripende alternativet, og at det fysiske inngrepet skal opphøre så snart en av situasjonene nevnt i lovforslaget til § 13-4 første ledd bokstav a–c er over.

Departementet mener at forslaget om et nødvendighetskrav fanger opp de opprinnelig foreslåtte kriteriene. Etter departementets syn følger det naturlig av at inngrepet ikke kan «gå lenger enn nødvendig» at det kun kan brukes egnede fysiske inngrep, fordi uegnede inngrep per definisjon ikke kan være nødvendige. I at inngrepene ikke kan gå lenger enn nødvendig, ligger også at inngrepene skal være så få, kortvarige og skånsomme som mulig.

Etter departementets syn er det nye forslaget til ordlyd, hvor krav til forholdsmessighet og nødvendighet er presisert, mer dekkende for den vurderingen som den ansatte faktisk må gjøre i en akutt situasjon.

Slik ordlyden er formulert, fremgår det også 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.

Elevens rett til medvirkning er en sentral rettighet. I akutte situasjoner må rettigheten tilpasses det praktisk mulige. Tidspunktet og skadepotensialet kan sette begrensninger for involveringen i forkant av en avgjørelse om å gripe inn fysisk. Barnets rett til medvirkning under inngrepet kan komme til uttrykk i form av konkrete tilbakemeldinger på inngrepet (dersom eleven f.eks. sier at grepet gjør vondt, kan den ansatte løsne grepet). Slike tilbakemeldinger kan påvirke den løpende forholdsmessighets- og nødvendighetsvurderingen som må foretas. Medvirkning før et inngrep kan være relevant for å vurdere om om vilkårene for å gripe inn er oppfylt og ellers i forbindelse med det forebyggende arbeidet, se punkt 4.6. Medvirkning i etterkant av en hendelse er nærmere omtalt i punkt 4.7.

Trondheim kommune etterspør en vurdering av om det er elevens eller den ansattes subjektive opplevelse det skal tas utgangspunkt i når en skal vurdere om kriteriene er oppfylt. Departementet mener at dette spørsmålet må løses tilsvarende som for nødvergeregelen i straffeloven. Det avgjørende for nødvendighetsvurderingen er hva som ut fra en objektiv eller allmenn vurdering fremsto som nødvendig. Ved vurderingen må det tas utgangspunkt i hvordan den ansatte oppfattet den faktiske situasjonen, ikke hvordan eleven oppfattet situasjonen. Når det gjelder forholdsmessighetsvurderingen, må dette løses på samme måte, og den ansatte vil her ha et visst slingringsmonn. Inngrep gjort i tråd med lovforslaget vil ikke være straffbare.

I høringsnotatet omtalte departementet hvordan skolen skal håndtere gjentatte tilfeller av fysiske inngrep mot en elev. Departementet mente at skolen ved repeterende hendelser bør gå grundigere inn i vurderinger om hvilket fysisk inngrep som vil være minst inngripende for eleven og hvordan bruk av fysiske inngrep kan trappes ned. Departementet fastholder dette, og viser til at kravene om at faren ikke skal kunne avverges på en annen måte og at inngrepet ikke kan gå lenger enn nødvendig og må være forholdsmessig, tilsier at terskelen for å gripe inn vil ligge noe høyere når det har blitt grepet inn mot samme elev tidligere, jf. også plikten til forebygging, omtalt i punkt 4.6. Forebyggende arbeid kan også bidra til å sikre ansatte ved skolen et forsvarlig arbeidsmiljø.

I høringsnotatet vurderte departementet videre om bruk av gjentatte fysiske inngrep bør framgå av et dokument som sikrer tilstrekkelig utredning, begrunnelse, evaluering og etterprøving. Departementet konkluderte med at det ikke bør innføres noen nye ordninger, men at slike tilfeller ofte vil dekkes av reglene om individuelt tilrettelagt opplæring og reglene om skolemiljø.

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 foreslår at det fysiske inngrepet ikke kan gå lenger enn nødvendig og må stå i et rimelig forhold til de interessene som skal ivaretas, se forslaget til § 13-4 andre ledd, samt tilsvarende forslag for privatskolelova, se forslaget til § 3-10 b andre ledd.

4.5.7 Avgrensningen av hva som skal regnes som fysisk inngrep etter lovforslaget

4.5.7.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 31. mai 2023 punkt 4.2 foreslo departementet at det skulle være en nedre grense for hvilke tilfeller av fysiske inngrep som skulle omfattes av de foreslåtte reglene. Departementet mente at en regulering i opplæringslova og privatskolelova burde omfatte tilfeller der en ansatt griper inn fysisk mot en elev, det vil si at den ansatte bruker fysisk makt for å overvinne motstand hos eleven, men at minimal bruk av fysisk makt bør falle utenfor. Departementet foreslo videre at høringsforslaget ikke burde omfatte handlinger som skolen utøver som en del av sitt oppdrager- og omsorgsansvar, slik som vanlig omsorg og grensesetting.

4.5.7.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser er uenige i at det vil være en nedre grense for hva som omfattes av høringsforslaget. *Norges institusjon for menneskerettigheter* slutter seg til at det bør være enkelte nedre begrensninger av hva som omfattes av lovforslaget. Det gjelder for eksempel der en ansatt tar et barns hånd vekk slik at det ikke brenner seg på en flamme, eller sørger for at barnet ikke løper ut i veien. *Bergen kommune* er enig med departementet i at regelen i opplæringslova ikke bør omfatte handlinger som skolen utøver som en del av sitt oppdrager- og omsorgsansvar, slik som vanlig omsorg- og grensesetting.

Enkelte høringsinstanser er usikre på hvilke handlinger som vil regnes som fysiske inngrep etter lovforslaget, og hvilke fysiske handlinger som ansatte kan utføre i kraft av omsorgs- og oppdrageransvaret. Flere høringsinstanser mener at det er behov for en tydeliggjøring av grensen mel-

lom handlinger som kan utføres i medhold av omsorgsansvaret og hvilke handlinger som vil måtte regnes som fysiske inngrep etter lovforslaget. Enkelte høringsinstanser som *Sandnes kommune* og *Utdanningsforbundet*, mener at det er uklart hva som ligger i begreper som «vanlig omsorg og grensesetting» eller «allment aksepterte» verbale og fysiske virkemidler. *Sandnes kommune* peker på at slike begreper kan medføre ulik forståelse og praksis i et mangfoldig samfunn.

Flere høringsinstanser mener at det vil være behov for grundig veiledning om skillet mellom inngrep etter omsorgsansvaret og inngrep etter lovforslaget. Flere peker på at skillet er avgjørende for om det vil være plikt til å melde fra om og dokumentere inngrepet.

Enkelte høringsinstanser mener at det vil være en fordel å lovfeste hva som *ikke* vil utgjøre fysiske inngrep etter lovforslaget. Dette gjelder blant annet *Statsforvalteren i Agder*, *Norges institusjon for menneskerettigheter*, *Iveland kommune*, *Kristiansand kommune* og *Vennesla kommune*. Flere av disse høringsinstansene viser til at en slik presisering kan bidra til å tydeliggjøre grensene for legitim maktbruk og skape bedre sammenheng i regelverket. *KS* mener at det bør vurderes om beskyttelses- og omsorgsforpliktelsen skal skrives inn i lovteksten. *Norsk Lektorlag* mener at en tydelig lovfesting av at skolen har et oppdrager- og omsorgsansvar for sine elever, er nyttig av pedagogiske hensyn.

4.5.7.3 Departementets vurdering

Departementet mener at lovforslaget i likhet med høringsforslaget bør omfatte tilfeller der en ansatt griper inn fysisk mot en elev, det vil si at den ansatte bruker fysisk makt for å overvinne motstand hos eleven. Å påvirke en elev gjennom minimal bruk av fysisk makt, for eksempel å lede eleven ved hånden ut av rommet, vil ikke være et fysisk inngrep som faller inn under lovforslaget. Dersom 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 inn gripen 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 inn gripen overfor barn som har karakter av avstraffelse, er straffbart.

Flere høringsinstanser ønsker en lovfesting av skolens omsorgsansvar i loven. Departementet mener det kan være nyttig å tydeliggjøre den nedre terskelen for hva som vil regnes som fysiske inngrep etter lovforslaget. Departementet viser til at flere høringsinstanser har påpekt at dette skillet er viktig for å klargjøre om dokumentasjons- og meldepliktene utløses, se punktene 4.7

og 4.8. Det finnes flere ulike alternativer for hvordan en slik lovtekst kan utformes.

Opplæringslovutvalget foreslo:

Tiltak som er allment aksepterte i samhandlinga mellom vaksne og barna dei har omsorg for, skal ikkje reknast som tiltak etter denne føresegna.

Departementet viser vidare til at det i barnevernsløven § 10-3 er hjemlet bruk av milde former for fysisk makt for å gi barnet forsvarlig omsorg:

Hvis det er åpenbart nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg, kan institusjonen benytte milde former for fysisk makt som å holde barnet kortvarig fast eller lede barnet.

Et annet alternativ er å ta utgangspunkt i helse- og omsorgstjenesteløven § 9-2 andre ledd siste punktum:

Alminnelige oppfordringer og ledelse med hånden eller andre fysiske påvirkninger av liknende art anses ikke som bruk av tvang eller makt

Departementet mener at avgrensningen av hva som skal regnes som fysiske inngrep etter loven klarest kommer frem i opplæringslovutvalgets formulering og tar derfor utgangspunkt i denne.

Utover de skisseringer som departementet har gjort her om hva som kan benyttes av fysiske tiltak etter skolens omsorgsansvar, viser departementet til at den nærmere grensedragningen og drøfting av typetilfeller kan være aktuelt å framstille i veiledning til bestemmelsene.

Departementet foreslår at handlinger som er allment akseptert i samhandling mellom vaksne og barn som de har omsorg for ikke skal regnes som fysiske inngrep etter paragrafen, se forslaget til § 13-4 tredje ledd, samt tilsvarende forslag for privatskolelova, se forslaget til § 3-10 b tredje ledd.

4.5.8 Forholdet til skolemiljøreglene

4.5.8.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 31. mai 2023 punkt 4.4 presiserte departementet at dersom et fysisk inngrep går ut over det som er tillatt i medhold av lovforslaget, vil det kunne regnes som en krenkelse etter skolemiljøreglene. I punkt 4.8 presiserte departementet at fysiske inngrep som er gjort i tråd med for-

slaget, ikke vil regnes som en slik krenkelse av eleven.

4.5.8.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har kommentarer til forholdet mellom høringsforslaget og skolemiljøreglene. *Statsforvalteren i Vestland* ber departementet om å avklare grensen mellom lovlige fysiske inngrep og inngrep som vil regnes som krenkelser etter skolemiljøreglene, herunder hvem som skal gjøre vurderingen av om en hendelse skal regnes som en krenkelse. *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* mener samtidig at 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. *Kristne Friskolers Forbund* mener det er behov for en avklaring av forholdet mellom skolemiljøreglene på den ene siden og lovforslaget og reglene om nødrett og nødverge på den andre siden.

Norsk Lektorlag etterlyser en avklaring på når det vil være en pliktforsømmelse av en lærer ikke å gripe inn fysisk, med henvisning på plikten til å gripe inn etter skolemiljøreglene.

4.5.8.3 Departementets vurdering

Flere høringsinstanser har bedt om en avklaring av forholdet mellom lovforslaget og reglene om skolemiljø i opplæringslova kapittel 12.

Alle har rett til et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringslova (2023) § 12-3. Det følger av § 12-3 at skolen ikke skal godta krenkende oppførsel som f.eks. vold. Elevenes vern mot krenkelser er vidare regulert i §§ 12-4 og 12-5. Det følger av § 12-4 første ledd at alle som arbeider på skolen, skal «om mogleg gripe inn dersom nokon krenkjer ein elev». Det følger av § 12-5 at dersom en som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen krenker ein elev, skal vedkommende straks melde fra til rektor. Rektor skal melde fra til skoleeier, med mindre meldingen er åpenbart grunnløs.

Departementet legger til grunn at fysiske inngrep som er gjort i tråd med vilkårene i lovforslaget, ikke vil være en krenkelse av eleven etter skolemiljøreglene. På samme måte vil det fysiske inngrepet ikke regnes som en krenkelse når det oppfyller vilkårene for nødrett eller nødverge i straffeløven.

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.

Enkelte høringsinstanser har etterlyst en avklaring av hvordan lovforslaget forholder seg til plikten til å gripe inn mot krenkelser etter § 12-4. Spørsmålet er om plikten til å gripe inn innebærer at en lærer etter omstendighetene er forpliktet til å gripe inn fysisk etter lovforslaget, eller om dette i alle tilfeller skal være opp til læreren.

Departementets lovforslag *pålegger* ikke ansatte nye plikter til å gripe inn fysisk, det gir kun et rettslig grunnlag for å gjøre det. Plikten til å gripe inn etter skolemiljøreglene endres ikke ved dette forslaget, men det klargjøres når det – i tilfeller som omfattes av skolemiljøreglene og andre tilfeller – kan gripes inn fysisk. Departementet viser til følgende fra forarbeidene til den nye opplæringslova (Prop. 57 L (2022–2023) side 613):

Plikta til å 'gripe inn' er knytt til krenkjande oppførsel som vedkommende sjølv er vitne til, og som framleis går føre seg. Ofte vil det handle om omgåande å stanse negativ oppførsel, til dømes ved å bryte opp ein slåstkamp eller stanse anna fysisk krenking, stanse ein utfrysingssituasjon eller stanse og irettesette elevvar som krenkjer andre elevvar verbalt. (...) Plikta avgrensar seg til inngrep som er moglege for den som arbeider på skolen å gjennomføre, av omsyn til både elevane og hen sjølv. Plikta til å gripe inn gir ikkje ein sjølvstendig heimel til å gripe inn fysisk overfor elevane. Plikta er derfor avgrensa til tiltak som er lovlege å gjennomføre, anten innanfor skolens oppdragar- og omsorgsansvar eller innanfor reglane om nødrett og nødverje. Det er viktig at dei som arbeider på skolen, i tillegg til å kjenne til plikta til å gripe inn, også har kunnskap om kva som er lov, og om korleis slik innblanding bør gjerast. Det er plikta til kommunane og fylkeskommunane å sørgje for at skolen har rett og nødvendig kompetanse for å kunne oppfylle pliktene og rettane etter lova, jf. § 17-1.

Det er i tillegg uttalt i punkt 33.6.4.1 at «[g]rensa for å gripe inn er at den tilsette ikkje skal stå i fare for å skade seg sjølv eller krenkje elevvar for å få stanse situasjonen.». 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.

4.5.9 Forholdet til nødverge/nødrett

4.5.9.1 Høringsinstansenes syn

Noen høringsinstanser etterlyser en avklaring av forholdet til nødretts- og nødvergebestemmelsene i straffeloven. *Barneombudet* og *Foreldretutvalget for grunnopplæringen* mener at det må tydeliggjøres hvordan lovforslaget er ment å samsvare med disse reglene. I den grad lovforslaget gir videre hjemler enn disse reglene, bør det prinsipielt diskuteres hvorfor. *Foreldretutvalget for grunnopplæringen* viser til at det er et svært viktig prinsipielt spørsmål om adgangen til fysisk inngripen skal være mer omfattende i skolen enn i samfunnet ellers. *Elevorganisasjonen* er negativ til en regel som går lenger enn nødrett/nødverge-bestemmelsene.

KS ønsker en større harmonisering med straffelovens bestemmelser. *Bergen kommune* påpeker at selv om lovforslaget tar opp i seg straffelovens regler om nødrett og nødverge, vil disse fremdeles gjelde generelt, også for ansatte i skolen.

Statsforvalteren i Innlandet peker på at maktbruk som ikke er lovlig etter lovforslaget kan tenkes å være lovlig etter straffelovens bestemmelser om nødrett og nødverge, og at grensene for hva som er lov eller ikke vil bli enda mindre tydelige når ansatte må forholde seg både til straffelovens straffrihetsgrunner og den nye lovbestemmelsen.

Kristne Friskolers Forbund oppfatter at lovforslaget begrenser ansattes mulighet til å gripe inn fysisk i forhold til det som følger av nødverge og nødrett i straffeloven.

Iveland kommune, *Kristiansand kommune* og *Vennesla kommune* mener at vilkårene for inngrep må harmoniseres med nødrett/nødverge. Kommunene påpeker at det vil kunne være tilfeller hvor en handling ikke er lovlig etter § 13-4, men likevel kan være lovlig etter straffeloven § 18. Straffeloven § 18 retter seg først og fremst mot fysiske krenkelser, men også ikke-fysiske krenkelser kan under omstendighetene dekkes av ordet angrep. Kommunen mener at det bør vurderes, på samme måte som i barnevernsloven § 10-7, å innføre en henvisning til straffeloven §§ 17 og 18 i bestemmelsen om fysisk inngrep § 13-4.

4.5.9.2 Departementets vurdering

En rekke høringsinstanser etterlyser en vurdering av forholdet mellom lovforslaget og reglene

om nødrett og nødverge i straffeloven §§ 17 og 18. Flere høringsinstanser er usikre på om lovforslaget er ment å samsvare med disse reglene, eller om lovforslaget hjemler fysiske inngrep som ikke følger av straffeloven §§ 17 og 18. Departementet understreker at straffeloven §§ 17 og 18 vil gjelde side om side med forslaget til regler om fysiske inngrep. Lovforslaget begrenser med andre ord ikke ansattes mulighet til å agere etter straffelovens regler om nødverge og nødrett. Heller ikke inngrep som er gjort i samsvar med lovforslaget, vil kunne regnes som straffbare.

Når det gjelder forholdet til nødretts- og nødvergebestemmelsene, er utgangspunktet at departementets forslag ikke er ment å gi et bredere grunnlag for fysisk inngripen enn det som følger av disse bestemmelsene (med et mulig unntak om retten til å gripe inn mot sterk selvfordreelse). Hovedformålet er først og fremst å tydeliggjøre og tilpasse disse reglene til skolesektoren. Departementets forslag til regler har elementer fra både nødrett- og nødvergebestemmelsene, men med enkelte avgrensninger og presiseringer.

Straffelovens bestemmelser om nødrett (§ 17) og nødverge (§ 18) fastslår at visse handlinger begått i en nødsituasjon er lovlige og straffrie. Etter § 17 er en handling som ellers ville være straffbar, lovlig når (a) den blir foretatt for å redde liv, helse, eiendom eller en annen interesse fra en fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte, og (b) denne skaderisikoen er langt større enn skaderisikoen ved handlingen. Etter § 18 er en handling som ellers ville være straffbar, lovlig når den (a) blir foretatt for å avverge et ulovlig angrep, (b) ikke går lenger enn nødvendig, og (c) 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. Sistnevnte vurderingstema i bokstav c representerer en lavere terskel for inngrep enn § 17 første ledd bokstav b. Nødrettsbestemmelsen gjelder i alle nødsituasjoner uavhengig av hvordan faren har oppstått, mens nødvergebestemmelsen krever at det foreligger et «ulovlig angrep».

Etter begge bestemmelser er en *handling* som ellers vil være straffbar lovlig dersom vilkårene er oppfylt. Departementets forslag hjemler imidlertid ingen andre handlinger enn *fysiske inngrep*.

Sammenlignet med § 17 første ledd bokstav a er de interessene det kan gripes inn for å vernes etter departementets forslag også begrenset. Det kan kun gripes inn for å avverge fysiske krenkelser eller at en elev utsetter seg for fysisk fare, skade på eiendom eller sterk sosial selvfordreelse. Det kreves ikke at skaden skyldes et

ulovlig angrep, slik det kreves etter § 18. Etter departementets forslag kan det for eksempel gripes inn mot en elev som slår seg selv (i denne situasjonen vil det ikke foreligge noe ulovlig angrep). Som oftest vil imidlertid et ulovlig angrep være årsaken til at en ansatt må gripe inn mot en elev.

Det vil etter omstendighetene kunne gripes inn mot sterk selvfordreelse etter reglene om nødrett. Det kan likevel tenkes at forslaget om å kunne gripe inn i disse situasjonene i noen sammenhenger går lengre enn nødrettsreglene. All den tid det kan være uklart hva som er tillatt etter nødrettsbestemmelsen i slike tilfeller, mener departementet at det er viktig å presisere denne adgangen i lovforslaget.

Når det gjelder de øvrige vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet, tilsvarende departementets forslag nødvergevilkåret om at handlingen ikke må gå lenger enn nødvendig. Kravet om forsvarlighet/forholdsmessighet kom ikke tydelig frem i høringsnotatet, noe som flere høringsinstanser har kritisert, se drøftelsen over i punkt 4.5.6. Ved å innta et krav om at inngrepet må stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas, fremkommer det i enda større grad et samsvar med reglene om nødverge og nødrett. Ettersom departementets forslag til utforming av vilkåret om forholdsmessighet er ment å dekke både situasjoner som vil kunne omfattes av nødretts- og nødvergebestemmelsen, har ikke departementet tatt utgangspunkt i disse bestemmelsenes krav til risikoavveining/forsvarlighet. Det vil likevel ha betydning i den konkrete forholdsmessighetsvurderingen etter lovforslaget hvorvidt man søker å avverge et angrep på andre eller ikke. For eksempel vil man etter lovforslaget normalt kunne gå noe lengre i å avverge at en elev skader andre enn seg selv.

Ettersom departementets forslag først og fremst er en tydeliggjøring og en avgrensning av nødretts- og nødvergebestemmelsene, kan det spørres om det er behov for lovfesting i opplæringslova og privatskolelova, ettersom forslaget til en viss grad representerer en dobbeltregulering. Departementet mener likevel at det er et gode i seg selv å regulere adgangen til fysiske inngrep i opplæringslova og privatskolelova.

Departementet mener at man ikke bør styre hele opplæringssektorens maktbruk på nødretts- og nødvergebestemmelsene i straffeloven. Departementet mener at det er behov for presiserende regler om temaet i opplæringslova og privatskolelova. En egen hjemmel i opplæringslova og privatskolelova, sammen med regler om forebygging, meldeplikt og dokumentasjon, kan også øke

bevisstheten om fysisk inngripen blant skolens ansatte.

4.5.10 Forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven

4.5.10.1 Omtalen i høringsnotatet

I høringsnotatet punkt 4.9 omtalte departementet forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9. Departementet viste til at helse- og omsorgstjenester kan gis på flere arenaer, som for eksempel på avlastning, fritidstilbud og i skole. Departementet uttalte at for elever med utviklingshemning som mottar personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven mens de er på skolen, kan eventuell bruk av fysisk makt omfattes av et vedtak om tvang og makt etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.

4.5.10.2 Høringsinstansenes syn

I overkant av 20 høringsinstanser ønsker en nærmere avklaring av forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven, blant annet *Barneombudet*, *Statsforvalteren i Oslo og Viken*, *Statped*, *Bergen kommune*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon*, *Norsk Lektorlag* og *Utdanningsforbundet*. Flere peker på behovet for harmonisering mellom regelsettene, blant annet *Barneombudet*, *Statped* og *Oslo kommune*.

Enkelte høringsinstanser mener at det er behov for presiseringer om og henvisninger til helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 i lovforslaget, blant annet *Vestland fylkeskommune*, *Iveland kommune*, *Kristiansand kommune* og *Vennesla kommune*.

Elev-, lærling- og mobbeombudene påpeker at barn og unge som har vedtak om bruk av tvang og makt etter helse- og sosiallovgivningen i kommunale oppfølgingstilbud kan ha behov for de samme tiltakene også i skolehverdagen for å avverge skade eller for å få dekket grunnleggende behov. Ombudene mener det at det er viktig at skolen sammen med den kommunale helse- og sosialtjenesten gjør en vurdering av om vedtaket også skal gjelde for skolen. Det bør tydeliggjøres i loven eller eventuell forskrift hvordan dette skal ivaretas til elevens beste.

4.5.10.3 Departementets vurdering

Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 inneholder regler om tvang og makt som ledd i tjenester til personer med utviklingshemning.

Bestemmelsene omfatter blant annet bruk av tvang og makt i barnebolig, avlastningstiltak og som ledd i personlig assistanse, blant annet praktisk bistand og støttekontakt. Helse- og omsorgstjenesteloven hjemler bruk av fysisk makt for å avverge skade på personer eller eiendeler. I tillegg hjemler den tiltak for å dekke brukerens eller pasientens grunnleggende behov for mat og drikke, påkledning, hvile, søvn, hygiene og personlig trygghet.

En rekke høringsinstanser etterlyser avklaringer om forholdet mellom lovforslaget og reglene om tvang i helse- og omsorgstjenesteloven. Departementet tar ikke sikte på å endre forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven med dette lovforslaget. Departementet peker på at dagens lovgivning ikke er til hinder for at vedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 får anvendelse på skolen.

Lovforslaget verken utvider eller endrer rammene for hvem som kan utføre tvangstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven. Enkelte barn og ungdom med nedsatt funksjonsevne mottar personlig assistanse på flere ulike arenaer, som for eksempel i hjemmet, på skolen, ved fritidsaktiviteter og i det offentlige rom, som ved offentlig transport. Regelverket åpner for at man kan gjennomføre vedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 i skoletiden.

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 for eksempel lærere eller andre ansatte ved skolen. Tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven kan bare utføres av de som er gitt myndighet i vedtaket.

Det vil være aktuelt å omtale forholdet mellom de to regelverkene i veiledningen til de nye reglene.

4.5.11 Etterprøving

4.5.11.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet punkt 4.8.1 forutsatte departementet at fysiske inngrep ville kunne etterprøves etter skolemiljøreglene. I punkt 4.4 presiserte departementet at uforholdmessige fysiske inngrep etter omstendighetene kan få konsekvenser for arbeidsforholdet til den ansatte, og fysiske inngrep som går utover høringsforslaget samt reglene om nødverge og nødrett i straffeloven §§ 17 og 18 vil kunne være straffbare.

4.5.11.2 Høringsinstansenes syn

Tre høringsinstanser støtter at etterprøving bør skje gjennom de eksisterende reglene om skolemiljø mv, fremfor gjennom en ny, selvstendig klageordning. *Statsforvalteren i Rogaland* mener at etterprøving av maktbruk gjennom skolemiljøreglene kan være med på å sikre rettssikkerheten til elevene. *Rølingen kommune* mener at det er positivt at det ikke stilles krav til vedtak med klagebehandling. Kommunen påpeker også at det er viktig at reglene ikke utvikler seg gjennom etterfølgende lovgivning til å bli mer byråkratiske. *Redd Barna* understreker behovet for at det tydeliggjøres i lovtekst at elever har klagerett gjennom regelverket om skolemiljø.

12 høringsinstanser mener at det er behov for en selvstendig klageordning eller i det minste en grundigere utredning om behovet, blant annet *Iveland kommune, Kristiansand kommune, Venne-sla kommune, Autismeforeningen i Norge og Stiftelsen Nordre Aasen, Kapellveien habiliteringssenter*. En del av disse høringsinstansene viser til at øvrig regelverk som gir en rett til å gripe inn fysisk har egne regler om vedtak, rapportering til statsforvalteren, samt direkte overprøvningsmuligheter knyttet direkte til tvangsbruken. Flere høringsinstanser mener at departementet bør vurdere en ny overprøvningsordning hos statsforvalteren, blant annet *Barneombudet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Bergen kommune*. *Statsforvalteren i Agder* kan ikke se at departementet har drøftet hvorfor fysisk inngripen i skolen ikke utgjør et enkeltvedtak, slik det for eksempel gjør etter barnevernsloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

Enkelte av høringsinstansene gir en nærmere begrunnelse for hvorfor de mener at skolemiljøreglene er utilstrekkelige som overprøvningsmekanisme. *Bergen kommune* påpeker at en utfordring ved å la etterprøving skje gjennom skolemiljøreglene, er at det er et vilkår om at «ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø», og at dette ikke nødvendigvis trenger å være tilfelle i alle saker der ansatte har grepet inn fysisk mot en elev. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* mener at håndhevingsordningen etter skolemiljøreglene ikke gir en prøving av om vilkårene for inngrepet var oppfylt.

Flere etterlyser at det fremkommer tydelige regler om etterprøving i bestemmelsene, blant annet *Barneombudet, Bergen kommune, Oslo kommune og ADHD Norge*. Høringsinstansene mener at en klar klageadgang i lovteksten er viktig for å ivareta rettssikkerheten til eleven. *Utdanningsdi-*

rektoratet mener at etterprøvningsmulighetene bør klargjøres før lovforslaget oversendes Stortinget. *Statsforvalteren i Innlandet* etterspør en klargjøring av hvem som skal etterprøve om maktbruken er eller var lovlig.

Enkelte høringsinstanser har andre kommentarer til departementets vurderinger. *Forandringsfabrikken* påpeker at klagemulighet på fysisk makt kjennes meningsløst ut for mange barn. Erfaring fra barnevernet og psykisk helsevern viser at få barn klager, behandling av klagen tar lang tid og få barn får medhold i klager om maktbruk.

4.5.11.3 Departementets vurdering

Departementet har vurdert om reguleringen av fysisk inngripen bør ledsages av en egen klageordning.

Forvaltningsloven har regler om klage for alle avgjørelser som regnes som et enkeltvedtak. Departementet drøfter derfor først om fysisk inngripen i de situasjonene som forslaget legger opp til skal regnes som enkeltvedtak. Etter forvaltningsloven § 2 er et vedtak en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer, jf. bokstav a. Et enkeltvedtak er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. bokstav b.

Forvaltningsavgjørelser må avgrenses mot faktiske handlinger. Faktiske handlinger retter seg direkte mot å etablere eller endre en faktisk tilstand. Forvaltningsavgjørelser retter seg mot å etablere eller endre en rettslig tilstand, jf. Hans Petter Graver – Alminnelig Forvaltningsrett (2019) pkt. 24.1.2. Graver skriver videre:

Utgangspunktet etter forvaltningsloven er klart. Det avgjørende er om en avgjørelse tar sikte på å stifte en rett eller plikt for den enkelte, se Forvaltningskomiteens innstilling s. 208. Som nevnt ovenfor i kapittel 13.3.1 er virkningene av en handling ikke et egnet kriterium å trekke skillet mellom normeringer og faktiske handlinger ut fra. Som regel er det klart om forvaltningens hensikt er å foreta en normering, eller om den er å komme med en oppfordring eller å foreta en annen type handling.

Til en viss grad kan man si at det alltid vil ligge en avgjørelse bak ethvert fysisk inngrep. Men det er langt fra alle avgjørelser som skal regnes som vedtak. Når en ansatt beslutter å gripe inn fysisk i en

akutt situasjon, er ikke hensikten med denne avgjørelsen å foreta en rettslig normering eller å stifte en rett eller plikt for den enkelte eleven, men en avgjørelse om å foreta en faktisk handling.

Etter departementets syn er det ikke naturlig å regne fysisk inngripen i de situasjonene som forslaget legger opp til som vedtak. Det er tale om handlinger i akutte situasjoner for å avverge skader. Departementet viser videre til at akutte situasjoner uansett er av en slik karakter at forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak ikke kan oppfylles. Dette i motsetning til annen særlovgivning, som i flere tilfeller åpner for planlagt tvangsbruk.

Departementet mener derfor at en avgjørelse om fysisk inngripen etter de foreslåtte reglene ikke vil være å anse som et enkeltvedtak. Spørsmålet blir videre om det likevel bør innføres en klageordning for slike tilfeller.

En egen ordning for klage eller etterprøving kan bidra til bedre regelverksetterlevelse. Det kan ha en egenverdi for elevene det gjelder å få fastslått regelverksbrudd, selv om en klageavgjørelse ikke skulle ha andre rettsvirkninger.

Departementet viser også til at andre lignende lover har slike ordninger ved tvang og makt, som for eksempel helse- og omsorgstjenesteloven og barnevernsloven.

Samtidig må det påpekes at den tvangen som kan brukes etter disse lovene er mer omfattende og dekker langt flere situasjoner og flere tvangsmidler, ikke minst situasjoner fram i tid og tvangsbruk av lengre varighet enn for å avverge en akutt situasjon. Det er derfor ikke opplagt at man bør velge en tilsvarende løsning i opplæringslova.

Departementet ser heller ikke hvilke rettsvirkninger en klage som tas til følge vil ha for eleven, annet enn at det vil statueres at den ansatte har begått et regelverksbrudd.

Departementet mener at fordelen med å få statuert brudd ikke veier opp for ulempene ved å innføre en selvstendig klageordning. En klageordning som det ikke knyttes rettsvirkninger til, fremstår som uhensiktsmessig. Departementet mener man må vokte seg for å etablere ressurskrevende prosessuelle krav uten at man er sikker på at gevinstene ved ordningene som innføres står i forhold til ressursbruken.

Departementet mener at eksisterende ordninger gir elevene god rettsikkerhet. Eksisterende regler sikrer også at elever som trenger det får hjelp fremover i tid og det er etter departementets syn her ressursene bør brukes.

For det første peker departementet på at elever som føler seg utrygge eller ikke har det

godt, vil ha krav på å bli fulgt opp gjennom skolemiljøreglene. Dersom en elev ikke har det trygt og godt på skolen, må skolen sette i gang undersøkelser og egnede tiltak for at eleven kan få det trygt og godt igjen. I denne forbindelse kan det være aktuelt å undersøke om den ansatte har brukt mer makt i en situasjon enn det som er lovlig. Ulovlig maktbruk vil regnes som en krenkelse av eleven etter skolemiljøreglene. Rektor vil ha plikt til å melde fra om slike krenkelser til skoleeieren. Dersom skoleeier konkluderer med at maktbruken var ulovlig, vil det være det arbeidsrettslige regelverket som regulerer den ansattes rettsstilling og hvilke tiltak skoleeieren som arbeidsgiver eventuelt kan treffe i den anledning. Departementet vil for øvrig bemerke at også elever som det gripes fysisk inn mot i samsvar med regelverket, kan oppleve et utrygt skolemiljø, og det kan derfor være aktuelt å undersøke vedkommendes situasjon og sette inn tiltak også i slike tilfeller – uten at dette knyttes til det aktuelle tilfellet av fysisk inngripen.

Som en høringsinstans påpeker, vil imidlertid ikke alle elever som det gripes fysisk inn mot bli fulgt opp etter skolemiljøreglene. Slik oppfølging fordrer at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. Departementet mener at dette vilkåret innebærer en hensiktsmessig målretting av skolens ressursbruk, ettersom det ikke vil være behov for å sette inn tiltak for elever som har det trygt og godt på skolen.

For det andre peker departementet på at lovforslaget konkretiserer plikten til å arbeide forebyggende for å unngå at det oppstår nye situasjoner hvor ansatte må gripe inn fysisk mot en elev, se punkt 4.6. Forebygging kan innebære at det settes inn tiltak for å bedre skolemiljøet eller endre opplæringspraksisen. Utarbeiding av en aktivitetsplan eller iverksetting av individuell tilrettelegging for en elev kan etter omstendighetene anses som å inngå som del av skolens forebyggende tiltak etter denne plikten.

For det tredje peker departementet på at elever – som alle andre – har et vern mot kroppskrenkelser gjennom straffeloven. Dersom ansatte bruker mer makt enn det som er lovlig, kan den ansatte etter omstendighetene straffes for kroppskrenkelse (eller strengere straffebud), jf. straffeloven §§ 271 flg. Elever vil også kunne fremme erstatningskrav (for et eventuelt økonomisk tap og eventuelt menerstatning).

For det fjerde peker departementet på at statsforvalterne vil kunne åpne tilsyn mot skolene, også basert på enkelthendelser, som for eksempel et fysisk inngrep mot en elev og/eller situasjonen

som førte til dette, jf. opplæringslova (2023) § 29-2. Det vil i et slikt tilsyn være naturlig å vurdere om maktbruken har vært lovlig eller ikke.

Til slutt vil departementet peke på at en klageordning vil være ressurskrevende. Gitt ulempene med en slik klageordning mener departementet at det ikke kan forsvares å prioritere ressurser til en slik ordning.

Oppsummert mener derfor departementet at det ikke bør innføres en særskilt klageordning eller egne regler for etterprøving for avgjørelser om bruk av fysisk makt.

4.5.12 Bestemmelsenens virkeområde

4.5.12.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet punkt 4.5 foreslo departementet at høringsforslaget til regulering av fysisk inngripen burde gjelde for elever i grunnskolen og i den videregående opplæringen, samt for elever som får leksehjelp og i skolefritidsordningen (SFO).

4.5.12.2 Høringsinstansenes syn

Det har kommet svært få høringsinnspill til forslaget om reglens virkeområde. Ingen har uttalt seg negativt til at reglene skal gjelde for leksehjelpen og skolefritidsordningen (SFO) i tillegg til grunnskolen og den videregående opplæringen. *Utdanningsdirektoratet* mener at virkeområdet til reglene må fremkomme klarere i lovteksten.

Utdanningsforbundet mener videre at dersom ufaglærte ansatte i SFO skal håndheve de nye bestemmelsene, må det også synliggjøres hva slags særlig plikt kommunen har til kompetanseheving og forebygging for denne gruppen ansatte. *KS* har i møte med departementet bedt om at det i proposisjonen blir tydeliggjort at kommunene må vurdere eventuelle opplæringsbehov knyttet til nye regler selv, og etter en konkret risikovurdering, jf. internkontrollreglene.

4.5.12.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår i likhet med høringsforslaget at reglene om forebygging, fysiske inngrep, dokumentasjon og meldeplikt skal gjelde for grunnskolen og den videregående opplæringen, samt leksehjelpen og SFO. Det betyr at de som har læretid i bedrift, og personer som får grunnopplæring organisert for voksne, ikke vil omfattes av reglene. Departementet mener at de ordinære reglene om nødrett og nødverge utgjør et tilstrekkelig grunnlag for skadeavvergende tiltak mot

voksne og de som har læretid i bedriftene, slik som for øvrige voksne og på øvrige arbeidsplasser.

Når det gjelder skoler godkjent etter privatskolelova, har ikke disse skolene plikt til å tilby SFO, i motsetning til leksehjelp. I den grad privatskolen driver SFO som godkjent tilleggsvirksomhet, jf. økonomiforskrift til privatskolelova § 7-1 bokstav a, gjelder reglene også for SFO.

De som etter forslaget omfattes av reglene, er ansatte i grunnskolen og den videregående opplæringen, samt leksehjelpen og SFO. Det er ikke avgrenset til de som er ansatt i undervisningsstilling, reglene vil gjelde tilsvarende for assistenter, skoleledere og andre ansatte i skolen.

Departementet foreslår at personkretsen det kan gripes inn til fordel for, bør være ubegrenset, men det praktiske vil være at den ansatte griper inn for å avverge en fysisk krenkelse mot seg selv, en eller flere elever eller andre ansatte på skolen.

Enkelte høringsinstanser har stilt spørsmål om det vil stilles særlige kompetansekrav til ansatte eller krav til skoleeier om å tilby kompetanseheving tiltak i forbindelse med de nye reglene. Departementet vil vise til at kommunen og fylkeskommunen har ansvar for skolen drives etter gjeldende regler, og må sørge for at de ansatte har den kompetansen som er nødvendig for å oppfylle aktuelle lovkrav. Dette vil gjelde tilsvarende for de nye reglene, og det er derfor verken hensiktsmessig eller nødvendig å sette særskilte krav til kompetanse eller kompetansehevingstiltak i forbindelse med de foreslåtte reglene. For skoleeier vil det etter innføringen av reglene være tydeligere hvilke regler de ansatte må forholde seg til når det gjelder fysisk inngripen, noe som kan være til hjelp i vurderingen av hvilken kompetanse det er bruk for hos de ansatte. Skoleier må gjøre konkrete vurderinger og prioriteringer når det gjelder arbeidet med kompetanseheving hos de ansatte i skolen. Her vil skoleeiere og skoler kunne ha ulike behov ut ifra de lokale forholdene. Departementet viser i forlengelsen av dette til at kommuner og fylkeskommuner er underlagt krav om internkontroll og til å tilpasse internkontrollen til virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, jf. kommuneloven § 25-1 første og annet ledd.

Departementet foreslår at virkeområdet for reglene skal være grunnskolen, den videregående opplæringen, leksehjelpen og SFO, og at reglene om fysisk inngripen skal gjelde for alle ansatte, se forslagene til §§ 13-3, 13-4 og 13-5, samt tilsvarende forslag for privatskolelova, se forslaget til §§ 3-10 a, 3-10 b og 3-10 c.

4.6 Forebygging

4.6.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 31. mai 2023 punkt 4.6 foreslo departementet 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. Departementet foreslo at det for private grunnskoler godkjent etter opplæringslova vil være den øverste ledelsen som har ansvaret, og for skoler godkjent etter privatskolelova vil det være skolens styre som har ansvaret.

4.6.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er generelt positive til en regel om forebygging. Av totalt 68 som uttaler seg, støtter 59 høringsinstanser forslaget helt eller delvis, blant annet *Barneombudet*, *Foreldreutvalget for grunnopplæringen*, en rekke statsforvaltere, *Rogaland fylkeskommune*, *Vestland fylkeskommune* og flere andre fylkeskommuner, *Bergen kommune*, *Kristiansand kommune*, *Trondheim kommune* samt en rekke andre kommuner, *Elevorganisasjonen*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon*, *Redd Barna* og flere andre organisasjoner. *Barneombudet* mener at det er et avgjørende premiss for å regulere bruk av fysisk makt i skolen, at det samtidig lovfestes en tydelig plikt til å forebygge bruk av fysisk makt i skolen. Flere høringsinstanser trekker frem at det må være kompetanse og ressurser til at forebyggingen blir reell, i tillegg til at det må være tilstrekkelig juridisk klarhet om hva forebyggingsregelen innebærer, enten i form av veiledning eller mer detaljerte lovkrav. *Oslo kommune* mener at det forebyggende arbeidet henger nært sammen med det systematiske skolemiljøarbeidet, arbeid med klasse- og læringsmiljø og fellesskapende didaktikk. Kommunen er derfor usikker på om forslaget vil innebære en dobbeltregulering av dette arbeidet, og mener for øvrig at forslaget gir få holdepunkter for hva det forebyggende arbeidet skal inneholde. *Utdanningsforbundet* støtter målet med forebyggingsbestemmelsen, men peker på at kommuner og fylkeskommuner har svært ulik kompetanse og kapasitet til å «sørge for» og støtte opp under at skolene driver et kontinuerlig og systematisk forebyggende arbeid.

Et mindretall (om lag 10 høringsinstanser), herunder *KS* og *Stavanger kommune*, mener at det ikke er nødvendig med regler om forebygging – eller meldeplikt og dokumentasjon, jf. punkt 4.6 og 4.7 nedenfor – primært fordi disse pliktene alle-

rede kan utledes av dagens regelverk. *KS* viser til at dagens regler om skolemiljø, tilpasset opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring, informasjon til hjemmet og internkontroll gjør at skoleeiere allerede har plikt til å jobbe systematisk med forebygging, at alvorlige hendelser skal dokumenteres og at rektor, foreldre og skoleeier skal varsles når sakens alvor tilsier det.

4.6.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår i likhet med høringsforslaget å lovfeste at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolen arbeider løpende og systematisk for at det ikke skal oppstå situasjoner som innebærer fysiske inngrep mot elever.

Lovfestingen innebærer en presisering av skolens eksisterende forebyggingsplikter. Dagens regler om tilpasset opplæring, spesialundervisning og skolemiljø er videreført i ny opplæringslov og gir kommunen og fylkeskommunen plikt til å jobbe forebyggende på disse områdene. Departementet mener at det i forbindelse med innføring av en lovbestemmelse om fysisk inngripen bør presiseres at skolens forebyggende arbeid også må rette seg mot å unngå fysiske inngrep mot elevene. Målet må være i størst mulig grad å unngå at det oppstår situasjoner der ansatte må gripe inn fysisk mot elever og begrense maktbruken når slike situasjoner likevel oppstår. Forslaget om en regel om forebygging får stor støtte blant høringsinstansene. I tillegg til å sikre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø m.m., vil god forebygging av situasjoner hvor det oppstår behov for å gripe inn fysisk også bidra til å styrke ansattes arbeidsmiljø.

Departementet mener at det ikke bør reguleres hvordan forebyggingen konkret skal skje i loven, men at dette bør avgjøres lokalt. Forebyggingsplikten må ses i sammenheng med andre forebyggingsplikter som loven oppstiller. Hensikten er å sørge for at forebygging av fysiske inngrep er tema skolene og skoleeierne har med seg når de jobber med forebygging etter eksisterende regelverk. Hvordan man bør jobbe forebyggende, vil variere med forholdene lokalt og det er derfor hensiktsmessig at regelen gir et handlingsrom her. Et utgangspunkt er imidlertid at forebyggende tiltak kan settes i verk både på skolenivå, på klasse- eller gruppenivå og på individnivå. I forbindelse med forebygging av nye tilfeller av fysiske inngrep, vil barnets rett til medvirkning være relevant. Forebyggingsplikten innebærer ikke nye dokumentasjonskrav.

Departementet foreslår at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolen, leksehjelpen og skolefritidsordningen arbeider kontinuerlig og systematisk for at det ikke skal oppstå situasjoner der ansatte må gripe inn fysisk mot elever, se forslaget til § 13-3, samt tilsvarende forslag for privatskolelova, se i forslaget til § 3-10 a.

4.7 Dokumentasjon

4.7.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 31. mai 2023 punkt 4.8.1 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.

4.7.2 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene som uttaler seg, støtter forslaget om dokumentasjon helt eller delvis (56 høringsinstanser), herunder *Barneombudet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Foreldreutvalget for grunnopplæringen*, flere statsforvaltere, *Utdanningsdirektoratet*, en rekke fylkeskommuner, *Bergen kommune, Kristiansand kommune, Oslo kommune* og en rekke andre kommuner, *Eleverorganisasjonen* og *Skolenes landsforbund. Utdanningsforbundet* mener dokumentasjonen kan styrke rettsikkerheten til både elever og ansatte og i tillegg være et godt verktøy for kartlegging og i arbeidet med systematisk forebygging. Forbundet mener likevel at dokumentasjonsplikten vil strekke seg utover gjeldende rett, og at forslaget med krav til involvering og belysning av situasjonen fra elever, ansatte og eventuelle vitner, vil innebære merarbeid, særlig for ledere. Noen høringsinstanser mener at det bør være mer detaljerte eller flere krav til hva dokumentasjonen skal omfatte. De fleste høringsinstansene støtter imidlertid at dokumentasjonskravet er relativt overordnet.

Et mindretall (om lag 10 høringsinstanser), herunder *KS* og *Stavanger kommune*, mener at det ikke er nødvendig med regler om dokumentasjon – eller forebygging og meldeplikt, jf. punkt 4.6 og 4.8 – primært fordi disse pliktene allerede kan utledes av dagens regelverk. *KS* viser til at dagens regler om skolemiljø, tilpasset opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring, informasjon til hjemmet og internkontroll gjør at skoleeiere alle-

rede har plikt til å jobbe systematisk med forebygging, at alvorlige hendelser skal dokumenteres og at rektor, foreldre og skoleeier skal varsles når sakens alvor tilsier det.

4.7.3 Departementets vurdering

Departementet mener i likhet med høringsforslaget at det bør være krav om å dokumentere tilfeller der ansatte har måttet gripe fysisk inn mot en elev. Dette vil styrke elevens rettssikkerhet. Systematisk dokumentasjon er viktig for å avdekke risiko og for å kunne vurdere forebyggende tiltak. Departementet viser videre til at de aller fleste høringsinstansene støtter forslaget helt eller delvis.

Departementet mener at det bør stilles noen minimumskrav til dokumentasjonen, samtidig som disse ikke må bli for ressurskrevende. Dokumentasjonen bør inneholde nok informasjon til at man kan sette seg inn i hva som har skjedd, og hva det fysiske inngrepet har bestått i. Departementet foreslår å lovfeste at skolen skal dokumentere hendelsen med en beskrivelse av:

- situasjonen
- inngrepet som ble gjort
- elevens syn på saken

Siste strekpunkt ivaretar barnets rett til medvirkning i etterkant av inngrepet.

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. Der som 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.

Som flere høringsinstanser peker på, vil en regel om dokumentasjon delvis overlappe dokumentasjonsplikten etter dagens regler om skolemiljøaker. En egen regel om dokumentasjon sikrer imidlertid at visse aspekter ved en hendelse som involverer et fysisk inngrep alltid vil bli dokumentert.

Departementet foreslår at skolen skal dokumentere hvert fysiske inngrep med en kort beskrivelse av hendelsen, inngrepet som ble gjort og elevens syn på saken, se forslaget til § 13-5 andre ledd, samt tilsvarende forslag for privatskolelova, se i forslaget til § 3-10 c andre ledd.

4.8 Melde fra til rektor, til elevens foreldre og skoleeier

4.8.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 31. mai 2023 punkt 4.8.2 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.

4.8.2 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene som uttaler seg støtter forslaget om meldeplikt helt eller delvis (52 høringsinstanser), blant annet *Nordland fylkeskommune*, *Trøndelag fylkeskommune*, *Vestfold og Telemark fylkeskommune*, *Bærum kommune*, og *Trondheim kommune*. *Utdanningsforbundet* støtter at det blir innført en meldeplikt hvis det skal innføres regler om fysiske inngrep mot elever. *Utdanningsforbundet* mener dette vil styrke rettsikkerheten til både elever og ansatte.

En del høringsinstanser mener at det alltid bør meldes fra om fysiske inngrep til skoleeier, ikke bare i særlig alvorlige eller ved gjentatte tilfeller, herunder *Elevorganisasjonen*. Enkelte mener at terskelen bør være «alvorlige tilfeller» i stedet for «særlig alvorlige tilfeller», da dette harmonerer med terskelen for rapportering til skoleeier i skolemiljøsaker. Noen høringsinstanser, herunder *Redd Barna*, mener at det bør innføres en meldeplikt til statsforvalteren for å sikre bedre statlig kontroll. *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.

Et mindretall (om lag 10 høringsinstanser), herunder *KS* og *Stavanger kommune*, mener at det ikke er nødvendig med regler om meldeplikt – eller forebygging og dokumentasjon, jf. punkt 4.6 og 4.7 – primært fordi disse pliktene allerede kan utledes av dagens regelverk. *KS* viser til at dagens regler om skolemiljø, tilpasset opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring, informasjon til hjem-

met og internkontroll gjør at skoleeiere allerede har plikt til å jobbe systematisk med forebygging, at alvorlige hendelser skal dokumenteres og at rektor, foreldre og skoleeier skal varsles når sakens alvor tilsier det.

4.8.3 Departementets vurdering

Departementet mener i likhet med høringsforslaget at det bør være krav om å melde fra til rektor og foreldre når ansatte har grepet fysisk inn mot en elev. Departementet foreslår at den som har grepet inn fysisk mot en elev, skal melde fra om inngrepet til rektor, og at rektor skal informere elevens foreldre. Departementet foreslår ikke formkrav for hvordan ansatte og rektor skal melde fra. Det kan derfor meldes fra både muntlig og skriftlig.

Det følger av opplæringslova (2023) at kommuner og fylkeskommuner skal gi elever og foreldre den informasjonen de har bruk for, jf. § 10-8. Det følger også av § 12-4 andre ledd at rektor skal melde fra til kommunen eller fylkeskommunen i alvorlige skolemiljøsaker. Departementet mener det er behov for en konkret regel for å tydeliggjøre plikten til å melde fra om tilfeller av fysisk inngripen, ettersom de reglene vi allerede har er av mer generell art og det da kan oppstå tvil om hva det skal meldes fra om.

Departementet foreslår også en plikt for rektor til å melde fra til skoleeier der ansatte må gripe inn fysisk mot den samme eleven (a) flere ganger, eller der inngrepet er (b) særlig alvorlig. Departementet mener at kriteriet flere ganger må forstås som tilfeller som har en viss tidsmessig eller tematisk nærhet, typisk tilfeller som skjer innenfor samme skoleår, eller som gjelder tilfeller knyttet til en pågående problematikk (hvor det for eksempel blir grepet inn mot samme type forhold mot slutten av et skoleår og deretter igjen i begynnelsen av neste skoleår).

Enkelte høringsinstanser mener at terskelen under (b) ikke bør være «særlig alvorlig», men «alvorlig», for å speile terskelen for å melde fra til skoleeier i skolemiljøsaker, som er at det skal meldes fra i alvorlige tilfeller.

Departementet mener at det er argumenter for begge løsninger. Departementet mener at ikke alle saker med fysisk inngripen skal meldes videre. Spørsmålet er hvordan en terskel kan formuleres slik at det blir lett å forstå hvor grensen går for hva som skal meldes. På den ene siden kan det hevdes at terskelen «alvorlig» i seg selv markerer at ikke alle saker om fysiske inngrep skal meldes videre. På den andre siden kan det innven-

des at en slik terskel på en uheldig måte merker de fysiske inngrep som ikke skal meldes videre som ikke alvorlige. Departementet mener at terskelen «særlig alvorlig» best kommuniserer at all bruk av fysisk inngripen er alvorlig samtidig som ikke alle saker skal viderefremmes, og foreslår derfor denne terskelen.

Enkelte høringsinstanser mener at skoleeier bør få melding om samtlige fysiske inngrep. Departementet mener at å fjerne terskelen kan redusere kompleksiteten i regelverket, da det vil være én mindre ting for rektor å vurdere. Samtidig vil det føre til flere meldinger og vil kunne undergrave formålet bak forslaget om meldeplikt.

Formålet med meldeplikten er at skoleeier skal kunne følge opp skolens arbeid med å forebygge situasjoner som innebærer bruk av fysisk inngripen. Departementet mener at fravær av en terskel kan lede til at meldeplikten ikke blir fulgt opp i praksis eller at meldingene ikke blir lest av skoleeier og brukt i oppfølgingen av skolene.

Enkelte høringsinstanser mener at meldingene også bør gå til statsforvalter, for å sikre bedre statlig kontroll. En slik meldeplikt kan bidra til at statsforvalter har et bedre grunnlag for å vurdere tilsyn. Departementet mener at det ikke bør innføres meldeplikt til statsforvalter, fordi rutinemessige meldinger til statsforvalterne kan svekke det kommunale og fylkeskommunale ansvaret for selv å følge opp slike meldinger på

egnet måte. Det er skoleeier som har ansvaret for å forebygge situasjoner som innebærer bruk av fysisk inngripen, ikke statsforvalter.

Departementet mener at oppgaven med å melde fra til foreldre og skoleeier er en oppgave rektor skal kunne delegeres til andre ansatte ved skolen. Rektor har likevel ansvaret for at slike meldinger blir gitt i tråd med regelverket.

I høringsnotatet skrev departementet at dersom inngrepet er beskrevet i en aktivitetsplan eller et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, er det ikke plikt til å melde fra om hver enkelt hendelse dersom foreldrene samtykker til en annen rapporteringsfrekvens. I slike tilfeller må planen eller vedtaket fastsette hvor ofte foreldrene skal få informasjon om inngrepene som er gjort. Departementet vil presisere at det ikke kan legges opp til avvikende rapporteringsfrekvens til skoleeier. Det vil undergrave regelen om at det skal meldes fra til skoleeier ved flere tilfeller av bruk av fysisk inngripen overfor en elev.

Departementet foreslår at en ansatt som har grepet inn fysisk etter § 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 forslaget til § 13-5 første ledd, samt tilsvarende forslag for privatskolelova, se forslaget til § 3-10 c første ledd.

5 Forvaltningsområdet for samiske språk

5.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Dette punktet handler om forholdet mellom opplæringslovas regler om opplæring i og på samisk, og samelovens regler om forvaltningsområdet for samiske språk.

Departementet foreslår som varslet i Prop. 57 L (2022–2023) tekniske endringer i reglene i ny opplæringslov som omhandler forvaltningsområdet for samiske språk. Samelovens kapittel 3 regulerer samiske språk, og definerer hva som menes med *forvaltningsområdet for samiske språk*. Endringer i samelovens språkregler trådte i kraft 1. januar 2024, og medførte endringer i inndelingen av forvaltningsområdet for samiske språk.

Det ble ved fremleggelsen av den nye opplæringslova tatt utgangspunkt i de dagjeldende reglene om forvaltningsområdet for samiske språk. Departementet orienterte i Prop. 57 L (2022–2023) om at departementet ville foreslå endringer i opplæringslova som ivaretar at reglene om opplæring i og på samisk blir videreført dersom det ble gjort endringer i samelovens regler om forvaltningsområdet for samiske språk. Departementets forslag her følger opp dette.

Forslagene utgjør en teknisk oppfølging av tidligere vedtak. Det foreslås ingen realitetsendringer.

5.2 Gjeldende rett

5.2.1 Opplæringslova

Ny opplæringslov ble vedtatt i 2023, og skal etter planen tre i kraft 1. august 2024. Loven har flere bestemmelser som gjelder avhengig av om opplæringen gis i eller utenfor forvaltningsområdet for samisk språk.

Ny opplæringslov § 1-5 regulerer samisk innhold i opplæringen og samiske læreplaner. Etter ny opplæringslov § 1-5 tredje ledd gir departementet forskrift om andre særskilte læreplaner for grunnskoleopplæringen i forvaltningsområdet for samisk språk og for andre elever som får samisk opplæring i grunnskolen og i den videregående opplæringen.

Regler om opplæring i og på samisk i grunnskolen er gitt i ny opplæringslov § 3-2. Bestemmelsen inneholder regler om opplæring i og på samisk for elever som bor i og utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Alle samiske elever har rett til opplæring i nordsamisk, sørsamisk eller lulesamisk, jf. ny opplæringslov § 3-2 første ledd. Dette gjelder uavhengig av om de bor i eller utenfor forvaltningsområdet for samisk.

Bestemmelsens andre ledd gjelder kun i forvaltningsområdet for samisk språk. Etter andre ledd første punktum har elever som bor i forvaltningsområdet for samisk språk rett til opplæring i og på samisk. Etter andre ledd andre punktum kan kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk gi forskrift om at alle elever i kommunen skal ha grunnleggende opplæring i samisk språk og samisk kultur.

Bestemmelsens tredje ledd gjelder elever som bor utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. De har rett til opplæring i og på samisk dersom minst ti elever i en kommune krever det, og så lenge det gjenstår minst seks elever i gruppa.

Ny opplæringslov § 19-14 regulerer retten til opplæring i og på samisk for voksne deltakere. Alle samiske deltakere i forberedende og videregående opplæring for voksne har rett til opplæring i samisk. Samiske deltakere i den forberedende opplæringen for voksne som bor i forvaltningsområdet for samisk språk, har rett til opplæring på samisk når det er nødvendig for å få forsvarlig utbytte av opplæringen.

5.2.2 Sameloven

Endringer i samelovens språkregler ble vedtatt i juni 2023, og endringene trådte i kraft 1. januar 2024. Samelovens nye regler innebærer blant annet en ny inndeling av forvaltningsområdet for samiske språk. Etter ny samelov § 3-1 bokstav a er forvaltningsområdet for samiske språk kommuner inndelt i kategoriene språkutviklingskommuner, språkvitaliseringskommuner og språkstimuleringskommuner, og fylkeskommuner, som Kongen i forskrift har fastsatt at skal inngå i forvaltningsområdet for samiske språk.

Inndelingen av forvaltningsområdet innebærer en differensiering hvor nivå av rettigheter varierer ut ifra hvilken kategori av forvaltningsområdet kommunen hører til. Språkutviklingskommuner og språkvitaliseringskommuner er kategoriene med høyest og nest høyest nivå rettigheter. Kommunene som før lovendringen 1. januar 2024 var omfattet av forvaltningsområdet, inngår etter lovendringen i en av de to kategoriene.

Språkstimuleringskommuner er kategorien med lavest nivå rettigheter, hvor den samiske befolkningen i hovedsak er tilflyttet og ikke har samme tilknytning til samiske språk som de øvrige kommunekategoriene. Hvilke kommuner som skal inngå i kategorien språkstimuleringskommuner vil være avhengig av kommunens søknad om innlemelse i forvaltningsområdet. Hvilke rettigheter som skal knyttes til dette nivået, må vurderes konkret i sektorlovgivningen.

Formålet med differensieringen er at kategoriene skal gjenspeile ulikhetene i dagens språksituasjon, og de behovene kommunene har. Etableringen av en kommunekategori med et lavere rettighetsnivå skal også senke terskelen for at nye kommuner ønsker å bli innlemmet i forvaltningsområdet.

5.3 Departementets vurdering

Når departementet la fram forslaget til den nye opplæringslova var ikke endringene i samelovens regler om forvaltningsområdet vedtatt. Det ble derfor tatt utgangspunkt i de dagjeldende reglene om forvaltningsområdet for samisk språk. I Prop. 57 L (2022–2023) på side 226 uttalte departementet:

Departementet vil presisere at forslaga om retten til opplæring i og på samisk som skal gjelde for forvaltningsområdet for samisk språk, tar utgangspunkt i dagens regler om forvaltningsområdet for samisk språk, slik dei følgjer av samelova § 3-1 nr. 1 og forskrift om forvaltningsområdet for samisk språk § 1. Dersom det blir gjort endringar i reglane om forvaltningsområdet for samisk språk, og det blir innført ei inndeling med tre kategoriar slik som beskrive over, vil departementet foreslå endringar i opplæringslova som varetar at retten til opplæring i og på samisk i forvaltningsområdet for samisk språk blir vidareført og dermed gjeld for dei to kategoriane språk-

utviklingskommunar og språkvitaliseringskommunar.

Ei lovfesting av samiske opplæringsrettar i ein eventuell tredje kategori av forvaltningsområdet for samisk språk har ikkje vore greidd ut eller høyr. Departementet vil vurdere konsekvensane eventuelle endringar i samelova kan og bør få for opplæringslova.

Som en følge av endringene i samelovens regler om forvaltningsområdet for samiske språk foreslår Kunnskapsdepartementet endringer i opplæringslova i tråd med omtalen i Prop. 57 L (2022–2023) over. Forslaget innebærer at begrepet «forvaltningsområdet for samisk språk» i opplæringslova §§ 1-5 tredje ledd, 3-2 andre og tredje ledd og 19-14 erstattes med begrepene «språkutviklingskommuner» og «språkvitaliseringskommuner».

Forslaget til endring innebærer at reglene som etter ny opplæringslov kun gjelder enten i eller utenfor forvaltningsområdet for samiske språk, nå vil gjelde i eller utenfor språkutviklingskommuner og språkvitaliseringskommuner. Kommunene som i dag inngår i forvaltningsområdet for samiske språk er etter samelovens nye regler fordelt på kommunekategoriene språkutviklingskommuner og språkvitaliseringskommuner. Reglene vil derfor gjelde de samme kommuner, og på samme måte som i dag.

Departementet foreslår ikke egne regler om opplæring i og på samisk for språkstimuleringskommuner nå. Som omtalt i Prop. 57 L (2022–2023) er slike regler verken utredet eller hørt. Departementet viser til at hensikten med endringene i sameloven er å kunne differensiere rettigheter og plikter, slik at de bedre kan tilpasses behovet til de ulike kommunene, og å senke terskelen for at nye kommuner søker seg inn i forvaltningsområdet.

Departementet er usikker på om det er hensiktsmessig at reglene om opplæring i og på samisk som i dag gjelder forvaltningsområdet for samiske språk får virkning i en ny kategori av forvaltningsområdet. Individuell rett til opplæring i og på samisk for alle elever vil kunne være vanskelig å oppfylle, og det kan bidra til at terskelen for at kommuner søker seg inn i forvaltningsområdet som språkstimuleringskommuner blir for høy.

Departementet viser til at alle kommuner utenfor forvaltningsområdet for samiske språk uansett har plikt til å gi samiskopplæring etter opplæringslova § 3-2 første og tredje ledd. Etter departementets forslag vil disse reglene gjelde tilsvarende for språkstimuleringskommuner. Det inne-

bærer at alle elever har rett til opplæring i og på samisk dersom minst ti elever i kommunen ønsker det, og det gjenstår minst seks elever i gruppa, og at alle samiske elever har en individuell rett til opplæring i samisk.

Departementets vurdering er at det per i dag ikke framstår å være behov for et nivå av rettigheter som ligger mellom de som i dag gjelder i forvaltningsområdet for samisk språk, og som etter forslaget vil gjelde i språkutviklingskommuner og språkvitaliseringskommuner, og de rettighetene som gjelder øvrige kommuner, og som etter forslaget også vil gjelde i språkstimuleringskommuner. Departementet vil komme tilbake til saken

dersom det viser seg at det blir behov for å utrede spørsmålet nærmere. Departementet og Sametinget hadde konsultasjoner om forslaget til ny opplæringslov, se omtale i Prop. 57 L (2022–2023) punkt 2.1.3 og 30.

Departementet viser i denne sammenheng til at departementet i Prop. 57 L (2022–2023) uttalte at departementet vil ha dialog med Sametinget om hvilke forutsetninger som må være på plass for at eventuelle nye rettigheter kan lovfestes i opplæringslova.

Departementet foreslår tekniske justeringer i opplæringslova §§ 1-5, 3-2 og 19-14.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Kompetansekrav for ansettelse i lærerstilling

Departementet legger til grunn at forslaget om å stille krav om relevant lærerutdanning i lovens hovedregel, ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Flere av høringsinstansene peker på at forslaget vil ha få konsekvenser, da dagens praksis for ansettelse uansett er i tråd med høringsforslaget. Departementet gjør også oppmerksom på at adgangen til midlertidig ansettelse videreføres.

6.2 Faglig ansvar for opplæringen i skolen

Forslaget om å tydeliggjøre i loven at det kun er de som er ansatt i lærerstilling som kan ha faglig ansvar for opplæringen, innebærer ingen realitetsendring og vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

6.3 Regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen

De fysiske inngrepene vil ikke i seg selv ha økonomiske eller administrative konsekvenser. I de videre avsnittene vurderes de økonomiske og administrative konsekvensene knyttet til forebyggings-, dokumentasjons- og meldeplikten.

Forslaget om at skolen skal arbeide løpende og systematisk for å unngå at det oppstår situasjoner som innebærer fysiske inngrep mot elever, er en presisering av krav som allerede ligger i reguleringen av tilpasset opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring og skolemiljø. Det er også i dag en plikt til å tilpasse opplæringen, vurdere og ev. gjennomføre individuelt tilrettelagt opplæring og iverksette tiltak for å gi elevene et trygt og godt skolemiljø. At det tas inn en særskilt regel knyttet til å unngå situasjoner med fysisk inngripen overfor elever er først og fremst for å tydeliggjøre skolens plikter i denne sammenheng.

Et dokumentasjonskrav knyttet særskilt til bruk av fysiske inngrep overfor elever er i utgangspunktet nytt. Departementet anser likevel at det vil være en betydelig del av overlapp mellom tilfeller som skal dokumenteres etter forslaget og saker som skal dokumenteres etter dagens regel om aktivitetsplikt i skolemiljøsaker.

Forslaget om meldeplikt ved fysiske inngrep overfor elever er i all hovedsak en presisering av gjeldende regler. For forslaget om melding til rektor viser vi til at det er en viss grad av overlapp mellom denne meldeplikten og meldeplikten etter skolemiljøreglene. Forslaget om meldeplikt til foreldrene vil allerede være dekket av dagens plikt til å gi elevens foreldre viktig informasjon om eleven, jf. tilsvarende regelen i opplæringslova (2023) § 10-8 om informasjon til elevene og foreldrene.

God etterlevelse av de øvrige reglene i forslaget, særlig forebyggingsplikten, og avgrensingen av hva som regnes som fysiske inngrep, legger dessuten opp til at det bør være få tilfeller av fysiske inngrep, og dermed også få inngrep som det skal dokumenteres og meldes fra om. Departementet viser i den sammenheng til Deloitte's rapport om bruk av tvang og makt i skolen av 2019. Her fremgår det at det som regel kun er et fåtall elever på en enkeltskole som fysiske inngrep er rettet mot. God og målrettet forebygging vil derfor kunne ha stor verdi. Se rapporten s. 22:

Ved flere av skolene blir det i intervju vist til at situasjoner der det er behov for å gripe inn ved bruk av tvang og makt som oftest er knyttet til få enkeltelever. En skole kan eksempelvis ha én eller to elever som i perioder har en voldelig og utagerende atferd som forårsaker akutte situasjoner, og som skolen ikke klarer å løse uten bruk av tvang og makt. Ved de fleste skoler oppstår ikke slike situasjoner hyppig, men ved en skole forteller ansatte om en elev som i perioder forårsaket daglige hendelser som ble vurdert som akutte situasjoner med fare for skade på andre personer. I hovedsak opplyses det at det da dreier seg om fare for at andre elever skal bli skadet. I perioder opplever sko-

lene å ikke ha noen elever i ordinær opplæring som har en slik atferd.

På bakgrunn av dette legger departementet til grunn at forslaget om å dokumentere og melde fra om tilfeller av bruk av fysiske inngrep overfor elever, ikke vil ha 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 i 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 har varslet at det vil bli utarbeidet

veiledningsmateriale om regelverket og problemstillinger knyttet til dette, som kan være nyttig for skoleeier, og lette arbeidet med eventuell kompetanseutvikling. På bakgrunn av dette legger departementet til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

6.4 Forvaltningsområdet for samiske språk

Forslaget om å presisere bestemmelsene om forvaltningsområdet for samiske språk medfører ingen realitetsendringer, og har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene

7.1 Til endringene i opplæringslova

Til § 1-5

I paragrafens *tredje ledd første punktum* er begrepet «forvaltningsområdet for samisk språk» erstattet med «språkutviklingskommunar og språkvitaliseringskommunar». Endringen medfører ingen realitetsendring. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 5.

Til § 3-2

I bestemmelsens *andre ledd første punktum* er begrepet «forvaltningsområdet for samisk språk» erstattet med «språkutviklingskommunar eller språkvitaliseringskommunar». I *andre ledd andre punktum* er «Kommunar i forvaltningsområdet for samisk språk» erstattet med «Språkutviklingskommunar og språkvitaliseringskommunar etter sameloven § 3-1».

En tilsvarende endring er tatt inn i *tredje ledd*, hvor «forvaltningsområdet for samisk språk» erstattes med «språkutviklingskommunar og språkvitaliseringskommunar etter sameloven § 3-1».

Endringene medfører ingen realitetsendring. Forslagene er nærmere omtalt i punkt 5.

Til § 13-3

Paragrafen er ny og er omtalt i punkt 4.6.

Bestemmelsen slår fast 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 mot elever. Det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for oppfyllelsen. Oppfyllelsen vil i praksis skje på skolenivå.

Bestemmelsen innebærer en presisering av skolens eksisterende forebyggingsplikter. Bestemmelsen er ment er å sørge for at forebygging av fysiske inngrep er et tema skolene og skoleeierne har med seg når de jobber med forebygging etter eksisterende regelverk, som reglene om individuelt tilrettelagt opplæring og skolemiljø.

Kravet om forebygging har sammenheng med målet om å unngå å gripe inn fysisk mot elever. Kravet må ses i sammenheng med reglene om tilpasset opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring og skolemiljø, men er mer målrettet og dekkende for målet om å unngå fysiske inngrep mot elever. Kommunene og fylkeskommunene avgjør selv hvordan de jobber forebyggende. Hvordan man bør jobbe forebyggende, vil variere med forholdene lokalt. Et utgangspunkt er imidlertid at forebyggende tiltak kan settes i verk både på skolenivå, på klasse- eller gruppenivå og på individnivå. For øvrig innebærer ikke forebyggingsplikten nye dokumentasjonskrav.

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

I forberedelsen og gjennomføringen av slike tiltak er det viktig med god elevmedvirkning og samarbeid med elevens foreldre, jf. §§ 10-2, 10-3 og 10-8. Tiltakene bør dessuten ses i sammenheng med skolens helhetlige skolemiljøarbeid.

Til § 13-4

Paragrafen er ny og er omtalt i punkt 4.5.

Paragrafen gjelder i grunnskoler og i videregående skoler, skolefritidsordningen og leksehjelpen og alle som er ansatt der. Paragrafen gjelder ikke for lærebedrifter eller for voksenopplæringen. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 4.5.12.

Første ledd åpner for at ansatte kan gripe inn fysisk mot en elev. At ansatte kan gripe inn fysisk, vil si at den ansatte bruker fysisk makt for å overvinne motstand hos eleven.

Det er stilt opp flere vilkår for når slik inngripen kan skje. Formålet må være å avverge én eller flere av de situasjonene som er nevnt i første ledd bokstav a–c. Formålet med det fysiske inngrepet må være å avverge at en av disse situasjonene oppstår. Første ledd hjemler ikke fysiske inngrep i andre situasjoner.

Det fysiske inngrepet må ha som formål å avverge skaden. I «avverge» ligger det at man kan gripe inn fysisk mot en elev noe før det har oppstått en helt umiddelbar faresituasjon.

Det er et inngangsvilkår at andre tiltak ikke kan være tilstrekkelige for at det kan gripes inn i en av situasjonene nevnt i første ledd bokstav a–c. Andre tiltak kan for eksempel være å snakke med eleven for å roe situasjonen. Barnets rett til medvirkning, jf. § 10-2, tilsier at eleven gis anledning til å uttale seg i den grad det er mulig. Slik medvirkning kan bidra til å kartlegge om det finnes alternative tiltak. Hvorvidt andre tiltak ikke er tilstrekkelige, er en konkret og skjønnsmessig vurdering som den ansatte må gjøre. Vilkåret innebærer at fysisk inngripen kun kan benyttes som siste utvei. I den grad det er mulig skal andre mindre inngripende tiltak være forsøkt eller uansett vurdert. Vurderingen må bero på kunnskap om og erfaring med slike situasjoner og den enkelte eleven, herunder om eleven har en funksjonsnedsettelse eller andre utfordringer. Kunnskap om slike forhold vil gi bedre forutsetninger til å vurdere om det foreligger alternative tiltak som kan være tilstrekkelige for å avverge en av situasjonene nevnt i første ledd bokstav a–c, slik at fysisk inngripen ikke blir nødvendig. Her vil den ansatte ha et slingringsmonn i sine vurderinger.

Vilkåret om at andre tiltak ikke kan være tilstrekkelige, innebærer at situasjonen som regel vil ha tilspisset seg før man griper inn. I andre tilfeller vil andre tiltak normalt fremdeles kunne være tilstrekkelige. Det kan likevel etter en konkret vurdering gripes inn før situasjonen blir akutt, så fremt dette blir gjort for å avverge at en situasjon eskaleres og det ikke finnes andre handlingsalternativer. Jo tidligere før situasjonen blir akutt, jo flere handlingsalternativer utover å gripe inn fysisk vil det normalt foreligge. Det kan imidlertid forekomme tilfeller der ansatte for eksempel gjennom tidligere inngrep har opparbeidet seg en erfaring med at visse situasjoner, gitt at det ikke gripes inn, vil eskalere på en slik måte at andre personer vil kunne bli fysisk krenket eller at

gjenstander vil bli ødelagt. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 4.5.1.

Bokstav a åpner for det første for fysisk inngripen for å avverge at eleven krenker en person fysisk. Formuleringen dekker tilfeller som omfattes av straffeloven §§ 271 til 273 om kroppskrenkelser og kroppsskader og § 297 om seksuell handling uten samtykke. Avgrensningen av hva som faller utenfor vil i utgangspunktet være den samme som etter disse bestemmelsene i straffeloven. Slag, spark, lugging, biting osv. omfattes, men også andre fysiske handlinger som krenker en person, som å bli spyttet på eller å bli tatt på en privat kroppsdelt uten samtykke eller andre seksuelle krenkelser vil være omfattet.

Personkretsen det kan gripes inn til fordel for, er ubegrenset, men det praktiske vil være at den ansatte griper inn for å avverge en fysisk krenkelse mot seg selv, en eller flere elever eller andre ansatte på skolen.

I at ansatte kun kan gripe inn mot fysiske krenkelser, ligger det at ansatte ikke kan gripe inn mot elever som frivillig tar på hverandre, med mindre forholdet omfattes av første ledd bokstav c. Ansatte kan likevel gripe inn mot planlagte slagsmål og lignende, da slike «avtaler» innebærer en betydelig risiko for fysiske krenkelser.

Det vil ikke være adgang til 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, ukvemsord, men også blikking og annet kroppsspråk som innebærer trakassering, diskriminering eller mobbing. Verbale angrep og lignende må håndteres i tråd med skolemiljøreglene.

Bokstav a åpner for det andre for fysisk inngripen der eleven utsetter seg selv for fysisk fare, både bevisst og ubevisst. Ansatte kan for eksempel gripe inn mot selvskadning eller som står i fare for å bli skadet i trafikken, i snøskred eller lignende, etter dette kriteriet. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 4.5.2.

Bokstav b åpner for fysisk inngripen for å avverge skade på eiendom. Eiendom kan være bygninger, inventar og andre ting. Eiendommen kan tilhøre eleven det gripes inn mot, andre elever, ansatte, skoleeier, eller tredjepersoner. Det kan gripes inn uavhengig av eiendommens verdi (herunder i form av økonomisk verdi, bruksverdi eller affeksjonsverdi). Eiendommens verdi vil likevel ha betydning for hvor langt man kan gå i å gripe inn, ettersom inngrepet må stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas, jf. andre ledd. I den vurderingen vil blant annet eiendommens verdi og hvorvidt eiendommen tilhører

eleven være relevante momenter. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 4.5.3.

Bokstav c gir en snever adgang til å gripe inn fysisk mot en elev for å stanse oppførsel som er sterkt fornedrende for eleven selv. I slike tilfeller vil det være hensynet til å sikre respekten for elevens menneskeverd som gjør inngrepet rettmessig. Eksempler på hvor adgangen kan være aktuell er situasjoner der eleven kler av seg eller onanerer foran andre, gjør fra seg andre steder enn på toalettet eller griser med avføring. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 4.5.4.

Det følger av *andre ledd* at det fysiske inngrepet ikke kan gå lenger enn nødvendig og må stå i et rimelig forhold til de interessene som skal ivaretas. Også i disse vurderingene vil den ansatte ha et slingringsmonn.

I at inngrepet ikke kan gå lenger enn nødvendig, ligger det både at inngrepet må være egnet til å avverge den aktuelle situasjonen i første ledd bokstav a–c, og at inngrepene må være så få, kortvarige og skånsomme som mulig. Et fysisk inngrep som ikke er egnet til å oppnå sitt formål, vil aldri kunne være nødvendig. I tillegg må det foretas en forholdsmessighetsvurdering av det aktuelle inngrepet. Inngrepet må stå «i eit rimeleg forhold til dei interessene som skal varetakast». Jo tyngre interessene man søker å ivareta er, jo lengre kan det fysiske inngrepet i utgangspunktet gå. Vern av liv og helse veier tyngre enn vern av eiendom. Vern av verdifulle gjenstander vil utgjøre et mer tungtveiende hensyn enn mindre verdifulle gjenstander. I vurderingen av forholdsmessighet må det også tas hensyn til hva som er foranledningen for å gripe inn fysisk, herunder om man søker å avverge et angrep på andre eller ikke. For eksempel vil det normalt være adgang til et noe mer inngripende inngrep for å avverge at en elev sparker en annen elev, enn når eleven sparker seg selv. Det kan være aktuelt å la en elev slå seg selv uten å gripe inn fysisk, selv om man ville grepet inn ved tilsvarende slag mot andre personer. Tilsvarende vil kunne gjelde dersom eleven ødelegger egne gjenstander fremfor andres gjenstander. I forholdsmessighetsvurderingen må det tas hensyn til særegne forhold ved eleven, som funksjonsnedsettelse eller andre sårbarheter. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 4.5.6.

Det sentrale er at man skal sørge for trygghet med minst mulig inngripende tiltak. Aktuelle tiltak kan etter omstendighetene være å holde eleven fast eller flytte på en elev. I enkelte tilfeller kan det være adgang til å ta eleven ut av klassen eller gruppen. I slike tilfeller tilsier skolens

omsorgsansvar at en voksen følger opp eleven som tas ut av elevfelleskapet, ut ifra elevens alder, utvikling og graden av inngrep.

Bestemmelsen er ikke avgrenset til situasjoner som skjer i klasserommet, men kan også benyttes ved situasjoner som oppstår i skolegården, på utflukter eller når elevene forflytter seg. Det vil ikke være tillatt å gripe inn fysisk for å effektivisere bortvisningsvedtak.

Bestemmelsen omfatter fysiske inngrep og åpner ikke for andre tvangstiltak som isolering, mekaniske tvangsmidler, ransaking eller beslaglegning. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 4.5.5.

Det fysiske inngrepet kan ikke opprettholdes lenger enn til den aktuelle situasjonen angitt i første ledd bokstav a-c er over.

I tilfeller der situasjoner hvor ansatte må gripe inn fysisk mot elever gjentar seg, må skolen arbeide forebyggende, jf. merknaden til § 13-3.

I vurderingen av hvordan man bør gripe inn, skal elevens beste alltid være et grunnleggende hensyn, jf. opplæringslova § 10-1, Grunnloven § 104 andre ledd og Barnekonvensjonen artikkel 3. Eleven skal behandles hensynsfullt og med respekt.

Bestemmelsen åpner ikke for at foreldrene eller eleven samtykker til andre tiltak, for eksempel mer inngripende eller mer varige eller gjentatte tiltak.

Eleven har rett til medvirkning, jf. § 10-2. Elevens rett til medvirkning under inngrepet kan komme til uttrykk i form av konkrete tilbakemeldinger på inngrepet (dersom eleven f.eks. sier at grepet gjør vondt, kan den ansatte løsne grepet). Slike tilbakemeldinger kan påvirke den løpende forholdsmessighets- og nødvendighetsvurderingen som må foretas. I akutte situasjoner må likevel elevens rett til medvirkning tilpasses det praktisk mulige.

Fysiske inngrep som er gjort i tråd med vilkårene i denne bestemmelsen, vil ikke være en krenkelse etter skolemiljøreglene, jf. §§ 12-3 til 12-5. Elever som det blir grepet fysisk inn mot, kan likevel oppleve at det psykososiale miljøet ikke er trygt og godt, noe som vil utløse den alminnelige aktivitetsplikten for skolemiljø, jf. § 12-4. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 4.5.8.

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

alminnelige merknadene til forslaget i punkt 4.5.10.

Tredje ledd fastslår at handlinger som er allment akseptert i samhandling mellom voksne og barn som de har omsorg for, ikke skal regnes som fysiske inngrep etter bestemmelsen. Å påvirke en elev gjennom minimal bruk av fysisk kontakt, for eksempel å lede eleven forsiktig ut av rommet, er ikke et fysisk inngrep som krever særskilt lovhjemmel. Dersom læreren derimot bruker fysisk makt, for eksempel i form av et fast grep fordi eleven motsetter seg, vil det være et fysisk inngrep som omfattes av bestemmelsen. Dette gjelder likevel ikke inngrep som skolen gjennomfører som ledd i oppdrager- og omsorgsansvaret, slik som vanlig omsorg og grensesetting. Det er akseptert at en viss bruk av verbale og fysiske virkemidler er en nødvendig del av skolens ansvar for å sette grenser for og styre barn. Slike allment aksepterte verbale og fysiske virkemidler omfattes ikke av bestemmelsen. At det er adgang til denne formen for påvirkning, følger av det alminnelige oppdrageransvaret foreldrene har, jf. barnelova § 30. Skolen har tilsvarende et begrenset omsorgs- og oppdrageransvar i skoletiden. Skolens ansatte må være mer tilbakeholdne og varsomme enn det foreldrene trenger å være. I vurderingen av om et fysisk inngrep faller utenfor det som er vanlig samhandling mellom voksne og barn er elevens alder et sentralt moment. Inngrep som er vanlige mot små barn, vil på et tidspunkt være uvanlige ut fra alderen på barnet. Andre momenter i vurderingen er hvilken type inngrep det dreier seg om, om inngrepet er sett på som faglig akseptabelt i oppdragelse av barn, hvilken styrke inngrepet har, hvor ofte ansatte gjennomfører inngrepet og relasjonen mellom den konkrete ansatte og barnet.

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

Lærere kan for eksempel ikke kle på barn med fysisk makt, dytte et barn ut i gangen eller skolegården eller tvinge et barn til å vaske hendene i kraft av skolens omsorgsansvar. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 4.5.7.

Til § 13-5

Paragrafen er ny og er omtalt i punktene 4.7–4.8.

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

Første ledd fastsetter hvem som skal få melding om at det er grepet fysisk inn mot en elev. *Første ledd første punktum* fastslår at en ansatt som har grepet inn fysisk må melde fra om dette til rektor. *Første ledd andre punktum* fastslår at rektor skal melde fra om inngrepet til elevens foreldre, det vil si den eller de personene som har foreldreansvaret til eleven. Rektor kan delegere oppgaven med å melde fra om inngrep. Dersom foreldrene ikke ønsker melding ved hvert enkelt tilfelle, kan dette avtales mellom skolen og foreldre ved at foreldrene frafaller seg retten til å motta slike meldinger. Foreldre kan når som helst kreve å få informasjon i tråd med sin rett etter bestemmelsen og i kraft av de alminnelige reglene om skolens informasjonsplikt overfor foreldre. Foreldre må klart gi uttrykk for at de ikke ønsker rapportering om hvert enkelt tilfelle og hvilken rapporteringsfrekvens de ønsker seg i stedet. *Første ledd tredje punktum* fastslår at rektor skal melde fra til kommunen eller fylkeskommunen dersom det er gjort fysiske inngrep mot den samme eleven «fleire ganger», eller dersom inngrepet er «særleg alvorleg». Med «fleire ganger» menes mer enn ett tilfelle med en viss tidsmessig eller tematisk nærhet, typisk innenfor samme skoleår, eller hvis en problematikk ellers er pågående (for eksempel der det gripes inn mot samme elev mot slutten av et skoleår og deretter på nytt i fjerde trinn for urelaterte forhold vil for eksempel ikke regnes som «fleire ganger»). Hva som vil utgjøre et særlig alvorlig tilfelle, vil bero på en konkret vurdering. Relevante momenter i vurderingen er hvor inngripende det fysiske inngrepet var, skadepotensialet i adferden som ble søkt avverget, og elevens reaksjon på inngrepet. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 4.8.

Andre ledd fastsetter hva som skal noteres ned når det har vært en situasjon der en ansatt har grepet inn fysisk mot en elev. Dokumentasjonen skal inneholde en kort omtale av hendelsen, hvordan inngrepet ble utført, og hvordan eleven ser på saken. Eleven har ingen plikt til å gi sitt syn på saken, men må få et tilbud om det. Dersom eleven ikke ønsker å gi sitt syn på saken eller på hendel-

sesforløpet, skal det noteres. Meldingen som er sendt til foreldrene eller rektor kan oppfylle kravene til dokumentasjon dersom den er skriftlig og for øvrig oppfyller kravene i andre ledd. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 4.7.

Til § 17-3

Forslaget medfører både språklige og innholdsmessige endringer, og er omtalt i punkt 2.6.

Første ledd endres ved at kravet om «relevant fagleg og pedagogisk kompetanse» erstattes av et krav om «relevant lærerutdanning», slik at det nå slås fast at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at de som blir ansatt i lærerstillinger har relevant lærerutdanning senest når de begynner i stillingen. Dette vil for det første kunne omfatte de rammeplanstyrte lærerutdanningene som i dag kvalifiserer for lærerstilling i grunnskole og videregående opplæring. Relevant lærerutdanning vil også kunne være annen pedagogisk utdanning. De nærmere kompetansekravene for å bli ansatt i lærerstilling vil bli fastsatt i forskrift til opplæringslova, jf. forskriftshjemmelen i *fjerde ledd*.

Nåværende andre ledd er endret og splittet i nytt *andre* og *tredje ledd* slik at alternativet om ansettelse på vilkår om å fullføre en påbegynt lærerutdanning, kommer før alternativet om annen midlertidig ansettelse. Dette innebærer ingen realitetsendring, men er ment å synliggjøre at kommunen og fylkeskommunen bør vurdere ansettelse på vilkår, før annen midlertidig ansettelse, dersom det ikke er søkere til en utlyst lærerstilling som oppfyller kompetansekravene i § 17-3 første ledd.

Nåværende tredje ledd blir *fjerde ledd*. Ordlyden er justert i tråd med nytt første ledd, slik at forskriftshjemmelen også viser til nærmere regler om krav til utdanning, og ikke bare til kompetanse. Forskriftshjemmelen innebærer at departementet kan gi forskrift om både hvilken utdanning og eventuell annen kompetanse en søker må ha for å kunne bli ansatt i lærerstilling. Den åpner også for at departementet i særlige tilfeller kan fastsette at det kun kreves relevant kompetanse ved ansettelse. Dette vil kun være aktuelt der særskilte hensyn gjør dette ønskelig, for eksempel for å kunne fastsette nødvendige overgangsregler i forskrift, se omtale i punkt 2.5.3.

Til § 17-6

Forslaget medfører strukturelle endringer for å tydeliggjøre at bare de som er ansatt i lærerstillin-

ger kan ha faglig ansvar for opplæringen, og bruk av annet personell enn de som er ansatt i en lærerstilling. Forslaget er omtalt i punkt 3.6.

Første ledd bygger på og utfyller det som følger av nåværende § 17-6 første ledd første punktum. Leddet slår fast at bare de som er ansatt i lærerstilling kan ha faglig ansvar for opplæringen. Det inkluderer ansatte i både fast og midlertidig lærerstilling, og omfatter de som etter forslaget § 17-3 andre ledd er ansatt på vilkår om å fullføre en påbegynt lærerutdanning, og de som etter forslaget § 17-3 tredje ledd er ansatt midlertidig i en lærerstilling. Det inkluderer også de som gir opplæring etter unntak fra kompetansekravene etter reglene i loven § 11-9 andre ledd. Endringen innebærer ingen realitetsendring, men tydeliggjør det som kun er indirekte fastsatt etter dagens regler.

For at læreren skal kunne ivareta sitt faglige ansvar, er det nødvendig at læreren selv forbereder opplæringen. Læreren vil også typisk måtte være til stede i opplæringen, men tilstedeværelsen vil kunne variere etter hvordan opplæringen er organisert. For eksempel kan det i enkelte opplærings situasjoner være hensiktsmessig å dele klassen opp i mindre grupper, uten at læreren er til stede for alle gruppene til enhver tid. Hvordan lærerne oppfyller sitt faglige ansvar, vil følgelig variere.

Andre ledd viderefører § 17-6 første ledd andre punktum med justert ordlyd, og slår fast at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at annet personale som hjelper til i opplæringen, skal få nødvendig veiledning av en som er ansatt i lærerstilling. Hva som er nødvendig veiledning, vil variere etter utdanningsbakgrunnen og arbeidserfaringen til den ansatte og hvilke oppgaver den som ikke er ansatt i lærerstilling, skal ivareta. I praksis vil det være skolen som i det enkelte tilfellet vurderer hva som er nødvendig veiledning.

Til § 19-14

I *andre punktum* er begrepet «forvaltningsområdet for samisk språk» erstattet med «språkutviklingskommunar eller språkvitaliseringskommunar». Endringen medfører ingen realitetsendring. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 5.

Til § 22-2

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

Til § 30-3

Forslaget innebærer endringer i forslaget til endringer i privatskolelova § 4-5 som tilsvarer forslaget til ny opplæringslov § 17-6. Se merknadene til opplæringslova § 17-6.

7.2 Til endringene i privatskolelova

Til § 3-10 a

Paragrafen er ny og er omtalt i punkt 4.6.

Paragrafen er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 13-3. Bestemmelsen slår fast at skolen skal driver et kontinuerlig og systematisk arbeid for at det ikke skal oppstå situasjoner der ansatte må gripe inn fysisk mot elever. Det er skolens styre som har ansvaret etter denne bestemmelsen, jf. privatskolelova § 5-2 første ledd. Dersom skolen driver skolefritidsordning som godkjent tilleggsvirksomhet, jf. økonomiforskrift til privatskolelova § 7-1 bokstav a, gjelder bestemmelsen også for skolefritidsordningen.

Se for øvrig merknadene til opplæringslova § 13-3.

Til § 3-10 b

Paragrafen er ny og er omtalt i punkt 4.5.

Paragrafen er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 13-4 og regulerer adgangen til å gripe fysisk inn overfor en elev. Dersom skolen driver skolefritidsordning som godkjent tilleggsvirksomhet, jf. økonomiforskrift til privatskolelova § 7-1 bokstav a, gjelder bestemmelsen også for skolefritidsordningen.

Se for øvrig merknadene til opplæringslova § 13-4.

Til § 3-10 c

Paragrafen er ny og er omtalt i punktene 4.7–4.8.

Paragrafen er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 13-5. Dersom skolen driver skolefritidsordning som godkjent tilleggsvirksomhet, jf. økonomiforskrift til privatskolelova § 7-1 bokstav a, gjelder bestemmelsen også for skolefritidsordningen.

Se for øvrig merknadene til opplæringslova § 13-5.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i opplæringslova og privatskolelova (kompetansekrav, faglig ansvar og bruk av fysisk inngripen for å avverge skade m.m.).

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 (kompetansekrav, faglig ansvar og bruk av fysisk inngripen for å avverge skade m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova (kompetansekrav, faglig ansvar og bruk av fysisk inngripen for å avverge skade m.m.)

I

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

§ 1-5 tredje ledd første punktum skal lyde:

Departementet gir forskrift om andre særskilde læreplanar for grunnskoleopplæringa i *språkutviklingskommunar og språkvitaliseringskommunar etter sameloven § 3-1* og for andre elevar som får samisk opplæring i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa. Sametinget skal i samråd med departementet lage utkast til forskrift.

§ 3-2 andre og tredje ledd skal lyde:

Alle elevar som bur i *språkutviklingskommunar eller språkvitaliseringskommunar* etter sameloven § 3-1, har rett til opplæring i og på samisk. *Språkutviklingskommunar og språkvitaliseringskommunar* kan gi forskrift om at elevane skal ha grunnleggjande opplæring i samisk språk og samisk kultur.

Dersom minst ti elevar i ein annan kommune enn *språkutviklingskommunar og språkvitaliseringskommunar* etter sameloven § 3-1 krev opplæring i og på samisk, har dei rett til det. Retten står ved lag så lenge det er minst seks elevar att som vil ha slik opplæring.

Overskriften til kapittel 13 skal lyde:

Kapittel 13. Ordenstiltak og skadeførebygging m.m.

Nye §§ 13-3 til 13-5 skal lyde:

§ 13-3 Førebygging

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at skolen, leksehjelpa og skolefritidsordninga driv eit kontinuerleg og systematisk arbeid for at det ikkje skal oppstå situasjonar der tilsette må gripe inn fysisk mot elevar.

§ 13-4 Fysiske inngrep for å avverje skade m.m.

Tilsette i skolen, leksehjelpa og skolefritidsordninga kan, når andre tiltak ikkje er tilstrekkelege, gripe inn fysisk mot elevar for å avverje at ein elev

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

b. skader eigedom

c. viser ei åtferd som er sterkt fornedrande for eleven sjølv

Det fysiske inngrepet kan ikkje gå lenger enn nødvendig, og det skal stå i eit rimeleg forhold til dei interessene som skal varetakast.

Handlingar som er allment aksepterte i samhandling mellom vaksne og barn som dei har omsorg for, skal ikkje reknast som fysiske inngrep etter paragrafen her.

§ 13-5 Meldeplikt og dokumentasjon

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

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

§ 17-3 skal lyde:

§ 17-3 Krav for å bli tilsett i lærarstilling

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at dei som blir tilsett i lærarstilling, har relevant *lærarutdanning* seinast når dei tar til i stillinga.

Dersom ingen søkjarar oppfyller *krava for tilsetjing*, kan andre tilsetjast mellombels *på vilkår om at ei påbyrja lærarutdanning blir fullført*. Kor lenge *ei slik* tilsetjing skal vare, avtaler arbeidsgivaren og arbeidstakaren ut frå kor stor stilling og kor lang utdanning det er tale om, og kor tilgjengeleg utdanningstilbodet er.

Dersom ingen søkjarar oppfyller krava for tilsetjing, kan andre tilsetjast mellombels også utan vil-

kår om påbyrja lærarutdanning, men ei slik tilsetjing skal ikkje vare lenger enn til 31. juli.

Departementet kan gi forskrift om kva utdanning og kompetanse ein må ha for å kunne bli tilsett i lærarstilling.

§ 17-6 skal lyde:

§ 17-6 *Fagleg ansvar for opplæringa og bruk av anna personale i opplæringa enn dei som er tilsett i lærarstilling*

Berre dei som er tilsett i lærarstilling, kan ha fagleg ansvar for opplæringa.

Når anna personale hjelper til i opplæringa, skal kommunen og fylkeskommunen sørge for at dei får nødvendig rettleiing av ein som er tilsett i lærarstilling.

§ 19-14 andre punktum skal lyde:

Samiske deltakarar i den førebuande opplæringa for vaksne som bur i *språkutviklingskommunar eller språkvitaliseringskommunar* etter sameloven § 3-1, har rett til opplæring på samisk når det er nødvendig for å få forsvarleg utbytte av opplæringa.

§ 22-2 første ledd bokstav g skal lyde:

g. § 13-1 om bortvising og §§ 13-3 til 13-5 om *skadeførebygging*

I § 30-3 skal endringene i privatskolelova § 4-5 lyde:

§ 4-5 *Fagleg ansvar for opplæringa og bruk av anna personale i opplæringa enn dei som er tilsett i lærarstilling*

Berre dei som er tilsett i lærarstilling, kan ha fagleg ansvar for opplæringa.

Når anna personale hjelper til i opplæringa, skal skolen sørge for at dei får nødvendig rettleiing av ein som er tilsett i lærarstilling.

II

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

Nye §§ 3-10 a til 3-10 c skal lyde:

§ 3-10 a skal lyde:

§ 3-10 a *Plikt til førebygging*

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

§ 3-10 b skal lyde:

§ 3-10 b *Fysiske inngrep for å avverge skade m.m.*

Tilsette i skolen kan, når andre tiltak ikkje er tilstrekkelege, gripe inn fysisk mot elevar for å avverge at ein elev

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

b. *skader eigedom*

c. *viser ei åtferd som er sterkt fornedrande for eleven sjølv*

Det fysiske inngrepet kan ikkje gå lenger enn nødvendig, og det skal stå i eit rimeleg forhold til dei interessene som skal varetakast.

Handlingar som er allment aksepterte i samhandling mellom vaksne og barn som dei har omsorg for, skal ikkje reknast som fysiske inngrep etter paragrafen her.

§ 3-10 c skal lyde:

§ 3-10 c *Meldeplikt og dokumentasjon*

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

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

III

Lovens del I begynner å gjelde straks. Lovens del II gjelder fra den tiden Kongen fastsetter. Kongen kan bestemme at de ulike bestemmelsene skal begynne å gjelde til ulik tid.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Aksell AS – 03/2024

