

Kunnskapsdepartementet (KD)  
Postboks 8119 Dep  
0032 OSLO

Vår ref:  
24/00590-2

Saksbehandler:  
Silje Steinardotter Hasle

Dato:  
9. oktober 2024

## Barneombudets svar på høring om forslag til regler om bruk av fysisk inngripen

Barneombudet støtter ikke forslaget om å innføre hjemmel for fysiske inngrep mot elever som vesentlig forstyrrer undervisningen. Dette er utfordringer som må løses med god faglig ledelse og pedagogiske tiltak. Når det gjelder inngrep for å hindre psykiske krenkelser mener vi hensynet til barn som blir utsatt for dette veier tungt og støtter derfor forslaget, men *under forutsetning* av at implementeringstiltakene vi etterlyser i dette innspillet følges opp.

Barneombudet mener det er store mangler i kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for de endringene departementet har sendt på høring. Dette medfører at det blir krevende å gjøre en forsvarlig vurdering av hvilke alternativ som vil være til det beste for barna.

Kunnskap og erfaring fra barn er også helt fraværende i høringsnotatet til tross for at Stortinget har bedt om dette, og at Grunnloven og FNs Barnekonvensjon gir barn rett til å bli hørt i alle saker som angår dem.

I sum medfører dette at utilsiktede og negative virkninger ved departementets forslag ikke er godt nok vurdert, og dermed heller ikke behovet for kompensierende tiltak. Videre mangler det en tilfredsstillende plan for implementering og følgeforskning av både disse reglene, og reglene som allerede er vedtatt.

Som en konsekvens av dette mener vi det ikke er faglig grunnlag for å innføre en ytterligere hjemmel for fysisk inngripen ved forstyrrelser av undervisningen. Vi anbefaler departementet å heller følge nøye med på regelverket som allerede er vedtatt, og vurdere behovet for endringer på sikt, basert på et bedre kunnskapsgrunnlag.

Nedenfor går vi nærmere inn på:

- Vurderingen av barnets beste
- Behovet for konsekvensvurderinger og kompensierende tiltak
- Risikoen for mangelfull regelverksetterlevelse

Hensynet til barnets beste og behov for konsekvensvurderinger

Torggata 2-4,  
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,  
0028 Oslo

Grl. § 104 er en saksbehandlingsregel som krever at konsekvensene for barn blir grundig utredet og at barns synspunkter er en del av kunnskapsgrunnlaget.

Reglene om fysisk inngripen berører mange barn, og hensynet til ulike grupper barn kan peke i motsatt retning. Det er derfor viktig å kartlegge både positive og negative konsekvenser, for å sikre at reglene ivaretar alle barns interesser best mulig.

Kunnskap om konsekvenser er nødvendig for å veie interessene og hensynet til ulike grupper barn opp mot hverandre i barnets beste-vurderingen, og for å unngå eller kompensere negative virkninger jf. Grl. § 104. Kunnskap om konsekvenser for ulike grupper barn er også nødvendig for å vurdere om inngrepet er forholdsmessig og i tråd med Grl. § 102. Vi viser til at utdannings- og forskningskomiteen har bedt om at forholdsmessighet skal vektlegges i arbeidet med nytt forslag.<sup>1</sup>

Det er positivt at departementet har vurdert hensynet til barnets beste, og synliggjør dette i høringsnotatet. Departementet trekker frem relevante momenter og konsekvenser som kan tale for en regulering, blant annet hensynet til andre elevers læringsmiljø, deres rett til beskyttelse og retten til utdanning. Barneombudet er enig i at dette er viktige momenter. Vi savner imidlertid en vurdering av hvilke *negative* konsekvenser forslaget kan få for barn som blir berørt. Departementet påpeker at fysiske inngrep kan ha negative konsekvenser for barnet det gjelder, men drøfter i liten grad hvilke elever det gjelder og hva slike konsekvenser kan være.

Mangel på synliggjøring av negative konsekvenser gjør det vanskelig å vurdere forholdsmessigheten av en hjemmel, særlig for å hindre ordensforstyrrelser. Det gjør det også vanskelig å vurdere behovet for tiltak for å forebygge eller redusere negative virkninger, eller hvilke forutsetninger som må være på plass for at regelverket eventuelt kan innføres. En bredere konsekvensvurdering kunne ført til et annet resultat, og ville i alle tilfeller sikret et bedre beslutningsgrunnlag.

## Kunnskapsgrunnlaget

Nedenfor nevner vi eksempler på kunnskap og momenter vi mener burde være bedre belyst i vurderingen av barnets beste, og høringsnotatet i sin helhet. Det gjelder blant annet behovet for reglene, hvilke barn som bli berørt, deres situasjon og mulige konsekvenser av forslaget.

### *Kunnskap fra barn og unge*

Grunnlovens § 104 er en saksbehandlingsregel som innebærer at synspunkter fra barn og unge som blir berørt skal være en del av kunnskapsgrunnlaget. Utdannings- og forskningskomiteen har ettertrykkelig bedt departementet innhente kunnskap fra barn i saken.<sup>2</sup> Likevel mangler kunnskap fra barn og unge fortsatt i beslutningsgrunnlaget.

Det sentrale kunnskapsgrunnlaget er rapporten fra Deloitte.<sup>3</sup> Rapporten baserer seg blant annet på intervjuer med ansatte i skolen, men mangler kunnskap fra barn og unge som har blitt utsatt for fysiske inngrep. Barneombudet vil understreke at kunnskap fra barn er nødvendig og viktig for

---

<sup>1</sup> Innst. 389 L (2023–2024) Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i opplæringslova og privatskolelova (kompetansekrav, faglig ansvar og bruk av fysisk inngripen for å avverge skade m.m.)

<sup>2</sup> Innst. 389 L (2023–2024)

<sup>3</sup> Deloitte (2019) Bruk av tvang og makt i skolen. Kunnskapsinnhenting på oppdrag for Utdanningsdirektoratet

å vite noe om behovet for reglene, konsekvensene for ulike grupper barn og for eventuelle kompensierende tiltak.

### *Barn i særlig sårbare situasjoner*

Mange av barna som er særlig utsatt for fysisk inngripen har også diagnoser og historikk som kan gjøre dem særlig sårbare, for eksempel barn med nevroutviklingsforstyrrelser eller traumebakgrunn. Deloitte peker på at det er de yngste barna, og elever på forsterkede avdelinger det brukes mest fysisk inngripen mot. Det er viktig å ha kunnskap hvem disse barna er, hvordan tvang oppleves for dem, hva det krever av tilrettelegging og hvilke konsekvenser inngrep kan få for dem på kort og lang sikt.

En indikator finner vi i UEVO-studien<sup>4</sup>, som viser at omkring 1 av 5 barn har opplevd fysisk vold i oppveksten, men bare 1 av 5 av disse har vært i kontakt med hjelpeapparatet. Over halvparten av de som er utsatt for vold i hjemmet har ikke fortalt noen om dette. Eksemplet illustrerer at barn kan ha særskilt sårbarhet som lærere og andre ikke er klar over, men som kan vekke traumer og gjøre fysiske inngripen ekstra belastende.

Barn med nevroutviklingsforstyrrelser som ADHD og autisme utgjør over 5 prosent av elevmassen. Vansker som angst, tvangsproblematikk og sensoriske vansker kan gjøre fysiske inngrep særlig belastende for disse elevene. Vanskene er ikke alltid synlige for omgivelsene, og mange har problemer med å uttrykke sine behov. Barn som Barneombudet har møtt opp gjennom årene har fortalt om fysiske inngrep i skolen som opplevdes svært traumatiserende, og påvirket tryggheten, læringsutbyttet og relasjonen til voksne i skolen negativt, i lang tid.<sup>5</sup>

Elever med voldshistorikk og ulike nevroutviklingsforstyrrelser finner vi statistisk i alle klasserom i Norge. Det kan være vanskelig for lærere og andre voksne i klasserommet å ha god nok kjennskap til alle barnas historikk og sårbarheter. Bruk av fysisk inngripen overfor disse elevene kan potensielt være skadelig for de elevene det gjelder. Dette er barn som allerede kan være utsatt for uforholdsmessig maktbruk, også på grunn av atferd som kan ha vært utløst av at de ikke har fått god nok tilrettelegging i forkant. Myndighetene må være svært forsiktig med å innføre bestemmelser som kan medføre flere urettmessige inngrep overfor denne elevgruppen.

I den grad man kommer til at det likevel er forholdsmessig å gripe inn ovenfor elevene, viser disse eksemplene viser at det er nødvendig med kompensierende tiltak. Det vil for eksempel kreve kompetanseheving av ansatte i skolen på hvordan gjenkjenne og tilrettelegge for ulike diagnoser, og forebygge fysisk inngripen. Også på hvordan eventuelle fysiske inngrep kan gjøres på en skånsom måte og hvilke gjenopprettende tiltak som må settes inn i ettertid.

### *Funksjonshemmedes barns rettigheter*

Det er positivt at departementet viser til CRPD. Hensynet til barns rett til utdanning, kan slik departementet viser til, tale for å gripe inn fysisk. Høringsnotatet mangler imidlertid en vurdering av andre rettigheter konvensjonen gir, og hvilke konsekvenser forslaget kan ha for rettighetene til barn som blir utsatt for fysiske inngripen. Rapporten fra Deloitte om bruk av tvang og makt i skolen viser at elever med funksjonsnedsettelse er en elevgruppe det brukes fysisk inngripen overfor. Barneombudet skulle gjerne sett en vurdering av om en utvidelse av regelverket for

<sup>4</sup> G. S. Hafstad & E. M. Augusti (2019). Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten: En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12 til 16 år. (Rapport 4/2019).

<sup>5</sup> Se f.eks. Barneombudet (2017) «Uten mål og mening?»

fysisk inngripen kan føre til en utilsiktet diskriminering av denne gruppen barn, for eksempel fordi regelverket rammer skjevt eller anvendes feil. Implikasjonene av dette er ikke drøftet.

### *Behovet for reglene*

Barneombudet mener at høringsnotatet ikke gir et kunnskapsgrunnlag som gjør det berettiget med en utvidet hjemmel til å gripe inn ved ordensforstyrrelser. Deloitte sin rapport peker på at ansatte i skolen ikke nødvendigvis ønsker bredere adgang til bruk av tvang og makt. Det er først og fremst et ønske om regler som setter tydeligere rammer, noe som nå også er ivare tatt gjennom lovendringene om fysisk inngripen for å avverge skade. Rapporten peker derimot på et behov for forebygging og kompetanseheving i skolene.<sup>6</sup> Skoler som har god kompetanse og bemanning og jobber systematisk rundt elevene, har mindre behov for å bruke tvang.<sup>7</sup> Dette tyder etter vår mening på at det er andre tiltak som egner seg til å løse utfordringene.

Barneombudet er bekymret for at andre hensyn enn barnets beste blir styrende i politikktutforming, og at behovet for å løse utfordringene i skolene presser frem beslutninger som ikke tar tak i årsakene til problemet. I slike situasjoner er det en reell risiko for at beslutninger tas uten et godt nok kunnskapsgrunnlag, og at også andre hensyn enn barnets beste, som ikke er direkte uttalt og drøftet, likevel blir tillagt vekt.

### *Andre nordiske land*

Departementet viser til at andre nordiske land har lignende regelverk som det som nå foreslås. Barneombudet kan ikke se at det i seg selv er et argument at noen land har valgt dette. Det interessante er hvordan reglene i disse landene fungerer, hvordan og hvor godt de er implementert og hvilke positive og negative konsekvenser det har gitt. Vi kan ikke se at slik kunnskap foreligger i høringsnotatet.

### Momenter i vurderingen av barnets beste

#### *Hensynet til barn som bli utsatt for fysisk makt*

Som vist under kunnskapsgrunnlag mener vi konsekvensene for barn som blir utsatt ikke er godt nok vurdert. Dette gjør det vanskelig å vurdere disse barnas beste, opp mot andre barns beste. Vi viser til eksemplene over, blant annet hensynet til barn med særlig sårbarhet som følge av funksjonsnedsettelse.

Departementet skriver at fysiske inngrep kan ha skadevirkninger og at faren for at elever rammes av uforholdsmessig maktbruk er til stede. Mot dette hevdes det at faren er sterkere i dag hvor fysisk inngripen skjer uten tydelige vilkår. Departementet skriver at det er bedre for barna med lovregler med krav til forholdsmessighet, nødvendighet, forebygging og dokumentasjon enn at det foregår uhjemlet.

Barneombudet er enig i at hensynet til rettsikkerhet er et viktig moment i barnets beste-vurderingen, og at vi må ha en klar hjemmel for fysisk inngripen. Vi har imidlertid nå fått et slikt regelverk. Det stemmer ikke lenger at fysisk inngripen skjer uhjemlet nå som reglene i § 13-4 er vedtatt. Regelverket stiller nå vilkår for fysisk inngripen og krav til dokumentasjon og rapportering, som vil dekke hendelsene det nå er snakk om å regulere ytterligere. Vi kan ikke se

---

<sup>6</sup> Deloitte (2019) Bruk av tvang og makt i skolen. Kunnskapsinnhenting på oppdrag for Utdanningsdirektoratet, s. 53  
<sup>7</sup> Deloitte (2019), NOU 2019: 23 kap. 37.

hvordan en hjemmel som senker terskelen for hva som er lovlig, kan bidra til økt rettsikkerhet for eleven.

### *Hensynet til barn som trenger beskyttelse mot ordensforstyrrelser og psykiske krenkelser*

Det er viktig å skjerme barn fra ordensforstyrrelser i skolen. Slike hendelser kan utfordre barna sin trygghet og læring, og dermed også rett til beskyttelse og utdanning. Hensynet til barn i sårbare situasjoner kan også tale for en hjemmel for å gripe inn ved ordensforstyrrelser. For en elev med sensoriske vansker, vil f.eks. bråk og utrygge læringsmiljø være en belastning. Det kan skape trygghet for elevgruppen at voksne klarer å løse slike situasjoner. Motsatt kan det også være skremmende for andre elever å være vitne til fysiske inngrep, som også kan føre til at situasjoner eskalerer og forverrer seg.

Barneombudet mener likevel at utfordringer med enkeltelever som utfordrer andre barn sitt læringsmiljø, må løses med systematisk arbeid og faglige og pedagogiske tiltak. Trygghet skapes først og fremst med god klasseledelse og gode relasjoner til voksne på skolen.

Vurderingen kan slå annerledes der inngripen er nødvendig for å avverge psykiske krenkelser. Psykiske krenkelser har et alvorlig skadepotensial og det handler om å beskytte barnets grunnleggende rett til for eksempel utvikling, beskyttelse og helse. Det er etter vårt syn sterkere forholdsmessighet mellom interessene som skal beskyttes, og interessene som blir krenket.

### *Fare for økt og uønsket bruk av fysisk inngripen*

Barneombudet mener økt og uønsket maktbruk er en reell risiko ved forslaget. Departementet påpeker faren for økt bruk av fysisk inngripen, men drøfter ikke virkemidler for å hindre en slik utilsiktet og negativ konsekvens. Dette er bekymringsfullt og gjør det vanskelig å støtte forslaget.

### *Konsekvenser av mangelfull regelverksforståelse- og etterlevelse*

Barneombudet savner særlig en konsekvensvurdering knyttet til etterlevelse av regelverket. Reglene skal regulere inngripende myndighetsutøvelse mot barn, og byr på vanskelige og skjønsmessige vurderinger som skal foretas i akutte situasjoner. Dette stiller store krav til faglig og juridisk kompetanse, og til de ansattes kapasitet.

Det er godt kjent at regelverksforståelsen- og etterlevelsen i utdanningssektoren er lav, slik både PROBAs kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven og rapporten fra Deloitte viser. Vi viser til Utdanningsdirektoratets høringssvar til forslag til regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen.<sup>8</sup> Direktoratet viser til at regelverksendringene vil kreve kompetanseheving, som igjen kan kreve økonomiske ressurser for kommunene og fylkeskommunene.

Barneombudet mener det derfor er risiko for at regelverket ikke implementeres slik det er forutsatt. Dette vil i så fall ha store negative og utilsiktede virkninger for barn. Vi er bekymret for at departementet ikke drøfter eller ser ut til å anerkjenne denne risikoen.

Vi minner om at det er staten som har det overordnede ansvaret for å sørge for at barns rettigheter blir oppfylt. FNs barnekomite påpeker ovenfor statene at overdragelse av myndighet, ikke reduserer statens ansvar, og at staten må forsikre seg om at lokale myndigheter har de

---

<sup>8</sup> Utdanningsdirektoratet, Høring om forslag til regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen i ny opplæringslov og privatskoleloven, saksnummer: 23/2677, levert: 29.09.2023

finansielle, menneskelige og andre ressurser som trengs for effektivt gjennomføre konvensjonen.<sup>9</sup>

#### *Nødvendig med kompenserende tiltak*

Barnekonvensjonens art. 28 pålegger staten å sette inn alle egnede tiltak for å sikre at skolens disiplin er forenelig med barnets rettigheter og menneskeverd. Lovgivning er et viktig, men ikke et tilstrekkelig tiltak. Barnekomiteen viser i sin generelle kommentar til at det er nødvendig med detaljert veiledning og opplæring for å redusere behovet for tvang og sikre at metodene som brukes er trygge og forholdsmessige.<sup>10</sup>

Departementet foreslår ikke tiltak til kompetanseheving. Vi mener risikoen for feil regelverksanvendelse tilsier at det må settes inn slike kompenserende tiltak. Dersom regelverket vedtas, må det være en grundig strategi for implementering.

For det første må det settes inn tiltak for kompetanseheving hos skoleeier og i skolene. Det er nødvendig med juridisk kompetanse på regelverket, men også pedagogiske tilnærminger til å forebygge og håndtere vold og utagering.<sup>11</sup>

Videre må det gjennomføres følgeforskning på reglene som er vedtatt, og på eventuelle nye regelendringer. Etter hva Barneombudet er kjent med, er slik følgeforskning verken igangsatt eller planlagt. FNs barnekomite understreker at å sikre at hensynet til barnets beste ivaretas og implementering av barnekonvensjonen stiller krav til konsekvensvurderinger før et forslag vedtas, men også konsekvensvurderinger av gjennomførte tiltak.<sup>12</sup> Vi viser til utdannings- og forskningskomiteens innstilling om at den allerede vedtatte bestemmelsen må ha følgeforskning.<sup>13</sup> Også Utdanningsdirektoratet anbefaler at departementet evaluerer reglene for å sikre at de virker etter sin hensikt, og for å kunne avdekke og kartlegge utilsiktede konsekvenser.<sup>14</sup>

#### Avsluttende bemerkninger

Fysisk inngripen er blant den mest inngripende myndighetsutøvelsen vi har i samfunnet. Dette gir myndighetene et stort ansvar for å sikre en kunnskapsbasert og ansvarlig politikuttforming, og en grundig strategi for eventuell implementering. Slik vi ser det er ikke disse forutsetningene til stede.

For noen elever som i enkelttilfeller eller ved gjentatte anledninger forstyrrer undervisningen vil det å bli utsatt for fysisk inngripen ikke oppleves som et inngripende tiltak. De vil kunne forstå og tilpasse seg situasjonen. Som departementet viser til, vil det også kunne skape mer ro og bedre undervisning for elevene. For Barneombudet er det likevel avgjørende at dette ikke gjelder for alle elever. For andre kan inngrep oppleves svært inngripende og føre til en eskalering av situasjonen. Departementet har som vist til over ikke gjort en tilstrekkelig konsekvensvurdering

---

<sup>9</sup> FNs barnekomite Generell kommentar nr. 5 (2003)

<sup>10</sup> FNs barnekomite, Generell kommentar nr. 8 (2006)

<sup>11</sup> Se også våre anbefalinger i Barneombudet, Supplerende rapport til FNs barnekomité (2017), God hjelp til rett tid? (2018) Uten mål og mening? (2017) og Grenseløs omsorg (2015). Se også NOU 2015: 2 s. 244, Deloitte (2019), NOU 2019: 23 kap. 37.

<sup>12</sup> FNs barnekomite generell kommentar nr. 5 avsnitt E

<sup>13</sup> Innst. 389 L (2023–2024)

<sup>14</sup> Utdanningsdirektoratet, Høring om forslag til regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen i ny opplæringslov og privatskoleloven, saksnummer: 23/2677, levert: 29.09.2023

som synliggjør både hvordan de foreslåtte reglene vil kunne oppleves for ulike elevgrupper og hva elevene selv mener.

Barneombudet har forståelse for at ansatte i skolen ikke opplever å ha tilstrekkelige verktøy til å alltid kunne håndtere fastlåste og vanskelige situasjoner med forstyrrelse av undervisningen.. Samtidig mener vi som vist til over at det ikke er godt nok konsekvensvurdert hvordan dette påvirker elevene som utsettes for fysisk inngripen.

Vi er bekymret for økning av vold i skolen, økende mistriksel og ufrivillig skolefravær er en konsekvens av at barns behov ikke blir godt nok ivaretatt i skolen. Det kan blant annet skyldes at lærere og andre i skolen ikke har tid og kapasitet til å se barns helhetlige behov. Det er svært alvorlig dersom vi møter disse utfordringene med økt fysisk makt mot elever, fremfor å ta tak i systemutfordringene. Fremover mener vi det er avgjørende med en betydelig innsats for å få mer kunnskap om årsakene, og å styrke kapasitet og kompetansen i laget rundt eleven. Fysisk inngripen mot elever i skolen må være siste løsning. Det gjelder på individnivå, men også i politikkkutforming. Det er avgjørende å skape skoler der barn opplever trygghet og mestrer undervisning og skolemiljø.

Med vennlig hilsen

Mina Gerhardsen  
barneombud

Silje Steinardotter Hasle  
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.