



Kunnskapsdepartementet  
Sendt elektronisk til [postmottak@kd.dep.no](mailto:postmottak@kd.dep.no)

Deres referanse: 23/2677  
Vår referanse: 2023/108  
Dato: 05.10.2023  
Publikasjonsnr.: NIM-H-2023-034

## NIMs hørings svar - forslag til regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen i ny opplæringslov og privatskoleloven

### 1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til brev fra Kunnskapsdepartementet av 31. mai 2023 vedlagt høring om forslag til regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen i ny opplæringslov og privatskoleloven. NIM viser også til dialog med departementet om utsatt høringsfrist til 8. oktober 2023.

Departementet redegjør for Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser i høringsnotatet.<sup>1</sup> I det følgende supplerer vi denne redegjørelsen, se høringsuttalelsens punkt 2. Vi trekker der frem ulike menneskerettigheter og hensyn som må avveies for å sikre en betryggende menneskerettslig oppfyllelse ved regler for fysisk inngripen mot elever. I punkt 3 redegjør vi kort for departementets forslag til regulering før vi gir merknader til dette. I punkt 4 peker vi på andre tiltak som kan ha betydning for myndighetenes menneskerettslige oppfyllelse på dette området.

### 2. Avveining av rettigheter og hensyn

Departementet redegjør særlig for myndighetenes forpliktelser til å ivareta barns rett til vern mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, barns rett til vern av deres personlige integritet og privatliv, lovkravet og retten til opplæring.

NIM bemerker innledningsvis at høringsnotatet i hovedsak synes konsentrert om rettighetene til barna som utsettes for maktbruk fra de ansatte, noe som er godt begrunnet. Forslaget reiser åpenbart mange problemstillinger som angår denne gruppen elever. Samtidig bør også de andre barnas menneskerettigheter, slik som rett til utdanning og rett til at deres beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som angår dem, vurderes.<sup>2</sup> EMK artikkel 8 gir en rett til vern av personlig integritet som en del av retten til respekt for privatlivet. Bestemmelsen oppstiller også en forpliktelse for myndighetene til å beskytte mot krenkelser mellom private parter.<sup>3</sup> Etter omstendighetene kan også andre enn elevene ha rettigheter som må tas i betraktning

---

<sup>1</sup> Høringsnotatet pkt. 3.1.

<sup>2</sup> Grl. § 104, barnekonvensjonen art. 3 og 28 og CRPD art. 7 og 24.

<sup>3</sup> Se f.eks. storkammeravgjørelsen *A, B og C v. Irland* ([25579/05](#)) avsn. 245.

ved utforming av regelverket, slik som de ansattes rett til vern av personlig integritet og privatliv.

Departementet nevner også FNs barnekonvensjon artikkel 19. FNs barnekomité har anerkjent at fysisk makt og fysiske handlinger for å beskytte barn kan være en nødvendig del av det å ha omsorg for barn.<sup>4</sup> Når det gjelder læreres bruk av fysisk makt i skolen har Barnekomiteen uttalt:

«The Committee recognizes that there are exceptional circumstances in which teachers and others, e.g. those working with children in institutions and with children in conflict with the law, may be confronted by dangerous behaviour which justifies the use of reasonable restraint to control it. Here too there is a clear distinction between the use of force motivated by the need to protect a child or others and the use of force to punish. The principle of the minimum necessary use of force for the shortest necessary period of time must always apply. Detailed guidance and training is also required, both to minimize the necessity to use restraint and to ensure that any methods used are safe and proportionate to the situation and do not involve the deliberate infliction of pain as a form of control.»<sup>5</sup>

Komiteuttalelser er ikke folkerettslig bindende.<sup>6</sup> Høyesterett har uttalt seg om den konkrete vurderingen av rettskildevekten av uttalelser fra FNs barnekomite.<sup>7</sup>

Uttalelsen fra Barnekomiteen underbygger behovet for minste inngreps prinsipp og at hva som er formålet med maktbruken vil kunne ha betydning. I uttalelsen oppstiller også komiteen veiledning om opplæring som tiltak som kan bidra til å sikre forholdsmessighet.

NIM bemerker for øvrig at barnekonvensjonen artikkel 19 også må leses i sammenheng med andre bestemmelser i konvensjonen, slik som artikkel 28 nr. 2 og artikkel 3. Myndighetene må følgelig treffe alle egnede tiltak for å sikre at skolens disiplin utøves på en måte som er forenlig med barnets menneskeverd og i samsvar med konvensjonen, herunder hensynet til barnets beste.

---

<sup>4</sup> Generell kommentar nr. 8 (2007), avsn. 14.

<sup>5</sup> Generell kommentar nr. 8 (2007), avsn. 16.

<sup>6</sup> Se bl.a. Wienkonvensjonen art. 31-33 samt ICJs statutter art. 38 som lister opp de folkerettslige rettskilder. Se bl.a. også Diallo (ICJ), samt Rt-2009-1261 avsn. 41 (Sri Lanka). Synspunktet er senest lagt til grunn i Rt-2015-1388 avsn. 151 (lengeværende barn II).

<sup>7</sup> Se Rt-2009-1261 avsn. 44 der det bl.a. heter «[...] Det avgjørende vil likevel være hvor klart den må anses å gi uttrykk for overvåkingsorganenes forståelse av partenes forpliktelse etter konvensjonene. Særlig må man vurdere om uttalelsen må ses som en tolkingsuttalelse, eller mer som en tilråding om optimal praksis på konvensjonens område. Derne må man vurdere om uttalelsen passer på det aktuelle faktum og rettsområde. Dette siste er av særlig betydning ved generelle uttalelser som ikke er knyttet til enkeltsaker eller landrapporter, og som derfor ikke har vært gjenstand for dialog mellom komiteen og den berørte staten.»

Ethvert menneske med nedsatt funksjonsevne har rett til respekt for sin fysiske og psykiske integritet, på lik linje med andre, jf. 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 7 nr. 1. De skal få tilpasset hjelp for å kunne utøve muligheten 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. 1 bokstav c. Med «rimelig tilrettelegging» menes nødvendig og hensiktsmessig endring og justering som ikke innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde, når det i et bestemt tilfelle er behov for det, for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan nyte eller utøve alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på lik linje med andre, jf. konvensjonens artikkel 2.

Etter NIMs syn er det nødvendig for å sikre en betryggende menneskerettslig oppfyllelse, blant annet av barnekonvensjonen, at skranker for adgangen til bruk av fysisk makt er presist og klart regulert og ledsages av rettsikkerhetsgarantier. Det skal være forutsigbart for den enkelte når myndighetene kan gripe inn med tvang og inngrep i den enkeltes personlige frihet, og regelverket må derfor være tilstrekkelig klart. Det er nødvendig for å forebygge ulovlig, unødvendig og uforholdsmessig maktbruk. Samtidig er det også viktig for å sikre adgang til bruk av makt der det er nødvendig for å beskytte barnet selv eller andre personer mot skade.<sup>8</sup> Videre er det nødvendig at regelverket legger til rette for effektiv forbygning av fysisk inngripen overfor barn.

Departementet søker med forslaget å ivareta disse hensynene.<sup>9</sup> Våre innspill i det videre har som formål å bidra til at disse hensynene og rettighetene ivaretas.

### **3. Departementets lovforslag**

#### **3.1. Kort om forslaget**

Ifølge utkastet til opplæringsloven § 13-4 første ledd skal ansatte i skolen kunne «gripe inn fysisk» for å avverge skade på person eller vesentlig skade på eiendom. De ansatte skal også kunne gripe inn fysisk mot elever som viser «ei åtferd som er sterkt sosialt fornedrande og det vil vere ei klar forsømming av skolens plikt til å yte nødvendig omsorg ikkje å gripe inn». En tilsvarende regulering foreslås i privatskolelova § 3-10b, og våre innspill i punkt 3.2-3.5 gjelder for begge forslag.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Se våre merknader til skadebegrepet nedenfor i pkt. 3.2.

<sup>9</sup> Høringsnotatet s. 4. Se også s. 7-8 der departementet viser til en rapport der «mange av de intervjuede ønsker endringer som setter tydelige rammer for hva som er tiltatt når det gjelder bruk av tvang og makt i skolen», og s. 12 flg. med gjennomgang av menneskerettslige og folkerettslige forpliktelser.

<sup>10</sup> Se for øvrig merknadene til utkastet til privatskolelova § 3-10 c i pkt. 4.

### 3.2. Skadebegrepet

Departementet skriver at fysiske handlinger som krenker en annen person omfattes av skadebegrepet, og viser i tillegg til spytting på medelev eller å ta vedkommende på private kroppsdeler.<sup>11</sup> Dersom bestemmelsen er ment å omfatte krenkelser som ikke typisk anses som «skade» etter alminnelig språkbruk, mener NIM departementet av hensyn til klarhet bør vurdere om det bør fremgå av lovteksten at det også omfatter andre krenkelser. Departementet bør videre så langt det er mulig i en proposisjon presisere hvilke andre krenkelser som kan gi grunnlag for inngrep, og hvilke som ikke vil gjøre det. NIM antar at noe veiledning kan hentes i praksis knyttet til straffeloven § 271 om kroppskrenkelser, men at det må vurderes i hvilken grad slik praksis har overføringsverdi mellom elever på en skole. NIM mener videre at det er behov for å forhindre seksuelle krenkelser i skolen. Samtidig er det viktig at de ansattes adgang til å gripe inn fysisk mot elever som tar på hverandre da tydelig avgrenses til å bare gjelde krenkelser.

Slik NIM leser forslaget legger det ikke opp til en adgang til å gripe inn fysisk mot elever som påfører en annen elev en psykisk belastning, f.eks. der en elev mobber en annen. Slike situasjoner kan reise spørsmål om retten til utdanning og retten til privatliv for den som utsettes for de psykiske krenkelsene. NIM mener at departementet bør benytte anledningen i dette lovarbeidet til å vurdere hvordan lærere skal håndtere slike situasjoner.

Departementet skriver videre at terskelen for å gripe inn overfor barn som skader seg selv er høyere enn der barnet skader andre.<sup>12</sup> I utkastet til § 13-4 første ledd kan departementet vurdere å innta en presisering om at adgangen til fysiske inngrep gjelder både for å avverge skade på andre personer og *for å hindre barnet å skade seg selv*. Det kan også vurderes om den høyere terskelen for å gripe inn mot barn som skader seg selv bør fremgå av lovteksten.

### 3.3. Fysiske inngrep

Ifølge høringsnotatet avgrenser vilkåret «inngrep» mot det å påvirke en elev gjennom minimal bruk av fysisk kontakt, slik som å lede eleven forsiktig ut av rommet.<sup>13</sup> Departementet presiserer ikke hvilke andre tilfeller som vil være minimal bruk av fysisk kontakt, men skriver at dersom læreren må bruke fysisk makt i form av et fast grep som eleven motsetter seg omfattes det av bestemmelsen.

Departementet skriver at bestemmelsen heller ikke omfatter «inngrep som skolen gjennomfører som ledd i oppdrager- og omsorgsansvaret, slik som vanlig omsorg og

---

<sup>11</sup> Høringsnotatet s. 21 og 34.

<sup>12</sup> Høringsnotatet s. 34.

<sup>13</sup> Høringsnotatet s. 33.

grensesetting».<sup>14</sup> Denne avgrensningen er ikke kommet tydelig frem i lovteksten og er dessuten noe uklar etter vårt syn.<sup>15</sup>

NIM mener at det er behov for å presisere bestemmelsen på dette punktet. Vi har forståelse for at det kan være unødvendig byråkratiserende å kreve notoritet og vurdering av inngrep i ethvert tilfelle av fysisk makt. Vi slutter oss til at det bør være adgang til enkelte nedre begrensninger av bestemmelsen. 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.

NIM er likevel bekymret for at lovforslaget, slik det nå står, i for stor grad lar det være opp til vurderingen til enkelte ansatte på skolen om man er innenfor eller utenfor anvendelsesområdet til § 13-4, slik at forpliktelsene etter bestemmelsen og § 13-5 aktualiseres. I sin begrunnelse viser departementet til det alminnelige oppdrageransvaret foreldrene har i barnelova § 30 og skriver at skolen har et tilsvarende omsorgs- og oppdrageransvar i skoletiden.<sup>16</sup> Departementet skriver videre at:

«Dersom tiltak for å gjennomføre daglige rutiner eller for å hindre at barnet skader seg selv, andre personer eller materielle verdier, møtes med så sterk motstand at det må brukes mer makt enn det som er vanlig, vil det imidlertid gå over til å være fysisk makt som må ha et lovgrunnlag.»<sup>17</sup>

NIM er usikker på hvor langt omsorgsansvaret de ansatte har rekke med sikte på fysisk maktbruk.

Vi mener at det bør være tydeligere rammer for adgangen til bruk av makt.

Etter NIMs syn bør departementet vurdere å presisere hva som ligger i en avgrensning mot omsorgsansvaret nærmere. Opplæringslovutvalget foreslo som kjent en bestemmelse om at om at tiltak som er allment akseptert i samhandlingen mellom voksne og elever, ikke omfattes av bestemmelsen.<sup>18</sup> Det kan bygges videre på denne tilnærmingen.

### 3.4. Sterkt sosialt fornedrende adferd

Sterkt sosialt fornedrende adferd skal etter utkastet til opplæringslova § 13-4 andre ledd gi adgang til å gripe fysisk inn mot elevene der det vil være klar forsømming av skolens plikt til å yte nødvendig omsorg ikke å gjøre det. Bestemmelsen er ment å være en snever unntaksregel.

---

<sup>14</sup> Høringsnotatet s. 33.

<sup>15</sup> Høringsnotatet s. 33, særlig avsn. 3.

<sup>16</sup> Høringsnotatet s. 33.

<sup>17</sup> Høringsnotatet s. 20.

<sup>18</sup> NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* s. 484- 485 og s. 738, se også utkastet til § 12 femte ledd.

Departementet nevner noen eksempler, hvor NIM antar at det vil være til elevens beste at en stopper handlingen.<sup>19</sup> NIM antar likevel 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 ved bruk av fysiske inngrep rekker.

### 3.5. Andre innspill til reguleringen

I utkastet til opplæringslova § 13-4 tredje ledd heter det at inngrepene skal være egnet til å hindre eller avgrense skaden, og de skal være så få, kortvarige og skånsomme som mulig. Denne begrensningen knytter seg både til adgangen til å gripe inn ved skade og der det er tale om å gripe inn mot elever som viser sterkt sosialt fornedrende adferd. For å tydeliggjøre at det også gjelder for det siste tilfellet kan departementet vurdere å legge til (tillegg i kursiv) «å hindre eller avgrense skaden *eller åtferden*».

NIM er ellers positive til at minste inngreps prinsipp presiseres i lovteksten. Etter vårt syn bør det videre vurderes å regulere eksplisitt et krav om forholdsmessighet ved fysisk inngripen. Det kan her hentes veiledning i formuleringen i barnevernsloven § 10-6 om at tiltaket må stå i «i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas». En slik endring vil ivareta Barnekomiteens anbefaling om «reasonable restraint».

## 4. Prosessuelle regler

NIM har ovenfor kommentert behovet for klar lovhjemmel og rettssikkerhetsgarantier. Vi viser til den overnevnte uttalelsen fra FNs barnekomité.<sup>20</sup> NIM stiller seg bak departementets forslag til utkastet til opplæringslov § 13-5 om dokumentasjon og meldeplikt til kommunen og fylkeskommunen. Kommunen og fylkeskommunen er utøvere av offentlig myndighet og har menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven § 92.

Det foreslås også en dokumentasjons- og meldeplikt i privatskolelova § 3-10 c. I sistnevnte bestemmelse gjelder meldeplikten overfor daglig leder, som skal gi beskjed til foreldrene. Styret på skolen skal meldes fra til ved gjentatt bruk av fysisk makt mot en elev eller dersom inngrepet er særlig alvorlig. I merknadene til bestemmelsene i privatskoleloven er det vist til at privatskoler er et eget rettssubjekt, og dermed også pliktsubjektet. For øvrig er det vist til merknadene til reglene i opplæringsloven. NIM forstår det slik at departementet fører tilsyn med skoler etter privatskolelova, jf. lovens § 7-2. Vi reiser spørsmål ved om det ved slik maktbruk som omfattes av dokumentasjons- og meldeplikten i utkastet til privatskolelova § 3-10 også bør gjelde et

---

<sup>19</sup> Høringsnotatet s. 35 første avsnitt.

<sup>20</sup> Generell kommentar nr. 8 (2007), avsn. 16.

krav om meldeplikt eller en annen ordning for informasjon som gis til de offentlige myndighetene som fører tilsyn med disse skolene.

Det er viktig at det sikres notoritet rundt maktbruk mot barn, både for det enkelte barn og for å se på problemstillingen på systemnivå. Vi stiller oss for øvrig bak Barneombudets forslag om følgeforskning og kompetanseheving og godt veiledningsmateriell og tilstrekkelig ressurstilførsel for å undersøke og sikre at loverket fungerer etter intensjonen.<sup>21</sup> Til overveielse kan det vurderes rutiner eller retningslinjer for hvordan barnet skal høres og at det skal ha mulighet til å ha med seg en person det stoler på, at barnets alder, modenhet og særlige behov har betydning for hvordan man skal sikre at de blir hørt. For øvrig kan slike rutiner si noe om krav til fremdrift for å sikre at det ikke går for lang tid mellom hendelsen og nedtegnelsen. NIM bidrar gjerne til avklaringer eller diskusjoner om ønskelig.

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen  
Assisterende direktør

Vilde Jalleni Tennfjord  
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

---

<sup>21</sup> Se Barneombudets høringssvar, 29.09.23 (23/00572-3) s. 2.