



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

UTFORDRINGER KNYTTET TIL BRUK AV MAKT OG TVANG I SKOLEN

29.11.2013



Om bruk av makt og tvang i opplæringen

* Opplæringsloven med forarbeid

* Straffeloven § § 47, 48



Opplæringsloven

17.07.98 – iverksatt 01.08.99

- NOU 1995:18 (kap 30)
 - Videreføring av tidligere praksis
 - Utvalget går inn for at forbudet mot korporlig refselse og annen krenkende behandling i gsl. § 16 videreføres i en ny bestemmelse om skolereglement og gjøres gjeldende både for grunnskole og videregående skole.
 - Ingen hjemmel for bruk av tvang og makt
 - Plikt til å gripe inn for å hindre at elever skader seg selv eller andre (hjemmel i straffeloven)
 - Smith-utvalget tar ikke standpunkt til om regler for bruk av tvang med hjemmel i sosialtjenesteloven bør gjelde også for opplæring



NOU 1995:18

- Grunnskoler og videregående skoler har også ansvar for opplæring av elever med psykisk utviklingshemning. Sosialdepartementets forslag til regler om tvang og maktbruk overfor mennesker med psykisk utviklingshemning (se punkt 30.4.2 ovenfor) har dermed interesse også for opplæringssektoren.
- Det nevnte forslaget til nye bestemmelser i sosialtjenesteloven er utformet også med tanke på opplærings situasjoner. Men bestemmelsene er ennå ikke vedtatt og har således ikke fått sin endelige utforming. Det er også tale om vanskelige spørsmål som ikke egner seg for mer eller mindre improviserte løsninger, og lovforslaget reiser spørsmål av langt mer generell karakter enn det er naturlig å ta standpunkt til som ledd i en utredning om opplæringslovgivning.



NOU 1995:18 forts

- På denne bakgrunn har ikke utvalget grunnlag for å ta standpunkt til om disse reglene bør gis anvendelse også i grunnskoler og videregående skoler. Men utvalget vil anbefale at dette spørsmålet blir vurdert når reglene har funnet sin form og eventuelt er endelig vedtatt.



OT.prp nr 46 1997/98 – kap 20

Departementet er enig med Smith-utvalget - Loven skal ikke inneholde særregler for bruk av fysisk makt, ransaking eller lignende.

Departementet tilrår at reglene i kap 6A i sosialtjenesteloven og tilsvarende regler i § 6-10 i kommunehelsetjenesteloven ikke skal gjelde for tjenester gitt etter opplæringsloven

Det er ikke hjemmel for bruk av makt og tvang – verken overfor ”vanlige” elever eller overfor psykisk utviklingshemmede

•



Bruk av makt og tvang

- Ut over avgjørelser fra domstolene er det ikke funnet uttalelser om makt og tvang tilknyttet opplæringsloven verken fra Sivilombudsmannen eller Lovdata
- Heller ikke Utdanningsdirektoratet har rundskriv, artikler eller lovtolkninger om makt og tvang



Brev fra Kunnskapsdepartementet i 2011 om adgang til bruk av makt og tvang

- I februar 2008 sendte Oslo kommune et spørsmål til Kunnskapsdepartementet vedrørende bruk av makt og tvang i skolesektoren. 29.06.2011 fikk de svar.
- Skolen har en særlig plikt til å ha omsorg for elevene
- De ansatte har ikke bare en rett, men også en plikt til å gripe inn for å hindre at elever skader eller plager andre elever eller skader seg selv eller skoleeiendommen (handlingsplikten i § 9a-3)
- § 9a-3 er den eneste paragrafen i opplæringsloven som kan knyttes til bruk av fysisk makt i skolen.
- KD viser ellers til at bruk av fysisk makt reguleres av enkelte generelle bestemmelser i straffeloven (§ 228 om legemsfornærmelse)



Brev fra KD forts

- Svært lempelige former for maktmisbruk vil ikke bli betraktet som straffbar legemsfornærmelse
- Det må nyttes skjønn
 - Eks elev nekter å flytte seg – lærer ”fører eleven bort” – er hardhendt
- KD viser til straffelovens bestemmelser om nødrett (§ 47) og nødverge (§ 48) som gir de ansatte rett til å stoppe slåsskamper med fysisk makt



Kap 9a Elevane sitt skolemiljø

- Tilføyd i opplæringsloven i 2003
- At skolen plikter å iverksette tiltak for elevens psykososiale arbeidsmiljø er ingen rettslig nyvinning, men nytt er at alle tilsatte ved skolen plikter å undersøke, varsle og om nødvendig *gripe direkte inn* dersom elevenes rettigheter blir krenket



Krenking..

Opplæringslova kap 9a

§ 9a-1: ”Alle elevar i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring”

§ 9a-3 tredje ledd: ”Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande åtferd som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak.”



§ 9-3a Det psykososiale miljøet

- *Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som angår det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkande adferd som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova*
- Å behandle saken etter reglene i forvaltningsloven innebærer blant annet at skolen/skoleeieren har ansvar for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak blir fattet
- Skolen sin reaksjon vil regnes som et enkeltvedtak selv om tiltak ikke blir iverksatt.



Straffeloven § § 47 og 48 nødrett og nødverge

Tvang bare for å avverge eller stanse farlig adferd

Tvangsbruken skal avgrenses til det minimum som er nødvendig i den aktuelle situasjonen

Tvungen skal avbrytes så snart den akutte faren er over

Rimelig forhold mellom grad av fare og inngrep

Ikke hjemmel i straffeloven for systematisk bruk av makt og tvang med adferdsendring som formål



Gulating lagmannsretts dom av 23.06.99 **(Turid-saken)**

- *”Strl. § 47 gir en sterkt begrenset adgang til å benytte tvangsmidler. Bestemmelsene åpner ikke for mer enn å benytte tvang i den utstrekning det er nødvendig for å avverge, eventuelt stanse, adferd som anses farlig, dvs. er egnet til å skade enten vedkommende selv eller andre. Tvangsbruken må begrenses til det minimum som antas å være nødvendig i den aktuelle situasjonen, den mest lempelige metode må benyttes, og tvangen må avbrytes så snart den akutte faren anses over. Det må dessuten være et rimelig forhold mellom graden av fare og omfanget av det inngrep tvangsbruken innebærer. Strl. § 47 gir ikke hjemmel for noen form for systematisk bruk av tvang med det formål å endre adferden. Det må også gjelde om tvangsbruken inngår i et behandlingsopplegg.”*



Hendelsesbasert tilsyn 2012

- Bekymringsmelding fra foreldre
- Fylkesmannen undersøker saken – ber om redegjørelse fra skolen
- Oppretter tilsynssak



Tilsynsrapport unntatt offentlighet

- Vi kjenner til at tiltak som såkalt ”framprovosering av uønsket adferd”, ”ekstinksjonstiltak” og ”motstandstrening” er brukt som virkemidler overfor elever med psykisk utviklingshemning. Slike tiltak vil være ulovlige både i skolen og i tiltak hjemlet i helse- og omsorgstjenestelovgivningen. Det samme *kan* gjelde for tiltak benevnt som ”stolsitting”. ”Nedlegging” vil objektivt sett betraktes som sterkt inngripende tvangs- og maktbruk, og kan *kun* benyttes som siste utvei for å forhindre vesentlig skade av betydelig omfang. Bruk av slike tiltak er ikke lovlige i virksomhet med hjemmel i opplæringsloven, og kan ikke brukes som virkemidler for å oppnå læringsmål.



- *”Hovedmålet i forhold til utfordrende atferd bør være å tilrettelegge samhandlingssituasjonene slik at utfordringene ikke oppstår. Ved vurdering av andre løsninger bør utgangspunktet for tjenesteyterne derfor være å finne andre måter å opptre overfor eller veilede tjenestemottakeren på. Det bør først prøves om det er mulig bare å overse og ikke iverksette noe tiltak i forhold til problemene. Videre må tjenesteyterne oppmuntre og motivere tjenestemottakeren til aktiviteter vedkommende trives med og hvor det er lite sannsynlig at utfordringer oppstår.*



- *Utfordrende atferd oppstår ofte i “kravsituasjoner”. Slike forventninger eller krav kan for eksempel være at tjenesteyterne ber tjenestemottakeren utføre bestemte gjøremål eller delta aktivt i samhandling. Det første som må vurderes er om det er nødvendig å stille krav i det hele tatt.*



- *Når et krav stilles, og dette medfører at tjenestemottakeren blir urolig, må det vurderes om det er nødvendig at kravet opprettholdes. Hvis dette ikke er påkrevd, bør man trekke kravet. Det er viktig at dette gjøres med en gang, slik at tjenestemottakeren ikke må ty til aggressive handlinger før tjenesteyteren trekker kravet.*



- *Uansett hva utfordringene består i, må metode- og virkemiddelvalget bygge på en individuell analyse av tjenestemottakerens utviklingshistorie og tidligere iverksatte tiltak. Evaluering av effekten av disse tiltakene vil gi informasjon om hvilke strategier og virkemidler som kan være effektive overfor den nåværende utfordringen, og hvilke som ikke bør velges.”*



Pålegg m/korreksjonspunkter

- xxxxx kommune må sørge for at xxx skole arbeider aktivt, systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt miljø og forhindre at uønsket atferd oppstår. xxxx må i denne sammenheng se til skolen:
 - sørger for at skolen gjennomfører en prosess som fører frem til felles refleksjon og forståelse av hva som anses som krenkende atferd
 - utarbeider klare rutiner for hvilke skjema som skal brukes til hva
 - utarbeider rutiner for informasjon til foreldre om hendelser knyttet til elevenes opplæringssituasjon, jf. forskrift til opplæringsloven § 20-4
 - utarbeider planer og rutiner som viser hvordan skolen skal informere foreldre om rettighetene elevene har etter kap 9a



Korreksjonspunkt forts

- utarbeider og implementerer skriftlige rutiner for håndtering og evaluering av episoder der det brukes nødrett eller nødverge. Rutinene må inneholde retningslinjer for:
 - definisjon av nødrett og nødverge
 - bruk av nødrett og nødverge
 - evaluering av hvordan den enkelte episode ble håndtert
 - evaluering av episodens innvirkning på eleven
 - refleksjon over hva som førte til episoden
 - hvordan man kan unngå å havne i lignende episoder
 - rutine for varsling av foresatte
- innarbeider rutinene i skolens internkontrollsystem etter § 9a-4, slik at alle ansatte er kjent med dem



Skolens individuelt rettede arbeid - § 9a-3 andre ledd

- xxx kommune må sørge for at de ansatte ved xxx skole, håndterer krenkende atferd de har kunnskap/mistanke om. xxx kommune må i denne forbindelse se til at skolen:
 - sørger for at de ansatte har en felles forståelse for hva det skal varsles om
 - sikrer at rutinene ved mistanke eller kunnskap om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger blir gjort kjent og gjeldende for de ansatte



Skolens individuelt rettede arbeid - § 9a-3 tredje ledd

- xxx kommune må sørge for at xxx skole behandler henstillinger om tiltak ved å fatte enkeltvedtak etter reglene om dette i forvaltningsloven. xxx kommune må i denne sammenheng se til at skolen:
 - sørger for å gjøre retten til å få enkeltvedtak kjent for de ansatte
 - sørger for å utarbeide rutiner for å informere elever og foreldre om retten til å få enkeltvedtak
 - sikrer at det blir fattet enkeltvedtak ved alle henstillinger der foreldre/elever ber om tiltak knyttet til skolemiljøet
-



Dom lagmannsretten i 2012

- Rektor satt under tiltale for å ha påført en 10 år gammel elev betydelig smerte ved å dra eleven gjennom en korridor, for så å holde han hardt opp mot en vegg samtidig som han tok kvelertak på ham.
- Lagmannsretten fant det ikke bevist at tiltalte hadde tatt kvelertak på eleven som var svært utagerende.
- Av dommen går det frem at rektor *”handlet rettmessig i nødverge”* fordi det var *”helt nødvendig, og innenfor rektors handlingsrom i relasjon til gutten og i forhold til den ansatte å gripe inn og hindre eleven fra å gjøre skade på utstyr eller personer som var i rommet”*



Sak i Stavanger tingrett i 2013

- En lærer ble satt under tiltale for overtredelse av straffelovens § 228 første ledd jf 232 for *”under skjerpene omstendigheter, å ha øvet vold mot en annens person eller på annen måte fornærmet ham på legeme. Ved avgjørelsen av om andre særdeles skjerpene omstendigheter forligger skal det legges vekt på om overtredelsen er begått mot en forsvarsløs person og om den har skjedd uprovosert”*



Straffeloven § 228

- ” *Den, som øver Vold mot en andens Person eller paa anden Maade fornærmer ham paa Legeme, eller medvirker hertil, straffes for Legemsfornærmelse med Bøder eller med Fængsel indtil 1 Aar*”



Sak i Stavanger tingrett i 2013

- Aktor la ned påstand om at læreren skulle bedømmes til betinget fengsel med en prøvetid på 2 år for å *”ha løftet og holdt NN så hardt etter armene at NN fikk blåmerker på overarmene”*
- Tingretten vurderte at lærerens handling var i *”voldsbegrepets aller nederste sjikt (på grensen til det lovlige).*
- Læreren ble dømt til *”betinget domsutsettelse på frihetsstraff”* som betyr at retten tar stilling til skyldspørsmålet, men tar stilling til straffeutmåling først ved en eventuelt nytt lovbrudd fra tiltaltes side.
- Han ble ikke diskvalifisert som lærer. Kommunen permitterte læreren, og han er nå tilsatt som assistent.



Hvordan håndtere utfordrende situasjoner/nødvergesituasjoner

Ta inn som punkt i ordensreglementet, jf. oppl. § 2-9 eksempelvis:

”Når det i heilt spesielle akutte situasjonar er fare for at ein elev kan skade seg sjølv eller andre, vil det vere nødvendig å stanse eleven, eventuelt skilje eleven frå resten av gruppa og plassere eleven i eit eige rom for ein kortare periode. Eleven skal då ha tilsyn av to vaksne. Når eit slikt tiltak blir sett i verk, skal ein straks melde frå til rektor, skolelegen og til foreldra. Rektor må føre opplysningar om slike tiltak og om årsaka til dei i elevmappa.” jf. tidligere forskrift til grunnskoleloven, § 2-2.7



§ 2-9 og 3-7 Ordensreglement og liknande

- 3. ledd
 - ”Fysisk refsing eller annan krenkjande behandling må ikkje nyttast”



§ 2-10 Bortvising

- *”Kommunen kan fastsetje i ordensreglementet at elevar på årstrinn 8-10 som alvorleg eller fleire gonger bryt reglementet, kan visast bort frå undervisninga i inntil tre dagar, og at elevar på årstrinna 1-7 kan visast bort frå undervisninga for enkelttimar eller resten av dagen.”*
- *”Rektor sjølv vedtek bortvisning etter å ha rådført seg med lærarane til eleven. Før det blir gjort vedtak, skal ein ha vurdert å bruke andre hjelpe- eller refsingstiltak. Foreldra til eleven på årstrinna 1-7 skal varslast før det blir sett i verk bortvisning for resten av dagen”*



Bortvising

- Bortvising kan bare nyttes når skolens ordensreglement gir adgang til å nytte en slik reaksjonsform.
- Eleven må ha brutt reglementet, og ordensreglementet må tillate bortvising for slikt regelbrudd
- Loven krever at regelbruddet er alvorleg eller at eleven har brutt reglementet flere ganger
- Rektor sjølv må ta avgjørelsen – kan ikke delegeres til andre
- Avgjørelsen om bortvisning for en eller flere dager er et enkeltvedtak etter fvl § 2
- Elev/foresatte skal ha anledning til å uttale seg før vedtak blir fattet
- Enkeltvedtaket kan påklages. Fylkesmannen er klageinstans



§ 3-8 Bortvisning og tap av rettar

- **§ 3-8. Bortvisning og tap av rettar**
- ” Fylkeskommunen kan fastsetje i ordensreglementet at elevar som alvorleg eller fleire gonger bryt reglementet, kan visast bort i inntil fem dagar. Rektor sjølv vedtek å vise bort ein elev etter leddet her etter å ha rådført seg med lærarane til eleven.
- Når ein elev vedvarande har vist ei framferd som i alvorleg grad går ut over orden og arbeidsro på skolen, eller når ein elev alvorleg forsømmer pliktene sine, kan eleven visast bort for resten av skoleåret. I samband med eit vedtak om bortvisning for resten av skoleåret kan fylkeskommunen også vedta at eleven skal miste retten til vidaregåande opplæring etter § 3-1. Fylkeskommunen kan ikkje overlata til eit organ på skolen å treffe vedtak etter leddet her om bortvisning eller tap av retten til vidaregåande opplæring.
- Før det blir gjort vedtak om bortvisning eller tap av rettar, skal ein vurdere om det er mogleg å bruke andre hjelpe- eller refsingstiltak”



§ 3-8 Bortvising forts

- Etter § 3-8 første ledd kan en elev som alvorlig eller flere ganger bryter reglementet vises bort i inntil fem dager. Bortvisning etter første ledd kan bare benyttes når skolens ordensreglement gir adgang til slik reaksjon
- § 3-8 annet ledd gir selvstendig hjemmel for bortvisning og tap av rettigheter. De reaksjonsformene som er nevnt i annet ledd trenger derfor ikke være regulert i ordensreglementet. Skolen må ved bortvisning/tap av rettigheter etter annet ledd også først ha vurdert andre reaksjonsmåter og sørge for at kravene i forvaltningsloven blir fulgt.
- En elev som blir bortvist for resten av året mister ikke automatisk retten til videregående opplæring. Eleven mister imidlertid ett år av retten.
- En elev som er fratatt retten kan fortsatt søke inntak til videregående opplæring, men er henvist til å konkurrere på lik linje med andre søkere uten rett.



Kap. 5 - Spesialundervisning

- Sakkyndig vurdering
 - PPT skal på selvstendig grunnlag gjøre rede for innhold, organisering, kompetanse og omfang
 - PPT skal konkret ta stilling til realistiske opplæringsmål
 - Faglige mål
 - Atferdsmessige mål
 - Sosiale mål



Kap. 5 - Spesialundervisning

- Enkeltvedtak
 - Før det blir fattet vedtak om spesialundervisning skal det foreligge en sakkyndig vurdering
 - Den sakkyndige vurderingen er rådgivende
 - Kommunen/skolen må gi en begrunnelse dersom vedtaket ikke er i samsvar med den sakkyndige vurderingen



Kap. 5 - Spesialundervisning

- Alle elever som får spesialundervisning skal ha en IOP
 - IOP-en må ta utgangspunkt i den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket og skal inneholde:
 - Mål for opplæringen
 - Organiseringen av opplæringen
 - Tid, personalressurser, læremidler, utstyr
- Årsrapport:
 - Hvordan er elevens utvikling?
 - Måloppnåelse?
 - Behov for justeringer av mål?
 - Fortsatt behov for spesialundervisning?



Brev fra Fylkesmannen i Rogaland

- Sendt 25.06.13
- Sendt til Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet
- Tittel ” *Prinsipielle problemstillinger knyttet til bruk av tvang og makt i skolen overfor et barn med psykisk utviklingshemming* ”



Brev forts.

- Vil det bli iverksatt kompetanseutviklingstiltak for å møte utfordringer i barnehage og skole?
- Vurderes de lovmessige rammene for bruk av makt og tvang i barnehage og skole som tilstrekkelige for å gi et barn et forsvarlig tilbud
- Er det planer for å videreføre prinsippene som ligger til grunn for helse –og omsorgstjenesteloven kap 9 også til andre arenaer (for eks. skolen) slik at det kan gis et godt og helhetlig tilbud til det enkelte barn...