

Ugeskrift for Retsvæsen 2024 side 172-182

Magtanvendelse over for skoleelever

Af Jørn Vestergaard, professor emeritus, Det Juridiske Fakultet

[VIDENSKABELIG]

Reglerne om lovlig magtanvendelse og andre fysiske indgreb over for skoleelever, der opfører sig krænkende eller forstyrrende, er uklare og ufuldstændige. Dette kan medføre uhensigtsmæssig håndtering af konfliktsituationer. Artiklen redegør for det eksisterende regelgrundlag og anbefaler, at væsentlige dele af regelsættet vedrørende voksenansvar i forhold til anbragte børn og unge overføres til skoleområdet, så der tilvejebringes størst mulige klarhed om beføjelserne til fysisk indgriben og ensartede regler på tværs af skoleområdet.

Sammenfatning

Hverken folkeskoleloven eller bekendtgørelsen om fremme af god orden (*ordensbekendtgørelsen*) bidrager synderligt til at fastlægge grænserne for lovlig fysisk indgriben over for udadreagerende eller forstyrrende elever. På det øvrige skoleområde er reglerne uensartede og mangelfulde. I lyset heraf hersker der betydelig usikkerhed om grænserne for lovlig magtanvendelse og andre fysiske indgreb over for eleverne. Retstilstanden er utilfredsstillende for både børn og voksne og kan medføre uhensigtsmæssig håndtering af konfliktsituationer.

Efter nutidig retsopfattelse er det principielt uholdbart, at reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i elevernes selvbestemmelsesret ikke hviler på et sikkert retsgrundlag, men må udledes af en ministeriel bekendtgørelse eller uskrevne »anstaltsbetragtninger«. En lignende utidssvarende retstilstand har lovgivningsmagten gjort op med på andre områder, hvor der nu er tilvejebragt mere klare rammer om beføjelserne til magtanvendelse og anden fysisk indgriben i forbindelse med myndighedsudøvelse. Med indførelsen af lov om voksenansvar for anbragte børn og unge (*voksenansvarsloven*) fjernede man for nogle år siden meget af usikkerheden.¹ Med de fornødne tilføjelser kan væsentlige dele af regelsættet vedrørende voksenansvar med fordel overføres til skoleområdet i almindelighed.

¹ Lov 619, 2016 om voksenansvar for anbragte børn og unge, bekendtgjort med senere ændringer ved lbk. 1006, 2024. Voksenansvarsloven bygger på *Betænkning om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet*, bet. 1551, 2015. Udvalget blev nedsat på foranledning af, at Folketingets Ombudsmand i forbindelse med tilsyn på en række socialpædagogiske opholdssteder havde påpeget, at reglerne var uklare.

Usikkerheden om grænserne for lovlig fysisk indgriben over for skoleelever

De uklare grænser for lovlig magtanvendelse og andre foranstaltninger over for skoleelever har jævnligt tiltrukket sig politisk opmærksomhed, når medierne har berettet om elevers krænkelser af andre elever, forekomsten af tilspidsede konfliktsituationer i skoletiden, vanskeligheder med håndhævelse af ro og orden i forbindelse med undervisningen og elevers vold og trusler over for undervisere og pædagoger. Flere undersøgelser har vist, at mange pædagoger og lærere udsættes for verbale og fysiske voldsomheder, herunder ikke mindst fra børn i indskoling.² Hændelserne forekommer i varierende grader og kan f.eks. bestå i at blive revet, kradset, nappet, blive truet med vold eller at få genstande kastet efter sig.³

Ved flere lejligheder har debatten fået tilført næring gennem straffesager mod lærere. Efter det foreliggende er lærere og pædagoger med rette blevet angstelige for mere eller mindre berettiget fyring og retsforfølgning, hvis elever påstår at være blevet udsat for vold.⁴

Debatten præges af usikkerhed og uenighed om grænserne for lovlig fysisk indgriben over for elever med forstyrrende, krænkende eller farebetonet adfærd. For nogle lærere og pædagoger involveret i sådanne situationer kan valget være at undgå enhver fysisk berøring for at undgå belastende efterspil. I tilfælde hvor omsorg og pædagogiske foranstaltninger ikke afhjælper problemet, kan det imidlertid opleves som utilfredsstillende helt at afstå fra fysisk indgriben afpasset efter den givne situation.

Det er ikke noget nyt, at håndhævelsen af en passende disciplin fra elevernes side kan nødvendiggøre, at der står forskellige typer af foranstaltninger til rådighed. Ved kalibreringen heraf er der imidlertid to til dels modsatrettede udviklingstræk, som må tages i betragtning. På den ene side er nutidens skole præget af mere uro og mangel på respekt for voksne end i tidligere tider. På den anden side anerkendes det i mere udpræget grad end tidligere, at alle børn og unge har krav på beskyttelse af individets menneskeværd og selvbestemmelsesret og ikke må udsættes for vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb i deres grundlæggende rettigheder, heller ikke som led i myndighedsudøvelse.

² Se således Børne- og Undervisningsministeriets opsamling af 3. april 2024 med status på sager med udadreagerende og/eller grænseoverskridende adfærd på skoler, Børne- og Undervisningsudvalget 2023-24 BUU Alm.del, Bilag 147. Problemerne er bl.a. påvist i flere undersøgelser fra Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, se rapporten *Chikane, trusler og vold mod undervisere i den danske folkeskole*, november 2021.

³ Danmarks Lærerforening får løbende foretaget undersøgelser, der bekræfter dette billede. Se også en serie artikler på tv2.dk.

⁴ Nylige eksempler på to tilfælde med bortvisning og tiltale er beskrevet i *JyskeVestkysten* den 29. marts 2023 og den 30. juni 2023.

For et par år siden blev der indgået en bred politisk aftale om at styrke undervisningen af anbragte og udsatte børn og unge.⁵ Aftalen indebar bl.a. nedsættelse af en arbejdsgruppe for at få belyst behovet for hjemmel til magtanvendelse i forbindelse med behandlings- og specialundervisningstilbud, på fri- og privatskoler med kostafdeling samt på efterskoler og frie fagskoler med anbringelsespladser. Aktuelt afventes resultatet af arbejdsgruppens overvejelser.

I de første måneder af 2024 fyldte beretninger om elevers vold, trusler og krænkelse af seksuel karakter mod andre børn på to bestemte skoler meget i medierne, hvilket på ny gav anledning til politiske overvejelser om reaktionsmulighederne, herunder først og fremmest adgangen til at overføre en elev til et andet undervisningstilbud eller ligefrem at udskrive eller bortvise en elev. Børne- og undervisningsministeren har besluttet at påbegynde en modernisering af reglerne og en styrkelse af vejledningsindsatsen.⁶

Folkeskoleloven som grundlag for afgrænsningen af lovlige foranstaltninger

For at kunne opfylde skolens formål er det berettiget at håndhæve krav om, at eleverne sommetider skal sidde stille, skal deltage i aktiviteter og i øvrigt skal opføre sig ordentligt. Berettigelsen af forskellige typer af magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten må vurderes med udgangspunkt i *de grundlæggende principper for folkeskolens virksomhed*, sådan som disse er kommet til udtryk i lovgivningen.

Folkeskoleloven indledes med en *formålsparagraf*, der afspejler såvel et sæt brede og ambitiøse læringsmål som et grundlæggende værdiregelsæt.⁷ Skolen har medansvar for såvel elevernes uddannelse som deres opdragelse, og de ansatte har naturlig ret og pligt til i deres daglige virke at bidrage til opfyldelsen af skolens formål og efterlevelsen af værdiregelsættet. Værdiregelsættet indeholder retningslinjer for god opførsel og pejlemærker for, hvordan der opnås god trivsel og et godt undervisningsmiljø for elever og ansatte både psykisk og fysisk.⁸ Værdiregelsættet skal fremme fælles værdier, engagement og ansvarlighed. Som en del af værdiregelsættet skal skolebestyrelsen fastsætte en antimobbestrategi, herunder en strategi mod digital mobning.

⁵ Se <https://www.uvm.dk/-/media/filer/uvm/aktuelt/pdf22/marts/220316-aftaletekst--002-.pdf>.

⁶ Se således ministerens brev af 3. april 2024 til Børne- og Undervisningsudvalget, BUU Alm.del, Bilag 147.

⁷ Lov om folkeskolen er senest bekendtgjort ved lbk. 50 af 29. januar 2024. Om *folkeskolens struktur*, se nærmere lovens § 3, særligt stk. 1 og 2. Om *skolevæsenets ordning*, se § 20, herunder stk. 5 med henvisning til lov om behandlings- og specialundervisningstilbud.

⁸ Eleverne har ret til et godt undervisningsmiljø, se herom *lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø*, lbk. 316, 2017.

Skolens *ordensregler* og *værdiregelsæt* fastsættes af skolebestyrelsen. Både ordensregler og værdiregelsæt skal selvsagt afstemmes med lovgivningen i bred forstand med respekt af grundlæggende retsprincipper om saglighed, proportionalitet og skånsomhed.⁹

En væsentlig forudsætning for, at skolen og dens ansatte kan varetage den i lovgivningen stillede opgave, er selvsagt, at undervisningen og samværet i skolens dagligdag foregår under iagttagelse af en vis grad af ro og orden. Med henblik herpå kan det være nødvendigt at foretage indgreb i elevernes selvbestemmelse og efter omstændighederne at anvende magt.

Med hjemmel i folkeskoleloven har ministeren i *ordensbekendtgørelsen* fastsat nærmere regler om foranstaltninger til »fremme af god orden«. ¹⁰ Reglerne er forklaret og uddybet i *ordensvejledningen*. ¹¹

Foranstaltninger ved overtrædelse af skolens ordensregler

Skolens leder har den administrative og pædagogiske ledelse af skolen og træffer alle konkrete beslutninger vedrørende skolens elever inden for de mål og rammer og principper, som kommunalbestyrelsen henholdsvis skolebestyrelsen har fastsat. ¹²

Reglerne om foranstaltninger, som udgør indgreb i selvbestemmelsen, den personlige integritet eller de personlige udfoldelsesmuligheder for elever, der mere eller mindre groft tilsidesætter kravene til ro og orden og fredeligt samvær, er fastlagt ud fra det udgangspunkt, at de som alt overvejende hovedregel ikke bør gennemtvinges ved fysisk magtanvendelse.

Ordensbekendtgørelsen fastlægger de øvre grænser for de foranstaltninger, der kan iværksættes over for elever, der tilsidesætter skolens regler for orden og samvær. ¹³ De opregnede tiltag udgør dermed de strengeste foranstaltninger, som det efter omstændighederne kan være lovligt at gribe til.

⁹ Grundloven og EMRK sætter visse grænser for adgangen til at udøve magtanvendelse. Børnekonventionen forpligter staterne til at sikre, at barnets tarv kommer i første række, jf. art. 3. Handicapkonventionen indeholder rettigheder for børn og unge med fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser.

¹⁰ Jf. lovens § 52, 1. pkt., samt bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen, som senest fastsat ved bkg. 1951, 2020 (*ordensbekendtgørelsen*).

¹¹ Vejledning til bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen, senest fastsat ved vejl. 9444, 2021 (*ordensvejledningen*).

¹² Jf. folkeskolelovens § 2, stk. 2.

¹³ Jf. ordensbekendtgørelsens § 4, stk. 2, og ordensvejledningens pkt. 19. Foranstaltningerne kan anvendes ved elevens benyttelse af skolens tilbud, herunder skolefritidsordninger og undervisning i fritiden. De kan endvidere anvendes ved elevens adfærd i fritiden, når denne adfærd, for eksempel digital adfærd på sociale medier, har haft direkte indflydelse på god orden i skolen, herunder undervisningsmiljøet. Se herom bekendtgørelsens § 3 og vejledningens pkt. 7-11.

Hvis en elev efter overskridelse af egne eller andres grænser har brug for en pause fra undervisningen og fra klassen, og »overførsel til anden undervisning på skolen eller eftersidning ikke er egnede foranstaltninger«, kan skolen gennemføre *aftalt hjemsendelse* af eleven for resten af skoledagen.¹⁴ Aftalt hjemsendelse forudsætter ikke nødvendigvis, at eleven har overtrådt ordensregler el.lign. Foranstaltningen kan f.eks. iværksættes i forhold til en elev, som har mistet besindelsen eller er blevet så vred eller ked af det, at vedkommende ikke vil få udbytte af undervisningen.

Over for en elev, der trods forudgående samtale, påtale eller advarsel m.v. »ikke overholder skolens ordensregler, værdiregelsæt eller i øvrigt almindelige normer for god opførsel«, kan følgende *foranstaltninger* bringes i anvendelse, hvis det er *nødvendigt* under hensyntagen til eleven selv eller undervisningen af klassen eller holdet:¹⁵

- *Eftersidning* i op til 1 time.
- *Overførsel* af eleven til anden undervisning på skolen i enkelte timer eller resten af skoledagen.
- Omgående *udelukkelse* af eleven for resten af skoledagen.
- *Udelukkelse* fra undervisningen i op til 10 skoledage.
- *Overflytning* til en *parallelklasse* ved samme undervisningssted under samme skole.
- *Overflytning* til en *klasse på tilsvarende klassetrin* på en anden afdeling ved samme skole.
- *Overflytning* til en klasse på tilsvarende klassetrin på en *anden skole i kommunen*.
- *Udskrivning* af eleven på 10. klassetrin.

Enhver beslutning om iværksættelse af foranstaltninger til fremme af god orden skal træffes på baggrund af en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder. Foranstaltningen skal stå i rimeligt forhold til elevens forseelse og skal bl.a. vurderes i forhold til forseelsens grovhed, elevens alder, eventuelle forudgående samtaler, påtaler og advarsler m.v., og om forseelsen er begået forsætligt eller uagtsomt mv.¹⁶ I de tilfælde, hvor der er grund til at antage, at en elevs u hensigtsmæssige opførsel skyldes sociale og emotionelle vanskeligheder, skal skolen rette henvendelse til Pædagogisk-Psykologisk Rådgivning med henblik på vurdering af behov for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand eller til de sociale myndigheder.¹⁷

Mindre indgribende foranstaltninger end de i bekendtgørelsen opregnede kan efter omstændighederne anvendes, hvis kravene om saglighed og forholdsmæssighed iagttages. En mildere foranstaltning kan f.eks. være at sætte eleven ved sit eget bord,

¹⁴ Jf. bekendtgørelsens § 5 og vejledningens pkt. 15-18. Aftalt hjemsendelse af eleven for resten af skoledagen er betinget af en aftale herom med elevens forældre, således at forældrene erklærer sig indforstået med hjemsendelsen. Skolen har pligt til at oplyse, at forældrene ikke er forpligtede til at gå med til denne foranstaltning.

¹⁵ Se nærmere bekendtgørelsens §§ 4-6 og vejledningens pkt. 22-44.

¹⁶ Jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 1, og vejledningens pkt. 12.

¹⁷ Jf. bekendtgørelsens § 18 og vejledningens pkt. 52.

fjerne eleven fra gruppearbejde eller sætte eleven »uden for døren« i nogle minutter eller op til resten af den pågældende lektion. Skolens leder kan også vælge at give eleven en *advarsel* eller en *påtale*.¹⁸

Bekendtgørelsen indeholder i øvrigt en bestemmelse om tilbageholdelse af private genstande i tilfælde, hvor en elev overtræder skolens ordensregler for medbringelse og anvendelse af sådanne genstande i skoletiden eller ved brug af skolens tilbud i øvrigt, f.eks. ved brug af mobiltelefoner.¹⁹

Fysisk magtanvendelse

Om fysisk magtanvendelse har de skiftende bekendtgørelser siden 1967 alle indeholdt en særlig bestemmelse.²⁰ Heri bemærkes det indledningsvis, at lovgivningens almindelige regler om *nødværge*, *nødret* og *lovlig retshåndhævelse* gælder. Herefter fastslås det, at *legemlig afstraffelse* og *nedværdigende behandling* ikke er tilladt. Og endelig hedder det, at *magt* »i fornødent omfang« kan anvendes for at afværge, at elever over vold mod sig selv eller andre eller ødelægger eller beskadiger ting. Paragraffen har følgende ordlyd:

»For magtanvendelse gælder 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 over vold mod sig selv eller andre eller ødelægger eller beskadiger ting, kan der anvendes magt i fornødent omfang.«

Begrebet *magtanvendelse* er ikke nærmere defineret i regelgrundlaget.²¹ Det kan lægges til grund, at udtrykket først og fremmest omfatter ethvert *fysisk indgreb*, der i almindelighed ville være strafbart som overtrædelse af en bestemmelse om personfarlig kriminalitet, herunder først og fremmest *vold* eller anden legemskrænkelse, ulovlig *tvang* eller *frihedsberøvelse*.²²

Ifølge den ministerielle uddybende vejledning om fremme af god orden forudsætter indgriben med magt, at der faktisk finder et overgreb eller ødelæggelse sted, eller at der er en overhængende fare, som det ikke er muligt at forhindre eller standse på anden måde. Magt må kun bruges i det absolut nødvendige omfang.²³

¹⁸ Jf. forudsætningsvis bekendtgørelsens § 4, stk. 1, samt vejledningens pkt. 14 *in fine*.

¹⁹ Se nærmere bekendtgørelsens § 16 og vejledningens pkt. 46-48.

²⁰ Bestemmelsen står nu i bekendtgørelsens § 17, smh. vejledningens pkt. 49-51.

²¹ I *voksenansvarsloven* er reglerne om magtanvendelse mere udførlige, og snittet lægges lidt anderledes. Se herom senere.

²² Iværksættelse af de i bekendtgørelsen opregnede foranstaltninger til opretholdelse af god orden kan også siges at have karakter af magtanvendelse i bred forstand. I den foreliggende sammenhæng er det imidlertid lovligheden af magtanvendelse i form af fysisk indgriben, der har hovedinteressen.

²³ Se således vejledningens pkt. 50.

Videre hedder det i vejledningen, at den involverede underviser bør notere hændelsen og underrette skolens leder hurtigst muligt, så skolens leder ligeledes hurtigst muligt kan orientere forældrene og i samarbejde med dem følge op på det skete, eventuelt med inddragelse af de sociale myndigheder og/eller indhentelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning.²⁴

I tilfælde hvor det har været nødvendigt at anvende magt over for et barn eller en ung, kan eleven af det undervisende personale omgående *udelukkes fra klassen* for resten af skoledagen, hvis dette er nødvendigt for at fortsætte undervisningen på en tilfredsstillende måde.²⁵

Hverken bekendtgørelsen eller den ministerielle vejledning giver anvisninger om, hvordan en underviser kan eller skal forholde sig forbindelse med mindre alvorlige konflikter, hvor det i lyset af fagpædagogiske overvejelser eller almindelig sund fornuft f.eks. kunne være formålstjenligt, at underviseren kortvarigt fastholder barnet eller uden egentlig magtanvendelse fører barnet væk fra en tilspidset situation.

Forbuddet mod »legemlig afstraffelse«

Bekendtgørelsens bestemmelse om forbuddet mod legemlig afstraffelse er udtryk for, at skolen og dens ansatte ikke længere har de særlige beføjelser til fysisk magtanvendelse for at opretholde god orden, som før i tiden havde udtrykkelig hjemmel.²⁶ Det er ikke tilladt at uddele lussinger eller slag med ris, tamp eller spanskror eller at knibe en elev. En sådan form for magtudøvelse vil tværtimod være strafbar og i strid med ansættelsesretlige forpligtelser.²⁷

Man må ikke slå på en fræk elev for at få ro i klassen, for at få en genstridig elev til at svabre badet efter gymnastiktimen, eller for at få en overstadig elev ind på rækken, inden der skal synges morgensang. Læreren må heller ikke irettesætte en elev ved at sende denne på en udmattende stropetur eller ved at låse eleven inde i et klasseværelse. En lærer må ikke give en elev »en nød« ved at slå den pågældende oven i hovedet med knoerne, hive en dreng i de små hårstrå ved tindingen eller trække et barn i ørerne som straf for dårlig opførsel.

Forbuddet mod legemlig afstraffelse betyder, at en lærer helt generelt ikke må påføre en elev nogen form for fysisk smerte eller ubehag, hvis *formålet* hermed er at sanktionere dårlig opførsel, f.eks. hvis eleven møder for sent, råber for højt, snakker i

²⁴ Se nærmere vejledningens pkt. 51, smh. pkt. 12, 31 og 52.

²⁵ Jf. bekendtgørelsen § 9, stk. 2, og vejledningens pkt. 24-27.

²⁶ For en udførlig gennemgang af den historiske og retlige udvikling, se Jørn Vestergaard, *Fysisk indgriben og andre foranstaltninger til fremme af god orden i grundskolen – veje til en bedre retstilstand*, maj 2024, afsnit 2.

²⁷ For en gennemgang af retspraksis med hensyn til afgrænsningen af strafbar fysisk magtanvendelse over for børn i skoler og institutioner, se Vestergaard, a.st. Bilag 2.

mobiltelefon, hiver pigerne i håret, ikke afleverer hjemmeopgaver til tiden eller tegner graffiti på væggen. Den slags adfærd kan der gribes ind over for med de foranstaltninger, som er opregnet i bekendtgørelsen, f.eks. eftersidning eller midlertidig udelukkelse fra undervisningen, men ikke med legemlig afstraffelse. Visse andre midler kan som nævnt være tilladte som det mindre i det mere. Men et sådant middel må aldrig have karakter af legemlig revselse, heller ikke selv om der er tale om en så lempelig foranstaltning, at den ikke er omfattet af straffeloven.

Om eleven må sendes på løbetur rundt om sportspladsen som disciplinær foranstaltning, må afhænge af de nærmere omstændigheder; men formodningen må klart være imod tilladeligheden af et sådant skridt, hvis ikke der er en åbenbar sammenhæng mellem arten af forsømmelsen og foranstaltningen, f.eks. i kraft af at eleven har pjækket i forbindelse med skolernes årlige idrætsdag el.lign. Hvis en sådan foranstaltning i et konkret tilfælde kan siges at have et sagligt pædagogisk sigte, skal den i hvert fald opfylde et krav om proportionalitet.

Det udtrykkelige forbud mod »nedværdigende behandling« retter sig mod foranstaltninger, som uden at have karakter af legemlig afstraffelse indebærer en krænkelse af individets værdighed og ret til selvbestemmelse, f.eks. ved handlinger der er egnet til at ydmyge eller nedgøre forurettede.

Nødværge og nødret mv. som begrundelse for straffrihed samt nyere retspraksis

Ordensbekendtgørelsen fastslår som nævnt, at fysisk magtanvendelse kan være berettiget som udslag af nødværge, nødret eller lovlig retshåndhævelse. Der er ikke hermed fastsat særlige regler på skoleområdet. Enhver borger har de beføjelser til udøvelse af fysisk magt, som følger af lovgivningens almindelige regler. Lovligheden af fysisk magtanvendelse i sådanne situationer følger ikke af bestemmelsen i bekendtgørelsen, der da også udtrykkeligt henviser til de almindelige regler herom.

Straffelovens §§ 13-14 regulerer tilfælde, hvor handlinger, der som udgangspunkt er strafbare, alligevel bedømmes som straffri, fordi de er begået i tilspidsede situationer, hvor det ville være urimeligt at stille krav om at afstå fra at begå den strafbare handling. Handlingen er ikke i sig selv lovlig, men den bliver straffri som følge af, at den er foretaget i en situation, hvor hensynet til overholdelse af loven må vige for hensynet til at varetage mere betydningsfulde interesser, f.eks. i selvforsvar. Overholder man betingelserne om nødvendighed og forsvarlighed, kan man ikke pålægges strafansvar, selv om handlingen i almindelighed ville kunne straffes.

En handling godt kan imidlertid godt være ansvarspådragende, selv om den ikke er strafbar. Overskridelse af de i bekendtgørelsen anordnede grænser kan således

efter omstændighederne få ansættelsesretlige konsekvenser, selv om der ikke i det konkrete tilfælde er grundlag for strafansvar.

Omvendt kan der godt på anden vis foreligge et relevant retsgrundlag for at iværksætte et fysisk indgreb eller en anden foranstaltning over for en elev, selv om hjemmelen ikke kan findes i reglerne om nødværge el.lign. Så der må tillige anlægges et forvaltningsretligt perspektiv på problemstillingen.²⁸ Dette er tilgangen i det følgende afsnit.

Hjemmelsgrundlaget for fysisk indgriben som led i myndighedsudøvelse

Indgreb over for borgerne som led i varetagelse af myndighedsopgaver kræver hjemmel. For nogle foranstaltningers vedkommende skal bemyndigelsen til at iværksætte indgreb være lovfæstet, men hjemmelen kan også fremgå af bestemmelser i en ministeriel bekendtgørelse udstedt på grundlag af en overordnet ramme fastsat ved lov. På andre områder kræves det ikke, at der er udtrykkelig lovhjemmel, idet det anerkendes, at beføjelsen til at foretage indgreb kan udledes af en retssædvane, »forholdets natur« el.lign.

Hverken folkeskoleloven eller ordensbekendtgørelsen indeholder bestemmelser om fysiske indgreb over for skoleelever i tilfælde, hvor der ikke foreligger en situation, som gør det berettiget at udøve nødværge, nødret eller lovlig retshåndhævelse. Der er kun fastsat regler om ikke-fysiske foranstaltninger, og der er ikke nærmere anvisninger på, hvordan en foranstaltning skal kunne gennemtvinges, hvis den i et konkret tilfælde ikke lader sig iværksætte uden modstand. For eksempel siger hverken loven eller de administrative forskrifter noget om adgang til at anvende fysisk magt, hvis en elev ikke vil aflevere sin mobiltelefon, f.eks. i tilfælde hvor eleven forstyrrer undervisningen ved at afspille lydoptagelser. Bekendtgørelsen indeholder hjemmel til udelukkelse af en elev fra klassen, men siger ikke noget om, hvorvidt udelukkelsen kan gennemtvinges med fysisk magt, hvis eleven ikke frivilligt går uden for døren.

Herefter opstår spørgsmålet, om der kan være situationer, hvor den enkelte lærer eller pædagog er beføjet til at fastholde, flytte eller i det mindste tage fat i en uregelmæssig elev, selv om der ikke i det konkrete tilfælde er grundlag for at anvende reglerne om nødværge mv. Hvis dette må antages at være tilfældet, bliver det næste spørgsmål, om hjemmelen til iværksættelse af sådanne indgreb eller foranstaltninger er tilstrækkelig sikker og klar.

²⁸ Dette er tidligere påpeget af Caroline Adolphsen & Nicolaj Sivan Holst, »Magtanvendelse i danske skoler og dagtilbud«, *Nordisk socialrettslig tidsskrift*, 2015, s. 113-148.

Anstaltsforholdet som hjemmelsgrundlag

Det antages sædvanligvis, at der findes et lidt ubestemt område, hvor det efter omstændighederne er tilladt for den, der har ansvar for et barns opførsel og færden inden for en given ramme, at gribe fysisk ind på en måde, der ellers i almindelighed kunne bedømmes som ulovlig tvang eller strafbar legemskrænkelser. Ikke enhver fysisk foranstaltning over for et barn skal nødvendigvis betegnes som magtanvendelse i retlig forstand med dertil knyttede retsgarantier for den berørte. Ved bedømmelsen af, om en foranstaltning i forhold til et barn er så indgribende, at der kræves en eller anden form for hjemmel, kan det efter omstændighederne bl.a. være relevant at skele til et barns alder, modenhed og funktionsevne.²⁹

I skoletiden har skolen som institution og den enkelte lærer ansvaret for at sørge for almindelig god orden og ordentlig omgangstone. Beføjelsen til fysisk indgriben over for en elev, der forstyrrer undervisningen, men uden at der er tale om vold eller tingsødelæggelse, må imidlertid fortsat søges i betragtninger om »anstaltsforholdet«, som imidlertid udgør et såre usikkert grundlag for grænsedragninger.

Før i tiden, da borgernes retsstilling ikke var så intensivt reguleret som nu, var bemyndigelsen til at anvende fysisk magt på et givet retsområde ikke nødvendigvis afledt af skrevne forskrifter udstedt af lovgivningsmagten, men blev opfattet som berettiget i lyset af forestillinger om nødretslignende hensyn eller såkaldte »anstaltsbetragtninger«.³⁰ En »anstalt« skal her forstås som betegnelse for en institution, der f.eks. har ansvar for pasning, behandling, frihedsberøvelse eller uddannelse eller som i øvrigt stiller offentlige tilbud til rådighed for borgerne, herunder bl.a. fængsler, hospitaler, skoler og uddannelsesinstitutioner. Det er en almindeligt antaget retsgrundsætning, at ledelsen af en sådan institution uden hjemmel i lov eller anordning kan fastsætte konkrete eller generelle bestemmelser for institutionens brugere, som har til formål at sikre institutionens overordnede funktion, herunder ordensforskrifter.

Anerkendelsen af anstaltsbetragtninger som tilstrækkeligt retsgrundlag er udtryk for den tankegang, at når en institutions eksistens er fastsat eller forudsat i lovgivningen, er der heri indbygget en underforstået hjemmel til at fastsætte generelle regler og træffe konkrete beslutninger, som er nødvendige for at få institutionen til at fungere i overensstemmelse med sit formål, herunder også indførelse og praktisering af

²⁹ En lærer eller pædagog, der er på udflugt med et mindre barn, vil kunne bestemme, at parterne skal holde hinanden i hånden, mens et lignende krav i sagens natur ikke vil kunne stilles over for en voksen elev, se således Adolphsen & Sivan Holst, a.st.

³⁰ Om anstaltsforholdet som hjemmelsgrundlag for indgreb som led i myndighedsudøvelse, se Poul Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, 1954, s. 542; Jens Peter Christensen & Jørgen Albæk Jensen, *Dansk Statsret*, 3. udg. 2020, s. 215 ff., og Karsten Revsbech, *Forvaltningsret – Almindelige emner*, 6. udg. 2016, 2. 208 ff. Se tillige *Betænkning om magt-anvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet*, bet. 1551, 2015, afsnittene 2.6 og 5.3.

foranstaltninger, der indebærer begrænsninger i individernes frie udfoldelse.³¹ Dermed er der imidlertid ikke sagt noget om, hvilke fysiske indgreb og egentlig magtanvendelse der med hjemmel i anstaltsforholdet kan iværksættes med henblik på håndhævelse af sådanne regler og beslutninger.

Ordensregler afledt af anstaltsforholdet og handlinger, der foretages på grundlag heraf, skal være båret af saglige hensyn og må ikke gå videre end nødvendigt af hensyn til institutionens formål og virke. Derudover gælder almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder om saglighed, proportionalitet og skånsomhed. Desuden gælder frihedsrettighederne i grundloven og EMRK, som sætter grænser for, hvordan en institution ud fra anstaltsbetragtninger kan regulere sine interne forhold. Indgreb med hjemmel i anstaltsbetragtninger må ikke udgøre en uforholdsmæssig begrænsning i individets frihed, ret til medinddragelse, medbestemmelse, selvbestemmelse og øvrige retsforhold.

Udviklingen er efterhånden gået i retning af en retsstilling, hvorefter magtbeføjelser som led i myndighedsudøvelse ud over dem, der kan støttes på de generelle regler om nødværge mv., forudsætter et klart og sikkert lovgrundlag, i hvert fald hvis der er tale om mere indgribende foranstaltninger.³² Behovet for klar og sikker lov hjemmel er større, jo mere direkte og indgribende reguleringen er.³³ I overensstemmelse med dette synspunkt udøver Folketingets Ombudsmand sin praksis i lyset af den grundholdning, at »indgreb af en vis intensitet af bl.a. retssikkerhedsmæssige årsager bør lovreguleres«. I tilfælde hvor lovgivningsmagten ikke klart har forholdt sig til, om anstaltsforholdet kan udgøre hjemmel til en disposition, har det i almindelighed »formodningen imod sig, at der som følge af anstaltsforhold kan træffes afgørelser eller fastsættes regler om indgreb i borgernes forhold, som med hensyn til formål og intensitet må sidestilles med indgreb, der allerede er udtrykkeligt reguleret i regler«. ³⁴

Ombudsmanden har i en konkret sag udtalt, at »anvendelse af fysisk magt er så stort et indgreb, at magtanvendelse skal have udtrykkelig hjemmel i lov«. I det foreliggende tilfælde afviste Ombudsmanden, at den konkrete magtanvendelse var hjem-

³¹ Anstaltsforholdet som hjemmelsgrundlag er behandlet af Folketingets Ombudsmand, professor Niels Fenger, i *Ugeskrift for Retsvæsen* 2021 B, s. 243-249. Artiklen indeholder en redegørelse for embedets praksis og en besvarelse af kritik fra professorerne Louise Halleskov & Søren Højgaard Mørup i *Ugeskrift for Retsvæsen* 2021 B, s. 231-242. Hvis institutionen ikke er oprettet ved lov, kan hjemlen siges at udspringe af »forholdets natur«, en retssædvane eller »en uskreven retsgrundsætning på lovs niveau«, se Halleskov & Mørup, a.st. s. 232.

³² Om det skærpede hjemmelskrav, se således FOB 2016-41, s. 6. Ombudsmanden udtalte i sagen, at anvendelse af fysisk magt er et så stort indgreb, at magtanvendelsen skal have udtrykkelig hjemmel i lov.

³³ Se således Halleskov & Mørup, a.st. s. 232.

³⁴ Se således Niels Fenger, a.st. s. 249.

let i almindelige retsprincipper og fortolkningsregler, herunder princippet om forholdets natur.³⁵

Efter nugældende retsopfattelse har beføjelser til iværksættelse af fysiske indgreb således formodningen imod sig, og der kræves i princippet et mere sikkert retsgrundlag end betragtninger over anstaltsforholdet. Efter forfatterens opfattelse bør dette grundsynspunkt nu også slå igennem på skoleområdet, sådan som det i forhold til anbragte børn og unge skete med gennemførelsen af voksenansvarsloven.

Reglerne om magtanvendelse mv. i lov om voksenansvar

Brug af magt over for børn og unge anbragt uden for hjemmet som led i omsorgsvaretagelse blev i 2016 reguleret i en særlig lov om voksenansvar for anbragte børn og unge (*voksenansvarsloven*).³⁶ Loven ledsages af en bekendtgørelse og en udførlig vejledning, hvori reglerne er tydeliggjort.³⁷ Desuden er der på Socialstyrelsens hjemmeside lagt materiale med formidling af viden om metoder til forebyggelse af magtanvendelse, bl.a. via filmklip, cases og andet materiale, som kan understøtte anvendelsen af reglerne i praksis. Yderligere er der links til undervisningsmaterialer, eksempler på ordensregler, indberetningsskemaer mv.

Lovgivningens formål er at beskytte børn og unge på anbringelsessteder mod overgreb og at forebygge unødvendig magtanvendelse og andre indgreb i de anbragtes selvbestemmelsesret. Voksenansvarsloven fastsætter rammer for plejefamilier og personales adgang til »som led i varetagelsen af den daglige omsorg at anvende magt og foretage andre indgreb i anbragte børns og unges selvbestemmelsesret« og skal i forbindelse hermed sikre de anbragtes retssikkerhed.³⁸ Reglerne beskriver, i hvilke situationer der undtagelsesvist må anvendes magt eller iværksættes mindre indgribende fysiske foranstaltninger.

Voksenansvarsloven bygger på den forudsætning, at anbragte børn og unge har de samme rettigheder som alle andre børn og unge, herunder ret til omsorg og beskyttelse. I bemærkningerne til lovforslaget blev det fremhævet, at varetagelse af omsorgen betyder, at »man hjælper barnet eller den unge i svære situationer, hvor barnet eller den unge ikke kan overskue konsekvenserne af egne handlinger«. ³⁹ Der kan følgelig være behov for, at en voksen griber ind i en konkret situation og drager

³⁵ Se nærmere FOB 2016-41 om gennemtvungelse ved fysisk magt af en afgørelse om flytning af en 11-årig pige fra en plejefamilie til et andet anbringelsessted. Sagen var genstand for omfattende offentlig opmærksomhed.

³⁶ Lov 619, 2016 om voksenansvar for anbragte børn og unge, bekendtgjort med senere ændringer ved lbk. 1006, 2024.

³⁷ De administrative forskrifter på området er senest fastlagt i bkg. 263, 2024 (*voksenansvarsbekendtgørelsen*) og vejl. 10229, 2019 (*voksenansvarsvejledningen*).

³⁸ Jf. voksenansvarslovens § 1.

³⁹ Se således forslag til lov om voksenansvar, lovforslag L 162 af 30. marts 2016, Almindelige bemærkninger pkt. 1.

omsorg for, at barnet eller den unge ikke volder skade på sig selv, på andre eller på ting.

I forarbejderne til voksenansvarsloven indgik følgende almindelige bemærkninger:

»At drage omsorg for et barn kan således indebære, at det kan være nødvendigt at tage fat i barnet og fastholde det eller føre det ind i et andet rum (forf. udhævning). En sådan handling er et indgreb i barnet eller den unges selvbestemmelsesret og kategoriseres som magtanvendelse. Anvendelse af magt er en balancegang mellem hensynet til at yde barnet eller den unge den nødvendige omsorg og beskyttelse og hensynet til barnet eller den unges personlige integritet og selvbestemmelsesret. Det er helt afgørende, at anvendelsen af magt ikke erstatter omsorg og pædagogisk støtte og kun anvendes i de situationer, hvor det er nødvendigt. Det forudsættes således, at alle andre pædagogiske muligheder er udtømt, og der dermed ikke er andre redskaber til at hjælpe barnet eller den unge.

Indgreb i et barn eller en unges selvbestemmelsesret skal altid være proportionalt. Det er samtidig afgørende, at det altid overvejes, hvilke konsekvenser anvendelsen af magt kan have for relationen og tilliden mellem barnet eller den unge og plejefamilien eller personalet. Enhver anvendelse af magt over for et barn eller en ung skal således give anledning til refleksion blandt det pædagogiske personale på anbringelsesstedet, bl. a. i forbindelse med supervision.«

Med lovreformen blev det tydeliggjort, at der som led i varetagelsen af den daglige omsorg for anbragte børn og unge kan foretages nødvendige indgreb i selvbestemmelsesretten »for at sikre barnets eller den unges interesser, herunder sikre, at fysiske og psykiske behov opfyldes, og at barnet eller den unge opbygger kompetencer til at indgå i sociale relationer, trives og modtager læring«. Vurderingen af, hvordan omsorgen for et barn eller en ung bedst varetages, skal ske ud fra en konkret afvejning af barnets eller den unges grundlæggende rettigheder og under hensyntagen til barnet eller den unges alder, modenhed og funktionsevne. Endvidere skal proportionalitetsprincippet iagttages. Indsatsen skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste. Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten må kun ske undtagelsesvis og må aldrig erstatte omsorg og socialpædagogisk indsats.

I voksenansvarsloven og de tilhørende administrative forskrifter er der fastsat regler om rammerne for ophold på anbringelsessteder, herunder udtrykkelige bestemmelser om såkaldt »fysisk guidning«, om såkaldt »afværgehjælp« og om »fysisk magtanvendelse«. ⁴⁰ Reglerne er ikke ens for de forskellige anbringelsesformer.

⁴⁰ Se nærmere voksenansvarslovens § 6 (fysisk guidning), § 7 (generelle principper for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten), § 8 (afværgehjælp) og § 9 (fysisk magtanvendelse) samt vejl. 10229, 2019 kap. 11-14.

Voksenansvarsloven og de dertil hørende administrative forskrifter indeholder bestemmelser om registrering og indberetning af afværgehjælp og fysisk magtanvendelse.⁴¹ Indberetningerne skal sendes til henholdsvis Socialtilsynet og til den anbringende kommune. Anvendelse af fysisk guidning skal ikke registreres og indberettes.

Foranstaltningen *fysisk guidning* indebærer *fysisk kontakt, som barnet eller den unge ikke modsætter sig*. Beføjelsen til at foretage fysisk guidning tilkommer personalet på børne- og ungehjem samt specialiserede plejefamilier. I forarbejderne til voksenansvarsloven er der redegjort for indholdet i begrebet fysisk guidning og betingelserne for iværksættelse af foranstaltningen.⁴² Et sådant tiltag anses *ikke* for omfattet af reglerne om magtanvendelse, herunder med hensyn til regler vedrørende registrering og indberetning.

Den fysiske kontakt kan f.eks. bestå i, at den voksne lægger en hånd på barnets skulder og uden modstand fører barnet til en anden lokalitet. I den fysiske guidning ligger også, at barnet eller den unge kortvarigt kan fastholdes. Den øvre tidsgrænse for, hvad der anses for »kortvarigt«, beror på en individuel vurdering af de konkrete omstændigheder.

Som led i fysisk guidning kan barnet eller den unge bortvises fra fællesskabet. Ved »bortvisning« forstås ifølge lovforarbejderne, at barnet eller den unge vises bort fra en situation, før den eskaleres yderligere. Det kan f.eks. ske ved, at man kortvarigt lægger en arm om skulderen på barnet eller den unge og på den måde får barnet eller den unge til at følge med væk fra episoden.

Betingelsen for at foretage fysisk guidning er, at det vurderes at være nødvendigt af hensyn til anbringelsesstedets ansvar for at varetage den daglige omsorg eller af hensyn til tryghed og trivsel på anbringelsesstedet i tilfælde, hvor barnet eller den unge generer eller udøver chikane over for de øvrige anbragte børn og unge, personalet, plejefamilien eller andre, der opholder sig på anbringelsesstedet.

Der er kun tale om fysisk guidning, så længe barnet eller den unge ikke gør fysisk modstand mod f.eks. at blive ført et andet sted hen, dvs. barnet eller den unge følger med uden modstand. Gør barnet eller den unge fysisk modstand mod den fysiske kontakt og/eller det, den voksne ønsker, at barnet eller den unge skal gøre, skal den fysiske kontakt øjeblikkeligt ophøre, idet fysisk kontakt herefter vil være at betragte som fysisk magtanvendelse. Kun i de tilfælde, hvor betingelserne i bestemmel-

⁴¹ Jf. voksenansvarslovens § 21 samt bkg. 263, 2024 §§ 22-23 og vejl. 10229, 2019 kap. 28.

⁴² Se således forslag til lov om voksenansvar, lovforslag L 162 af 30. marts 2016, bemærkninger til § 6, samt vejl. 10229, 2019 kap. 11.

sen herom er opfyldt, vil det være tilladt at føre eller fastholde et barn eller en ung, der gør modstand.

Foranstaltningen *afværgehjælp* indebærer, at et barn eller en ung »kortvarigt« kan *fastholdes eller føres væk fra en situation*, når det er nødvendigt for at afværge ødelæggelse eller beskadigelse af egne eller andres ting i et ikke ubetydeligt omfang. Beføjelsen til at iværksætte afværgehjælp tilkommer personalet på børne- og ungehjem samt specialiserede plejefamilier.⁴³ I forarbejderne til voksenansvarsloven er der redegjort for indholdet i begrebet afværgehjælp og betingelserne for iværksættelse af indgrebet.⁴⁴

Udtrykket »ikke ubetydeligt omfang« dækker både over genstande af høj økonomisk eller affektionsmæssig værdi og gentagen ødelæggelse af genstande, der ikke nødvendigvis er af høj økonomisk eller affektionsmæssig værdi. Afværgehjælp kan være relevant i en situation, hvor et barn i et anfald af raseri er ved at ødelægge fjernsynet i opholdsstuen på anbringelsesstedet, men kan også være relevant i en situation, hvor barnet eller den unge i et raserianfald kaster med anbringelsesstedets service. Gentagen ødelæggelse af ting af mindre værdi, fx billige drikkeglas, er således omfattet af bestemmelsen. Afværgehjælp kan desuden anvendes for at afværge tingskade, allerede før det første glas smadres. Det afgørende er, at der foreligger en reel fare for, at et barn eller en ung vil foretage gentagen ødelæggelse eller beskadigelse af ting.

Ved »føren væk« fra en situation forstås ifølge lovforarbejderne, at et barn eller en ung fjernes fra den konkrete situation, så den igangværende handling afbrydes. Det vil afhænge af en konkret vurdering, hvor barnet eller den unge skal føres hen for at afbryde den igangværende handling.

Ved kortvarig fastholdelse og føren af et barn eller en ung forstås ifølge lovforarbejderne, at barnet eller den unge kan fastholdes kortvarigt eller føres væk fra situationen for at markere, at den uønskede adfærd skal bringes til ophør, herunder ved at den pågældende føres væk fra situationen. Den øvre tidsgrænse for, hvad der anses som kortvarigt, afhænger af en individuel vurdering af de konkrete omstændigheder, herunder til barnets eller den unges alder, modenhed og funktionsevne.

Hvis barnet eller den unge undervejs i en kortvarig fastholdelse begynder at gøre markant fysisk modstand, må barnet kun fastholdes og føres til et andet opholdsrum, hvis betingelserne i bestemmelsen om egentlig fysisk magtanvendelse er opfyldt.

⁴³ Se herom voksenansvarslovens § 8.

⁴⁴ Se således forslag til lov om voksenansvar, lovforslag L 162 af 30. marts 2016, bemærkninger til § 8, samt vejl. 10229, 2019 kap. 12 og 13.

I de tilfælde, hvor der anvendes afværgehjælp, skal der ske registrering samt indberetning af episoden til den anbringende kommune samt Socialtilsynet.

Foranstaltningen *fysisk magtanvendelse* indebærer, at et barn eller en ung *fastholdes eller føres til et andet rum*. Beføjelsen til at iværksætte fysisk magtanvendelse tilkommer personalet på børne- og ungehjem, men ikke specialiserede plejefamilier. I forarbejderne til voksenansvarsloven er der redegjort for indholdet i begrebet fysisk magtanvendelse og betingelserne for iværksættelse af indgrebet.⁴⁵

Personalet kan beslutte at fastholde eller føre et barn eller en ung til et andet opholdsrum. Ved fastholdelse forstås ifølge lovforarbejderne, at et barn eller en ung kan fastholdes fysisk f.eks. ved at holde fast om barnet eller den unge i form af, at man lægger armene omkring vedkommende, mens man står stille.

Betingelsen for fysisk magtanvendelse er, at barnet eller den unge udviser en adfærd, herunder vedvarende chikane, der er til fare for barnet eller den unge selv, de øvrige anbragte børn og unge, personalet eller andre, der opholder sig på anbringelsesstedet. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis et barn eller en ung chikanerer et andet barn eller en anden ung i en sådan grad, at der fremprovokeres en konflikt, som kan være optakt til et regulært slagsmål. I så fald kan det være nødvendigt, at personalet anvender fysisk magt for at skille parterne ad.

Fastholdelse af barnet eller den unge aldrig må omfatte indlåsning eller vold, herunder voldelige førergreb, slag eller spark. Ved føren til et andet opholdsrum forstås ifølge lovforarbejderne, at et barn eller en ung kan føres til et andet lokale, f.eks. vedkommendes værelse. Når det drejer sig om mindre børn, kan fastholdelse og føren ske ved, at barnet bæres til et andet opholdsrum. Når det drejer sig om større børn eller unge, kan fastholdelse og føren f.eks. ske ved, at barnet eller den unge holdes fast om hånden og føres til det andet opholdsrum.

Anvendelse af fysisk magt skal altid registreres og indberettes.

Som udgangspunkt er fysisk magtanvendelse kun tilladt i en situation, hvor barnet dermed forhindres i at skade sig selv eller andre.

For delvis lukkede døgninstitutioner/afdelinger samt sikrede enheder er der blevet tilføjet regler om magtanvendelse ved overtrædelse af regler i en obligatorisk *husorden*, som det efter ministerens nærmere bestemmelse er lovpligtigt at fastsætte for sådanne enheder.⁴⁶ Personalet har beføjelse til at håndhæve reglerne i en sådan husorden ved at »fastsætte passende reaktioner« med opdragende eller pædagogisk

⁴⁵ Se således lovforslag L 162 af 30. marts 2016, bemærkninger til § 8, samt vejl. 10229, 2019 kap. 12 og 14.

⁴⁶ Udvidelsen blev vedtaget med lov 1720, 2018, se nærmere voksenansvarslovens § 4, stk. 2-5, samt § 9, stk. 5.

formål. Yderligere har personalet ved sådanne enheder beføjelse til at anvende fysisk magt ved overtrædelse af regler i den obligatoriske husorden, hvis magtanvendelsen er nødvendig for at bringe overtrædelsen til ophør, selv om situationen ikke indebærer fare for barnet eller den unge selv eller andre. I henhold til den af ministeren udstedte bekendtgørelse kan dette f.eks. være tilfældet ved overtrædelse af reglerne om god adfærd på fællesarealer, forstået som »adfærd der ikke er til gene for fællesskabet eller for børnenes og de unges sikkerhed og tryghed, og en adfærd med fravær af uacceptabel sprogbrug, og hvor voldelig, krænkende og larmende adfærd er uacceptabel«. ⁴⁷

Desuden er der for nylig skabt adgang til, at der på de nævnte døgninstitutioner/afdelinger kan anvendes fysisk magt med henblik på fratagelse af euforiserende stoffer og alkohol samt ved midlertidig inddragelse af en mobiltelefon eller andet elektronisk kommunikations- og spilleudstyr. ⁴⁸

De krydsende regelsæt i folkeskoleloven og voksenansvarsloven

Voksenansvarslovens regler om fysisk guidning, afværgehjælp og fysisk magtanvendelse gælder også i forholdet mellem undervisere, der er ansat på *børne- og ungehjem*, og anbragte børn og unge institutionen, der er elever i en *intern skole* på denne eller en anden institution. ⁴⁹ Derved svarer undervisernes handlemuligheder til dem, der gælder for det øvrige pædagogiske personale. Formålet med denne ordning er at undgå, at personalet skal navigere efter to forskellige regelsæt afhængigt af, om der i forhold til anbragte børn er tale om en undervisningssituation eller ej.

Voksenansvarslovens regler gælder imidlertid *ikke* i forhold til børn og unge, der bor hjemme *hos deres forældre* eller er *anbragt i en plejefamilie*, og som med mellemrum er i *aflastning* på et børne- og ungehjem med elever, der går i intern skole. I forhold til disse to grupper af elever gælder reglerne i bekendtgørelsen om god orden i folkeskolen fuldt ud, herunder også reglerne om iværksættelse af fysiske foranstaltninger. ⁵⁰

Nogle børne- og ungehjem har udelukkende anbragte børn og unge, mens andre udelukkende har børn og unge i aflastning. Nogle børne- og ungehjem har imidlertid både anbragte børn og unge og børn og unge i aflastning. Endelig er der steder, der

⁴⁷ Se bkg. 1006, 2024 § 2, stk. 1, nr. 7, samt vejl. 10229, 2024 kap. 8, særligt pkt. 71.

⁴⁸ Udvidelsen blev vedtaget med lov 680, 2024, se nærmere voksenansvarsloven § 9, stk. 3 og 4, smh. § 15 b (midlertidig inddragelse af elektronisk udstyr) og § 16 (undersøgelse af person og opholdsrum) samt vejl. 10229, 2024 kap. 8, særligt pkt. 72.

⁴⁹ Jf. voksenansvarslovens § 2, stk. 4, som indsat ved lov 1544, 2016. Se nærmere vejl. 10229, 2019 pkt. 27.

⁵⁰ Se herom FOB 2021-9 med opfordring til at tydeliggøre retsstillingen. Aktuelt afventes resultatet af ministeriets overvejelser.

både har anbragte børn og unge og børn og unge i aflastning samt en intern skole, hvor der både går børn og unge, der er anbragt på stedet, børn og unge, der er anbragt på et andet børne- og ungehjem, børn og unge, der bor hjemme hos deres forældre, samt børn og unge, der er anbragt i en plejefamilie.

Hvilket regelsæt der finder anvendelse afhænger af, om barnet eller den unge bor hjemme hos sine forældre eller er anbragt uden for hjemmet på et børne- og ungehjem eller i en plejefamilie – og i de tilfælde hvor barnet eller den unge er i aflastning også af, hvilken type plejefamilie barnet eller den unge er anbragt i. En korrekt anvendelse af reglerne kræver således, at personalet dels har konkret viden om, hvor hver enkelt barn eller ung bor eller er anbragt, dels har kendskab til de forskellige regelsæt og overblik over disse.

Socialministeriet har over for Folketingets Ombudsmand erkendt, at det stiller store krav til personalet, at der gælder forskellige regler for anvendelse af magt mv. i forhold til de enkelte børn og unge, der er i aflastning på et børne- og ungehjem, og i forhold til børn og unge, der går i interne skoler.⁵¹ Ombudsmanden har i den forbindelse givet udtryk for, at den nuværende retstilstand kan vanskeliggøre personalets, herunder vikarers, overholdelse af reglerne. Dette gælder ikke mindst, når der ved udøvelse af magt er tale om situationer, hvor der må handles hurtigt. Det er erfaringen fra Ombudsmandens tilsynsbesøg på børne- og ungehjem, der både har anbragte børn og unge og børn og unge i aflastning, at der flere steder mangler tilstrækkeligt kendskab til voksenansvarslovens regler og reglernes anvendelsesområde. Det er også erfaringen fra tilsynsbesøg på børne- og ungehjem med interne skoler, at der generelt er usikkerhed om, hvilke regler der gælder i forhold til magtanvendelse, når der går elever i den interne skole, der ikke er anbragt på børne- og ungehjemmet.

Reglerne i voksenansvarsloven finder heller *ikke* anvendelse på interne skoler i *behandlings- og specialbehandlingstilbud* for børn og unge (tidligere betegnet som »dagbehandlingstilbud«), også her gælder reglerne i bekendtgørelsen om fremme af god orden i folkeskolen fuldt ud i forhold til såvel anbragte som øvrige børn og unge på skolerne.⁵²

Ensartede regler ville skabe større klarhed over de beføjelser, det undervisende personale på børne- og ungehjem med interne skoler har i forhold til elever i den interne skole, der ikke er anbragt på børne- og ungehjemmet.

⁵¹ Se FOB 2021-13.

⁵² Jf. folkeskolelovens § 52 a.

Anbefaling af at tillempe voksenansvarslovens regler på hele grundskolens område

Reglerne i folkeskoleloven og de deraf afledte bestemmelser i ordensbekendtgørelsen tager ikke højde for alle situationer, hvor der kan være behov for ved fysisk indgriben at opretholde god orden. Der siges ikke noget om tilfælde, hvor det uden egentlig magtanvendelse kan være hensigtsmæssigt med fysisk kontakt mellem den voksne og eleven i form af såkaldt fysisk guidning, som eleven ikke modsætter sig. Der sondres heller ikke klart imellem afværgelse af tingsbeskadigelse og magtanvendelse i situationer med fare for eleven selv eller andre, hvilket indebærer, at der ikke er nogen klar sondring imellem de midler, der må anvendes i de forskellige situationer. Der er ikke bestemmelser om adgangen til at håndhæve overtrædelse af ordensregler ved fysisk indgriben.

Efter en nutidig retsopfattelse er det principielt uholdbart, at reglerne på området ikke hviler på et sikkert retsgrundlag, men må udledes af en ministeriel bekendtgørelse suppleret af uskrevne »anstaltsbetragtninger«. En sådan retstilstand har lovgivningsmagten gjort op med på andre områder, hvor der med et gennearbejdet hjemmelsgrundlag er tilvejebragt mere klare rammer om beføjelserne til magtanvendelse og anden fysisk indgriben i forbindelse med myndighedsudøvelse.

Med de fornødne tillempninger kan væsentlige dele af regelsættet vedrørende voksenansvar over for anbragte børn og unge med fordel overføres til hele skoleområdet. På friskolernes område er der de samme gode grunde som på folkeskolens område til at klargøre institutionernes og de enkelte underviseres beføjelser samt at gøre det lovpligtigt at registrere og indberette egentlig magtanvendelse.⁵³ Tilsvarende gælder i forhold til efterskoler og frie fagskoler. Det er meningsløst og uhensigtsmæssigt, at der for forskellige typer af undervisningstilbud gælder forskellige regler om håndteringen af ensartede situationer.⁵⁴

Den praksis, som man allerede følger i nogle kommuner med hensyn til registrering og indberetning, kan være en god rettesnor for udvikling af transparens og retningslinjer. Imidlertid er der gode grunde til at fastsætte generelle regler herom, sådan som man kender det på det sociale område. Derved vil den faglige bevidsthed om god praksis på området kunne understøttes både lokalt og med et bredere sigte. Kurser om både regelgrundlaget og god konflikthåndtering uden magtanvendelse kan også anbefales.

⁵³ Se herom Pia Christiansen og lektor Caroline Adolphsen, *Juristen* nr. 4/2021.

⁵⁴ For en mere udførlig fremstilling af retsstillingen og et kommenteret udkast til ny lovgivning, se Jørn Vestergaard, *Fysisk indgriben og andre foranstaltninger til fremme af god orden i grundskolen – veje til en bedre retstilstand*, maj 2024.

I overensstemmelse med nutidig retsopfattelse er det en opgave for lovgivningsmagten at skabe klarhed over reglerne og styrke retssikkerheden for såvel elever som personale. Under alle omstændigheder bør der fastlægges mere tydelige standarder for adgangen til at anvende de forskellige typer af foranstaltninger til fremme af god orden, således at indgreb kun sker under iagttagelse af grundlæggende principper om saglighed, proportionalitet og skånsomhed.

Et mere klart og tydeligt regelsæt vil kunne danne grundlag for en mere oplyst faglig debat, en mere gennemsigtig ledelse og et mere effektivt tilsyn. Det er ikke formålet med forslaget herom, at der skal tilvejebringes videre beføjelser til anvendelse af magt, lige så lidt som det var formålet med indførelsen af voksenansvarsloven, som der efter alt foreliggende er gode erfaringer med.