

# UMBODSMADUR ALÞINGIS

Pórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík  
Sími: 510 6700 • Netfang: postur@umbodsmadur.is  
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. F94/2020

Reykjavík, 8. desember 2021

Ásmundur Einar Daðason, mennta- og barnamálaráðherra  
Mennta- og menningarmálaráðuneytinu  
Sölvhólsgötu 4  
101 Reykjavík

## I

Vísað er til fyrri samskipta við ráðuneytið vegna athugunar umboðsmanns Alþingis í tilefni af kvörtunum og ábendingum þar sem fram koma lýsingar á því að nemendur í grunnskólum séu, með einum eða öðrum hætti, færðir frá samnemendum sínum í sérstök herbergi þar sem þeir séu látnir dvelja einir, annað hvort um skamman tíma eða jafnvel þannig að kennsla fari þar fram um eitthvert skeið.

Rétt er að rifja upp að í júní 2020 var skólaskrifstofum 17 sveitarfélaga og mennta- og menningarmálaráðuneytinu ritað bréf þar sem óskað var upplýsinga og gagna um notkun slíkra herbergja. Í kjölfar svara sem þá bárust var ákveðið að aðhafast ekki frekar að sinni en jafnframt tekið fram að áfram yrði fylgst með málinu af hálfu umboðsmanns. Í framhaldi af frekari ábendingum, svo og opinberri umræðu, á þessu ári var ákveðið að taka málið upp að nýju og ráðuneytinu, ásamt skólaskrifstofum nokkurra sveitarfélaga, ritað bréf með beiðni um nánari upplýsingar í október sl. Svör stjórnvalda bárust umboðsmanni í byrjun og um miðbik nóvember. Í þágu frekari rannsóknar málsins ákvað umboðsmaður, með vísan til 5. gr. og 3. mgr. 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að heimsækja þrjá grunnskóla á suðvesturhorni landsins miðvikudaginn 24. nóvember sl. Auk starfsmanna embættisins, Vilhelmínu Ósk Ólafsdóttur skrifstofustjóra frumkvæðissviðs og Önnu Rutar Kristjánsdóttur lögfræðings, naut umboðsmaður aðstoðar Hrundar Þrándardóttur sálfræðings við þessar heimsóknir.

Tilgangur téðra heimsókna var einkum sá að skoða hvers konar rými eða herbergi væru nýtt til aðskilnaðar og einveru nemenda, fá gleggri mynd af tilgangi slíks úrræðis og verklagi, svo og afstöðu skólastjóra, kennara og annarra starfsmanna grunnskólanna í því sambandi. Lögð var á það áhersla af hálfu umboðsmanns að ekki væri um að ræða rannsókn á einstökum tilvikum eða hugsanlegum brotum starfsmanna heldur athugun á almennu verklagi í skólunum að þessu leyti, væri á annað borð um það

að ræða. Einnig var áréttað að athugun umboðsmanns lyti ekki með almennum hætti að beitingu líkamlegs valds í grunnskólum á grundvelli neyðarréttar eða nauðvarnarsjónarmiða, sbr. einnig 13. gr. reglugerðar nr. 1040/2011, um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum, heldur fyrst og fremst innilokun nemenda sem ekki helgaðist af slíkum sjónarmiðum og kynni að verða jafnað til frelsissviptingar eða, eftir atvikum, annars konar íþyngjandi inngríps sem þarfnaðist lagastoðar.

Af þessu tilefni tel ég, þegar í upphafi, rétt að halda því til haga að í fyrrgreindum heimsóknnum í grunnskólana komu, að mínu mati, ekki fram vísbendingar um að nemendur væru kerfisbundið látnir dvelja í einrúmi, gegn vilja sínum, í svo langan tíma eða með öðrum þeim hætti að jafnað yrði til frelsissviptingar í skilningi stjórnлага. Með því er þó engin afstaða tekin til einstakra mála sem kunna að hafa komið upp í skólakerfinu og ég hef ekki rannsakað sérstaklega. Hvað sem þessu líður tel ég, með vísan til yfirstjórnar- og eftirlitshlutverks ráðherra gagnvart málefnum grunnskóla og löggjöf þar að lútandi, rétt að vekja athygli á álitæfnum sem athugun mín hefur leitt í ljós og hugsanlegri þörf á því að kannaðar verði leiðir til úrbóta. Svo sem nánar er fjallað um síðar hef ég þar einkum í huga hvort gildandi reglur séu nægilega skýrar um heimildir og verklag viðvirkjandi nemendum með alvarlegan hegðunarvanda. Ég tek þó fram að þessu bréfi kann síðar að verða fylgt eftir með ítarlegra áliti um þá réttarstöðu sem uppi er á þessu sviði, eftir atvikum að teknu tilliti til frekari upplýsinga um framkvæmd skólanna og viðbragða ráðuneytisins þar að lútandi.

## II

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga nr. 91/2008, um grunnskóla, eiga allir nemendur grunnskóla rétt á kennslu við sitt hæfi í hvetjandi námsumhverfi í viðeigandi húsnæði sem tekur mið af þörfum þeirra og almenntri vellíðan, en í lögnum er jafnframt tekið fram að nemendum sé skylt að sækja grunnskóla, sbr. 3. og 15. gr. laganna. Þá er kveðið á um það í 1. mgr. 17. gr. laganna að nemendur eigi rétt á því að komið sé til móts við námsþarfir þeirra í „almennum grunnskóla án aðgreiningar, án tillits til líkamlegs eða andlegs atgervis.“ Í reglugerð nr. 585/2010, um stuðning við nemendur með sérþarfir í grunnskóla, er fjallað nánar um skyldu sveitarfélaga og grunnskóla til að koma til móts við þarfir nemenda sem þurfa sérstakan stuðning í námi í samræmi við metnar sérþarfir. Í 2. gr. reglugerðarinnar er tekið fram að með skóla án aðgreiningar sé átt við grunnskóla í heimabyggð eða nærumhverfi nemenda þar sem komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir þeirra í almennu skólastarfi með manngildi, lýðræði og félagslegt réttlæti að leiðarljósi.

Samkvæmt framangreindu gera lög og stjórnvaldsfyrirmæli ráð fyrir því að réttur barna, þ.á m. barna með sérþarfir, til almennrar

menntunar og fræðslu við sitt hæfi samkvæmt 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og 28. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. lög nr. 19/2013, sé almennt tryggður með því að þau saki grunnskóla í heimabyggð og þá þannig að slík skólavist sé í samræmi við aðrar kröfur laga og stjórnvaldsfyrirmæla um grunnskóla, svo og stjórnarskrár og mannréttindasáttmála. Jafnframt er þá hlutaðeigandi sveitarfélagi skylt að sjá til þess að öll skólaskyld börn njóti skólavistar í samræmi við þetta, en um ágreining um fyrirkomulag skólavistar, svo sem það hvort barn þurfi að vistast í sérskóla, fer samkvæmt 4. mgr. 17. gr. grunnskólalaga og nánari ákvæðum fyrrgreindrar reglugerðar nr. 585/2010.

Í reglugerð nr. 1040/2011, um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum, er m.a. fjallað um viðbrögð við óásættanlegri eða skaðlegri hegðun nemenda. Í V. kafla er að finna fyrirmæli um brot gegn skólareglum og heimil viðbrögð við því þegar misbrestur verður á hegðun nemenda. Nemanda sem ekki virðir skólareglur, þrátt fyrir undangengnar aðvaranir og áminningar, má þannig að taka úr kennslu og láta hann fást við önnur viðfangsefni það sem eftir lifir skóladags. Einnig er heimilt að vísa nemanda tímabundið úr kennslustundum í ákveðinni námsgrein en þá skal tryggja að hann sé í umsjón starfsfólks á vegum skólans á skólatíma eða í öðru kennsluúrræði innan skólans.

Í 1. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 1040/2010 er fjallað um líkamlegt inngrip í mál nemenda vegna óásættanlegrar og/eða skaðlegrar hegðunar og eru nánari ákvæði greinarinnar að meginstefnu í samræmi við ólögfestar reglur um neyðarrétt og nauðvörn, sbr. til hliðsjónar 12. og 13. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Í greininni er áréttað að starfsfólki skóla sé óheimilt að beita líkamlegum refsingum og líkamlegu inngripi í refsingarskyni. Þá er mælt fyrir um aðeins megi beita líkamlegu inngripi í ítrustu neyð þegar ljóst er að aðrar leiðir duga ekki til að forða nemanda frá því að skaða sig og/eða aðra. Segir ennfremur að starfsfólki skóla sé óheimilt að neyta aflsmunar nema nauðsyn krefji til að stöðva ofbeldi eða koma í veg fyrir að nemandi valdi sjálfum sér eða öðrum skaða eða eignatjóni og skuli þess ávallt gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn beri til í samræmi við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í samræmi við ólögfest sjónarmið er einnig áréttað að láta skuli tafarlaust af inngripi er hættu hafi verið afstýrt auk þess sem tekið er fram að skylt sé að skrá atvik sem þessi.

Samkvæmt framangreindu hafa grunnskólarnir ýmis úrræði til að bregðast við óæskilegri eða jafnvel ofbeldisfullri hegðun nemenda. Er það ekki umboðsmanns að leggja mat á hvaða úrræði henta best við þær fjölbreyttu aðstæður sem upp geta komið með tilliti til þess meginhlutverks skólanna að stuðla að alhliða þroska, velferð og menntun nemenda og þá með það í huga að slíkum markmiðum verður vart náð án þess að starfsmönnum sé unnt að halda uppi góðri reglu í

skólastarfi, sbr. 30. gr. grunnskólalaga. Eru hér t.d. höfð í huga úrræði á borð við það að skipta nemendum upp í hópa eða skilja þá í sundur, láta þá fást við ákveðin viðfangsefni í stað annarra eða jafnvel vísa þeim úr ákveðnum kennslutímum. Hins vegar eru gildandi lög afdráttarlaus um að bein líkamleg valdbeiting gagnvart nemanda er aðeins heimil á grundvelli neyðarréttar eða nauðvarnarsjónarmiða og gildir þá einu hvort litið er til fyrrgreindrar 13. gr. reglugerðar nr. 1040/2011 eða ólögfesta sjónarmiða. Leiðir af þessu að líkamleg valdbeiting gagnvart nemanda er aðeins réttlætanleg að því marki sem hún telst fyllilega nauðsynleg og aðrar vægari aðferðir eru ekki tiltækar til að afstýra yfirvofandi hættu. Er því ljóst að frelsissvipting barns á slíkum grundvelli, ef um hana er að ræða, getur aðeins varað í mjög skamman tíma eða þar til yfirvofandi hættu hefur verið afstýrt. Bæri þá jafnframt að gæta að skráningu atviks og samráði við foreldra samkvæmt 30. gr. grunnskólalaga.

Að því marki sem innlokun nemanda, sem yrði jafnað til frelsissviptingar, verður ekki réttlætt með vísan til neyðarréttar eða nauðvarnar væri slíkt úrræði þar af leiðandi óheimilt í grunnskólum samkvæmt gildandi lögum. Truflandi hegðun nemanda í kennslurými, ljótt orðbrag, ókurteisi, óhlýðni eða önnur önnur háttsemi sem ekki felur í sér yfirvofandi hættu getur þar af leiðandi ekki heimilað starfsmönnum líkamlega valdbeitingu, svo sem frelsissviptingu. Svo sem áður greinir getur slík hegðun nemanda hins vegar leitt til ýmissa annarra viðbragða af hálfu skólans. Í því sambandi er þó minnt á að íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að tryggja að námsaga sé haldið uppi þannig að samrýmist mannlegri reisu barnsins, sbr. 2. mgr. 28. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og einnig skulu starfshættir grunnskóla mótast af umburðarlyndi og kærleika, umhyggju, sáttfýsi og virðingu fyrir manngildi samkvæmt 2. gr. grunnskólalaga.

### III

Af þeim gögnum sem embætti umboðsmanns hefur aflað verður ályktað að notkun einhvers konar einveruherbergja sé eitt þeirra úrræða sem ýmsir grunnskólar hafa komið sér upp á síðustu árum í því skyni að bregðast við óæskilegri eða jafnvel ofbeldisfullri hegðun nemenda. Er úrræðinu þá í grófum dráttum lýst þannig að þegar misbrestur verður á hegðun nemanda sé honum fylgt í herbergið þar sem honum gefst næði til að róa sig og ná tökum á hegðun sinni, stundum með vinnu við einhvers konar verkefni sem hann ræður vel við. Er í sumum tilvikum greint á milli „guls herbergis“ (einnig nefnt „hvíldarherbergi“) og „rauðs herbergis“ (einnig nefnt „öruggt rými“) þar sem síðarnefnda herbergið er nýtt fyrir alvarleg atvik þar sem nemandinn er ekki til samvinnu. Má þannig e.t.v. leiða líkur að því síðargreinda herbergið sé einungis notað þegar um er að ræða yfirvofandi hættu og neyðarréttar- eða nauðvarnarsjónarmið eiga við þótt ekki liggi þetta fyllilega ljóst fyrir. Samkvæmt þessu eru einveruherbergi notuð við nokkuð fjölbreyttar

aðstaður og er í öllu falli ljóst að notkun þeirra er ekki einskorðuð við viðbrögð við yfirvofandi hættu. Getur notkun þeirra, að því marki sem um frelsissviptingu væri að ræða, því ekki alfarið helgast af þeim sjónarmiðum neyðarréttar og nauðvarnar sem áður er fjallað um. Jafnvel þótt notkun einveruherbergis yrði, að öllu virtu, ekki talin fela í sér frelsissviptingu nemanda getur þó allt að einu komið til skoðunar hvort um sé að ræða inngríp sem í ákveðnum tilvikum þarfnist sérstakrar heimildar og málsmeðferðar, svo sem síðar er vikið að.

Samkvæmt upplýsingum umboðsmanns virðist notkun umræddra herbergja í yfirgnæfandi fjölda tilvika bundin við nemendur með sérþarfir þótt ekki sé einhlítt hvort og hvers konar greining liggi fyrir um hvern og einn sem í hlut á. Í því sambandi hefur komið fram að sérstök herbergi séu stundum nýtt sem afdrep fyrir nemendur sem líður illa í fjölmenni eða jafnvel sem kennslustaður fyrir þá sem eiga óhægt um vik við að stunda nám sitt á meðal annarra nemenda. Athugast í því sambandi að athugun umboðsmanns hefur ekki beinst að slíkri notkun sérstakra kennslustofa eða herbergja í skólum sem gera verður ráð fyrir að fari fram í samráði við foreldra og hlutaðeigandi nemanda og þá jafnframt án sérstakra tengsla við óæskilega hegðun, sbr. til hliðsjónar ákvæði fyrrnefndrar reglugerðar nr. 585/2010 þar sem fjallað er um úrræði vegna nemenda með sérþarfir.

Af þeim gögnum sem umboðsmaður hefur aflað verður ráðið að sérstök einveruherbergi séu ekki fyrir hendi í öllum grunnskólum og sé það meðvituð afstaða ákveðinna skóla að viðhafa ekki þá aðferð sem felst í beitingu slíks úrræðis. Hvað sem líður skiptum skoðunum innan skólakerfisins um verðleika þessa úrræðis hefur komið fram í samtölum við sérfræðinga í uppeldismálum að beiting einveruherbergja, í þeim tilgangi að bregðast við óæskilegri hegðun, sé í öllu falli vandmeðfarin aðferð og sú hætta sé fyrir hendi, ef ekki sé rétt staðið að málum, að nemandi upplifi dvöl í herberginu sem refsingu sem sé andstætt grunnmarkmiðum úrræðisins. Af þeim upplýsingum sem aflað hefur verið verður einnig ráðið að þeir skólar sem tekið hafa upp einveruherbergi hafi litið til eða talið sig fylgja fyrirmynd frá Brúarskóla í Reykjavík, sem er sérskóli fyrir börn og unglinga með alvarlegan hegðunar-, tilfinninga- og geðrænan vanda, en hefur einnig sinnt ráðgjöf hjá almennum grunnskólum á suðvestur horni landsins um viðbrögð við erfiðri hegðun nemenda. Heimsóknir á vettvang og gögn málsins vitna þó ekki um að notkun einveruherbergja, eða sú aðferðarfræði sem stuðst er við í þessu sambandi, sé fyllilega sambærileg í skólunum. Virðast skólarnir því að verulegu leyti hafa hver sinn háttinn á og móta verklag upp á eigin spýtur. Sást einnig á vettvangi að umbúnaður og umgjörð umræddra herbergja er með talsvert ólíkum hætti.

Af skriflegum svörum og viðtölum við starfsmenn skólanna verður ráðið að þeir telji að framkvæmd þeirra við nýtingu einveruherbergis falli almennt ekki undir líkamlegt inngríp í skilningi 13. gr.

reglugerðar nr. 1040/2011. Þvert á móti sé um það að ræða í þorra tilvika að nemandinn sé tilbúinn til samvinnu um að fara í herbergið. Þá var í öllum skólum lögð á það áhersla að um væri að ræða skamman tíma, nemandi væri aldrei læstur inni og starfsmaður eða starfsmenn væru viðstaddir, annað hvort inni í herberginu eða fyrir utan það. Þá stæðu dyr annað hvort opnar eða væru opnaðar reglulega. Væri um að ræða alvarlegri tilvik þar sem færa þyrfti nemanda með líkamlegu valdi í einveruherbergi og halda honum þar væri um að ræða mjög skamman tíma og jafnframt væri þá atvik skráð og tilkynnt foreldrum. Athugast að í öðrum skólum en Brúarskóla voru slík alvarlegri mál talin bundinn við örfáa nemendur og einangruð tilvik og því vart hægt að tala um almennt eða kerfisbundið verklag í því sambandi.

#### IV

Í þeim almennu grunnskólum sem umboðsmaður heimsótti kom fram að skólarnir teldu sig standa andspænis nánast óleysanlegum vanda gagnvart nemendum með sérþarfir og alvarlegan hegðunarvanda. Er þetta einnig í samræmi við það sem fram hefur komið fram hjá fulltrúum kennara sem umboðsmaður hefur rætt við. Þessir aðilar kvarta ekki einungis yfir því að fjármagn og mannafla sé ófullnægjandi til þess að sinna þörfum slíkra nemenda innan „skóla án aðgreiningar“ og þeim sé þar af leiðandi í mörgum tilvikum að verulegu leyti sinnt af stuðningsfulltrúum, með takmarkaða menntun, í stað kennara. Einnig er bent á að fyrir hendi sé óvissa um hvaða heimildir starfsmenn hafi til þess að bregðast við þeim aðstæðum sem upp geti komið og hvernig halda beri á málum nemenda með alvarlegan hegðunarvanda. Er þá jafnframt vísað til þess að skólunum sé skylt að taka við þessum nemendum og veita þeim kennslu samkvæmt lögum að öðru óbreyttu.

Í viðtölum umboðsmanns við starfsmenn hefur komið fram að umrædd óvissa valdi óöryggi meðal starfsmanna sem aftur hafi slæm áhrif á skólastarfið og hagsmuni nemenda almennt. Þannig spurðu þessir starfsmenn sig að því hvort réttast væri að kalla til lögreglu þegar nauðsynlegt væri talið að bregðast við alvarlegri hegðun nemanda í skólastofu og vísuðu þá til þess vanda sem fælist í því að að kennarar bæru við þessar aðstæður einnig tafarlaugar skyldur gagnvart velferð og öryggi annarra nemenda. Í því sambandi voru nefnd dæmi um að starfsmenn í grunnskólum hefðu fengið réttarstöðu sakbornings við rannsókn lögreglu vegna mála sem hefðu komið upp í skólunum. Þá var bent á að í menntun kennara fælist að mjög óverulegu leyti undirbúningur fyrir kennslu nemenda með erfið hegðunarsvandamál. Að því er varðaði faglegan stuðning var einkum bent á fyrrgreinda ráðgjöf sem Brúarskóli hefur sinnt en þar mun vera um að ræða u.þ.b. einnar klst. námskeið sem fram fer með heimsókn starfsmanna Brúarskóla í almennan grunnskóla. Ekki er þó um það deilt að Brúarskóli sinnir hvorki eftirliti með verklagi annarra grunnskóla né tekur á því nokkra ábyrgð.

Af framangreindu verður ekki dregin önnur ályktun en að í notkun umræddra einveruherbergja felist, a.m.k. í einhverjum tilvikum, viðbrögð almennra grunnskóla við þeim vanda sem þeir telja að „skóli án aðgreiningar“ hafi haft í för með sér. Þótt skólarnir telji sig hafa fylgt fyrirmynd eða ráðgjöf frá Brúarskóla er engu að síður ljóst að þeir telja sig hafa takmarkaðan faglegan stuðning að þessu leyti og vísa til þess að lítill skilningur sé fyrir hendi af hálfu yfirstjórnenda skólamála. Þá virðist fræðsla og þjálfun starfsmanna, sem í sumum tilvikum eru ekki kennarar eða með aðra fagmenntun, vera af skornum skammti þegar kemur að þörfum nemenda með alvarlegan hegðunarvanda.

### V

Fyrir liggur afstaða mennta- og menningarmálaráðuneytisins til notkunar „hvíldarherbergja“ í úrskurði ráðuneytisins frá 19. september sl. Þar var notkun herbergis af því tagi sem lýst var í úrskurðinum talin ósamrýmanleg ákvæðum laga um grunnskóla og þess óskað að notkun slíkra herbergja yrði hætt án tafar. Sambærileg afstaða hefur komið fram í svörum ráðuneytisins til umboðsmanns undir meðferð máls þessa.

Með tilliti til fjölbreytileika þeirra tilvika sem hér er um að ræða er það álit umboðsmanns að fyrrgreind afstaða ráðuneytisins geti hvorki talist fyllilega skýr um hvað það er í núverandi framkvæmd skólanna sem ekki samrýmist lögum um grunnskóla né leiðbeinandi um hvernig taka beri á þeim málum, sem orðið hafa tilefni viðbragða skólanna, til framtíðar. Eru þá meðal annars hafðar í huga aðstæður í Brúarskóla, sem er, líkt og áður greinir, sérskóli fyrir nemendur með alvarleg hegðunarvandamál, en þar er notkun einveruherbergja viðtekin og sýnist fortakslaust bann við notkun þeirra kalla á verulega breytingu á skipulagi skólastarfsins.

Einnig verður að líta til þess, sem áður segir, að í flestum tilvikum líta skólarnir svo á að notkun einveruherbergis feli ekki í sér valdbeitingu í skilningi 13. gr. reglugerðar nr. 1040/2011. Getur umboðsmaður í sjálfu sér fallist á það mat skólanna við þær aðstæður að nemandi er ekki beittur líkamlegu valdi, er ekki læstur inni og upplifir ekki aðstæður þannig í reynd að hann sé innilokaður gegn vilja sínum. Er með þeirri niðurstöðu hvorki tekin afstaða til þess hversu heppileg téð aðferð er frá uppeldis- og kennslufræðilegu sjónarmiði né þess hvort slík ráðstöfun eigi að styðjast við sérstakar heimildir og málsmeðferð af öðrum ástæðum. Að þessu slepptu telur umboðsmaður einnig að fyrirfram sé ekki hægt að útiloka að innilokun nemanda með líkamlegri valdbeitingu geti í undantekningartilvikum, og þá til mjög skamms tíma í senn, samrýmst þeim heimildum sem starfsmenn hafa á grundvelli 13. gr. fyrrnefndrar reglugerðar og jafnframt þá skyldum þeirra til þess að afstýra yfirvofandi hættu sem og tryggja öryggi viðkomandi nemanda.

## VI

Svo sem áður greinir hafa tilteknir grunnskólar fengið ráðgjöf hjá Brúarskóla um viðbrögð við erfiðri hegðun nemenda, en samkvæmt heimasíðu þess skóla rekur hann m.a. ráðgjafarsvið sem hefur það hlutverk að sinna ráðgjöf við almenna grunnskóla. Virðist þessi ráðgjöf að verulegu leyti vera faglegur grundvöllur þess að téð úrræði hefur verið tekið upp í vaxandi mæli í almennum grunnskólum. Líkt og áður hefur komið fram virðist tilefni þess að skólarnir hafa gripið til þessa ráðs fyrst og fremst vera vandi þeirra gagnvart nemendum með alvarleg hegðunarvandamál.

Í lögum um grunnskóla er mælt fyrir um bæði ytra mat sveitarfélags, sbr. 37. gr., og ytra mat ráðuneytisins, sbr. 38. gr., sem jafnframt hefur eftirlit með því að sveitarfélög uppfylli þær skyldur sem kveðið er á um í lögum um grunnskóla og reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Þrátt fyrir þetta benda þær upplýsingar sem mér hafa borist ekki til þess að sérstaklega sé fylgst með notkun einveruherbergja eða annarra úrræða vegna brota á skólareglum. Þannig virðist t.d. ekki á grundvelli almenns eftirlits vera kallað eftir þeim upplýsingum og skráningum sem liggja fyrir um þessi atvik hjá grunnskólum eða aðstæður hjá þeim að þessu leyti kannaðar. Verður því ekki annað séð en að eftirlit með beitingu grunnskóla á þeim inngrípum sem að framan er lýst sé takmarkað. Þá virðist sú þróun, að grunnskólar noti einveruherbergi til að bregðast við vanda nemenda með alvarlegri hegðunarvandamál, hafa komið til án sérstakrar aðkomu ráðuneytisins eða annarra yfirstjórnenda skólamála.

Í fyrrgreindri reglugerð nr. 1040/2011, þar sem er að finna nánari ákvæði um brot gegn skólareglum, er hvorki fjallað með beinum né óbeinum hætti um notkun einveruherbergja. Verður og að teljast ákveðinn vafi fyrir hendi um hvort og hvenær ákvarðanir um notkun slíks úrræðis teljast til vægra viðbragða sem ætlað er að halda uppi aga og almennum umgengnisvenjum í skólalaldi, sbr. 1. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar, eða hvort og þá hvenær þær geta í reynd jafngilt því að nemandi sé vísað tímabundið eða ótímabundið úr skóla eða teljist synjað um þá kennslu sem hann á rétt samkvæmt lögum. Athugast að í síðargreinda tilvikinu er litið svo á að um sé að ræða svo viðurhlutamikið inngríp í hagsmuni nemanda að jafngildi ákvörðun um rétt eða skyldu í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga og fer þá um málsmeðferð við töku ákvörðunar eftir reglum þeirra laga.

## VII

Í ljósi hagsmuna þeirra barna sem hér eiga í hlut, svo og þeirrar grunnkröfu íslenskra laga að viðbrögð grunnskóla við óæskilegri hegðun samrýmist mannlegri reisu nemenda, tel ég ástæðu til þess að ráðuneytið kynni sér nánar þá framkvæmd við notkun einveruherbergja sem áður er lýst og taki, eftir atvikum, afstöðu til þess hvort og þá hvernig rétt sé að bregðast við, svo sem m.t.t. ákvæða áður nefndrar reglugerðar nr.



1040/2011. Að svo miklu leyti sem notkun einveruherbergja, sem viðbrögð við óæskilegri eða ofbeldisfullri háttsemi nemenda, getur talist meðal tækra úrræða skólanna er það allt að einu álit mitt að ástæða sé til að huga að því hvort og þá hvenær um sé að ræða svo mikið inngríp í hagsmuni nemenda að gæta beri að málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga. Hér hef ég ekki síst í huga ef ákveðið er að kennsla nemanda eigi að fara fram í einveruherbergi um eitthvert lengra skeið, hann matist ekki með öðrum nemendum, o.s.frv. Í því sambandi tel ég einnig að taka þurfi skýrari afstöðu til þess í hvaða mæli beri að skrá beitingu slíks úrræðis og tilkynna það foreldrum.

Ég tel rétt að vekja athygli ráðuneytisins á því að þá ályktun má draga af viðtölum við starfsmenn grunnskólanna að fyrir hendi sé þörf á því að starfsmenn þeirra fái betri fræðslu og þjálfun viðvirkjandi faglegum og lagalega heimilum viðbrögðum í málum nemenda með alvarlegri hegðunarvanda. Umboðsmaður hefur ekki forsendur til að leggja mat á hvort grunnskólarnir séu vanbúnir, af ástæðum tengdum fjárhag og mannafla, til að sinna lögbundnum skyldum sínum að þessu leyti. Engu að síður er vakin athygli ráðuneytisins á því að ábendingar þessa efnis hafa komið fram af hálfu kennara og skólastjórna.

Áður en ég tek frekari ákvörðun um meðferð málsins af minni hálfu, og með vísan til fyrrgreinds yfirstjórnar- og eftirlits- hlutverks ráðuneytisins, kem ég framangreindum ábendingum á framfæri og fer þess jafnframt á leit við ráðuneytið að það veiti upplýsingar um hvort það hyggist bregðast við þeim og þá með hvaða hætti fyrir 1. febrúar nk.

Með vísan til hlutverks umboðsmanns barna samkvæmt 1. mgr. 3. gr. samnefndra laga nr. 83/1994 er því embætti sent afrit bréfsins til upplýsingar.

Virðingarfyllst,



Skúli Magnússon