



Umboðsmaður Alþingis
Vilhelmína Ósk Ólafsdóttir
Þórshamri, Templarasundi 5
101 REYKJAVÍK

MENNTA- OG
MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólgötu 4 101 Reykjavík
sími: 545 9500 postur@mrn.is
menntamalaraduneyti.is

Reykjavík 7. febrúar 2022
Tilv.: MMR21100065/0.5.1

Mennta- og barnamálaráðuneyti hefur móttengið bréf umboðsmanns Alþingis, dags. 8. desember 2021, þar sem óskað er eftir að ráðuneytið veiti upplýsingar um hvort það hyggist bregðast við ábendingum umboðsmanns Alþingis og þá með hvaða hætti.

Áður en lengra en haldið skal þess getið að almennt eru gerðar ríkar kröfur til starfsfólks grunnskóla þegar kemur að nemendum með sérþarfir. Af hálfu mennta- og barnamálaráðuneytis er tekið undir mikilvægi þess að skýrt sé hvaða reglur gilda hverju sinni um viðbrögð starfsfólks við óvæntum atvikum sem upp geta komið, þ.m.t. atvikum sem tengjast hegðun nemenda. Ráðuneytið fagnar umfjöllun umboðsmanns um þessar reglur og þeirri hvatningu til ráðuneytisins sem felst í henni.

Ráðuneytið tekur undir það sem kemur fram í bréfi umboðsmanns Alþingis um reglur sem gilda um möguleg viðbrögð starfsfólks grunnskóla við óæskilegri og jafnvel ofbeldisfullri hegðun nemenda, þ.m.t. að óheimilt sé að beita beinni líkamlegri valdbeitingu þegar háttsemi barns felur ekki í sér yfirvofandi hættu. Ráðuneytið telur jafnframt mikilvægt að athugun umboðsmanns hafi ekki leitt í ljós að nemendur væru sviptir frelsi.

1. Heimildir til líkamlegrar valdbeitingar

Meðal þess sem umboðsmaður greinir frá er að hann varð þess ekki var við athugun sína 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. Þá sagði hann grunnskólana hafa ýmis úrræði til að bregðast við óæskilegri og jafnvel ofbeldisfullri hegðun nemenda og vísaði í því samhengi til V. kafla og 1. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 1040/2011 um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum. Sagði hann þó gildandi lög vera afdráttarlaus um að bein líkamleg valdbeiting sé aðeins heimil á grundvelli neyðarréttar eða nauðvarnarsjónarmiða og gildir þá einu hvort litið sé til 1. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar eða ólögfesta sjónarmiða. Þá ber ætíð að skrá atvik og eiga samráð við foreldra, sbr. 30. gr. grunnskólalaga nr. 91/2008. Af þessu leiðir að óheimilt er að beita slíkum úrræðum ef barn sýnir ljótt orðbragð, ókurteisi, óhlýðni eða aðra háttsemi sem felur ekki í sér yfirvofandi hættu.

Hvað varðar þennan þátt bréfsins telur ráðuneytið ekki tilefni til að gera athugasemdir og telur þá ályktun sem umboðsmaður dregur af ákvæðum laga og reglugerða vera í samræmi við túlkun ráðuneytisins á

réttarheimildunum. Með vísan til þess telur ráðuneytið ekki tilefni til að bregðast sérstaklega við hvað þennan þátt erindis umboðsmanns varðar. Í þessu samhengi skal þess getið að samkvæmt 6. mgr. 13. gr. reglugerðar um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins, nr. 1040/2011, er Sambandi íslenskra sveitarfélaga heimilt að taka saman leiðbeiningar fyrir skóla þar sem m.a. er nánar kveðið á um verklagsreglur og viðbragðsáætlun innan skóla og viðeigandi utanaðkomandi aðstoð samkvæmt þessari grein. Slíkt hefur verið gert og eru leiðbeiningarnar meðfylgjandi. Með vísan til þess telur ráðuneytið vera fyrir hendi verkferil hvað þessi mál varðar og telur unnt að nýta þær við gerð verklagsreglna sem síðar verður fjallað um í þessum svörum.

2. Notkun einveruherbergja

Í bréfi umboðsmanns Alþingis er fjallað um notkun svonefndra einveruherbergja sem hann telur grunnskóla hafa komið sér upp á síðastliðnum árum til að bregðast við óæskilegri og jafnvel ofbeldisfullri hegðun. Er úrræðinu þá lýst þannig að þegar misbrestur verður á hegðun nemanda er honum fylgt í herbergið þar sem honum gefst næði til að róa sig og ná tökum á hegðun sinni. Segir hann notkun slíkra herbergja ekki einskorðuð við viðbrögð við yfirvofandi hættu. Segir hann notkun slíkra herbergja geta falið í sér frelsissviptingu og jafnvel þó svo sé ekki þá þarf að meta hvort um sé að ræða þess háttar inngrip að það þarfnið sérstakrar heimildar og málsmeðferðar.

Þá segir hann þetta inngrip nánast eingöngu bundið við nemendur með sérþarfir. Bendir hann meðal annars á að beiting einveruherbergja, í þeim tilgangi að bregðast við óæskilegri hegðun, sé vandmeðfarin aðferð og sú hætta fyrir hendi, ef ekki sé rétt staðið að málum, að nemandi upplifi dvöl í herberginu sem refsingu sem sé andstætt markmiðum úrræðisins.

Af svörum og samtölum við starfsmenn skóla að dæma telur umboðsmaður notkun einveruherbergja ekki falla undir líkamlegt inngrip heldur þvert á móti að í þorra tilvika sé nemandinn tilbúinn til samvinnu um að fara í herbergið. Þá var í skólanum lögð áhersla á að nemandinn væri þar í skamman tíma, ekki læstur inni og starfsmaður viðstaddur. Væri um mjög alvarlegt atvik að ræða og nemandinn fluttur í slíkt herbergi með valdi þá væri slíkt atvik skráð og tilkynnt foreldrum en segir hann að í öðrum skólum en Brúarskóla séu slík tilvik bundin við örfáa nemendur og einangruð tilvik.

Af hálfu mennta- og barnamálaráðuneytis er lögð áhersla á að engin ein skilgreining liggur fyrir um hvað felst í úrræðinu sem nefnt hefur verið einveruherbergi eða hvíldarherbergi. Eins og kemur fram í bréfi umboðsmanns Alþingis getur úrræði, þar sem nemandi er fylgt úr almenntri kennslu og komið fyrir á stað þar sem hann er einn, falið í sér íþyngjandi inngrip gagnvart barni sem mikilvægt er að sé framkvæmt í samræmi við það sem er barni fyrir bestu og á þann hátt sem samrýmist mannlegri reisn barnsins. Beiting úrræðis, hvort sem það eru svonefnd einveru- eða hvíldarherbergi eða önnur úrræði, mega aldrei vera til þess fallin að vera niðurlægjandi fyrir það barn sem á í hlut.

Mennta- og barnamálaráðuneyti tekur undir með umboðsmanni Alþingis að notkun slíkra herbergja sé vandmeðfarið úrræði. Með vísan til þess telur ráðuneytið brýnt að skilgreint verði verklag um hvenær og að hvaða skilyrðum uppfylltum sé heimilt að nota slík úrræði á grundvelli gildandi laga. Jafnframt verði innleitt markvissara eftirlit með úrræðinu, innan ramma VIII. kafla laga um grunnskóla, og unnið að því að skólar skrái með ítarlegri hætti þegar úrræðið er notað. Næstu skref í málinu er að ráðuneytið kalli saman vinnuhóp þar sem sæti eiga fulltrúar ráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Grunnsfélags fræðslustjóra og stjórnenda skólaskrifstofa, Menntamálastofnunar, skólastjórnenda grunnskóla, umboðsmanns barna, Samfés og foreldra og ef til vill fleiri aðilar til að fara yfir málið og móta verkferil fyrir skóla, komi til þess að þeir þurfi að nýta einveruherbergi.

Samhliða verði unnið að því að marka úrræðum innan grunnskóla skýrari ramma í lögum, þ.m.t. hvaða kröfur gerðar verði til málsmeðferðar áður en slíkum úrræðum er beitt. Í þessu sambandi er vakin athygli á því að á síðasta löggjafarþingi voru samþykkt lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021. Meginmarkmið þeirra laga er að börn og foreldrar sem þurfa á að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana. Um þessar mundir stendur yfir innleiðing þeirra laga. Til að

styðja við innleiðinguna er jafnframt gert ráð fyrir endurskoðun löggjafar um skóla , þar á meðal lög um grunnskóla. Að mati ráðuneytisins gefur umfjöllun umboðsmanns Alþingis um einveruherbergi tilefni til að sérstaklega verði litið til álitaefna um íþyngjandi inngríp gagnvart nemendum við endurskoðun grunnskólalaga. Í þessu sambandi verði jafnframt skoðað sérstaklega hvort tilefni er til að færa í lög sérstaka tilkynningaskyldu vegna alvarlegra atvika í grunnskólum.

3. Ráðgjöf frá Brúarskóla

Í bréfi umboðsmanns Alþingis er fjallað um aðkomu Brúarskóla að stuðningi og ráðgjöf við skóla sem nota einveruherbergi. Þar kemur fram að heimsóknir umboðsmanns á vettvang vitnuðu þó ekki til um að notkun einveruherbergja eða sú aðferðafræði sem stuðst sé við sé fyllilega sambærileg milli skóla. Af þessu dregur hann þá ályktun að skólarnir séu að móta verklag upp á eigin spýtur.

Þá er þess getið að Brúarskóli veitir ráðgjöf til almennra skóla um beitingu úrræðisins, sem er u.þ.b. einnar klukkustunda langt námskeið sem fer fram með heimsókn starfsmanna Brúarskóla í almennan skóla en segir hann þessa ráðgjöf að einhverju leyti faglegan grundvöll þess að úrræðið hafi verið tekið upp í vaxandi mæli í almennum grunnskólum. Ályktar umboðsmaður að notkun umræddra einveruherbergja séu viðbrögð almennra grunnskóla sem „skóli án aðgreiningar“ hefur haft í för með sér.

Þá segir hann ekki um það deilt að Brúarskóli sinnir ekki eftirliti með verklagi grunnskóla né tekur nokkra ábyrgð.

Mennta- og barnamálaráðuneytið tekur undir með umboðsmanni Alþingis að betur fari á því að faglegur stuðningur við úrræðið verði miðlægur. Eigi að síður telur ráðuneytið að ráðgjöf Brúarskóla hafi verið gagnleg. Skilgreining verklags, eins og að ofan greinir, komi til með að minnka þörfina fyrir að tiltekinn skóli, sem sinnir eðli málsins samkvæmt ekki eftirliti né tekur ábyrgð, þurfi að bjóða upp á þá þjónustu sem Brúarskóli hefur sinnt til þessa.

4. Vandi skólanna

Þá lýsir umboðsmaður því að skólarnir telja sig standa andspænis nánast óleysanlegum vanda gagnvart nemendum með sérþarfir og alvarlegan hegðunarvanda, m.a. þar sem óvissa er til staðar um hvaða heimildir starfsmenn hafa til að bregðast við þeim aðstæðum sem upp geta komið og hvernig halda beri á málum nemenda með alvarlegan hegðunarvanda. Vísað er til þess að skylt sé að taka við þessum nemendum og veita þeim kennslu samkvæmt lögum. Greinir hann m.a. frá að starfsfólk skóla spyrji sig hvort rétt sé að kalla til lögreglu þegar nauðsynlegt væri talið að bregðast við alvarlegri hegðun nemenda í skólastofu og skyldunnar til að gæta að velferð og öryggi annarra nemenda.

Mennta- og barnamálaráðuneyti hefur skilning á umfjöllun umboðsmanns Alþingis í þessu samhengi. Þess skal þó getið að með skóla án aðgreiningar er átt við grunnskóla í heimabyggð eða nærumhverfi nemenda þar sem komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir nemenda í almennu skólastarfi með manngildi, lýðræði og félagslegt réttlæti að leiðarljósi. Skóli án aðgreiningar byggir á viðurkenningu og þátttöku allra nemenda og jöfnum tækifærum til náms. Í skóla án aðgreiningar er engu að síður heimilt að skipuleggja þjónustu og stuðning við nemendur með sérþarfir í samræmi við reglugerð nr. 585/2010 með síðari breytingum í samræmi við metnar þarfir. Einnig er sveitarfélögum heimilt samkvæmt 42. gr. laga um grunnskóla að skipuleggja sérúrræði innan grunnskóla, stofna til reksturs sérskóla þegar almennt nám og kennsluhættir hæfa ekki þörfum eða hag nemenda. Í tengslum við innleiðingu á lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna mun ráðuneytið endurskoða og skýra betur ákvæði laga og reglugerða um útfærslu á skóla án aðgreiningar og viðmið um úrræði skóla og sveitarfélaga, m.a. til að tryggja jöfn tækifæri í grunnskólum fyrir alla nemendur í samræmi við menntastefnu til ársins 2030, heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun, einkum markmið 4 og alþjóðlega samninga um réttindi barna.

Mennta- og barnamálaráðuneyti vill í þessu samhengi vekja athygli á reglugerð um nemendur með sérþarfir í grunnskóla, nr. 585/2010, en þar segir að með skóla án aðgreiningar er átt við grunnskóla í heimabyggð eða nærumhverfi nemenda þar sem komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir nemenda í almennu skólastarfi með manngildi, lýðræði og félagslegt réttlæti að leiðarljósi, sbr. 3. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar. Markmið reglugerðarinnar eru að nemendur:

- a. fái jöfn tækifæri á eigin forsendum til náms og virkrar þátttöku í grunnskólum án aðgreiningar þannig að komið sé til móts við náms-, líkams-, félags- og tilfinningalegar þarfir þeirra,
- b. fái fjölbreytt nám við hæfi í hvetjandi námsumhverfi og í viðeigandi húsnaði sem tekur mið af þörfum þeirra og stöðu,
- c. geti þroskað persónuleika sinn, hæfileika og sköpunargáfu, ásamt andlegri og líkamlegri getu og verið félagslega virkir þátttakendur í skólasamfélaginu þar sem byggt er á styrkleikum þeirra,
- d. hafi jöfn tækifæri í grunnskólum í samræmi við alþjóðlega samninga um réttindi barna og fatlaðra.

Samkvæmt a-lið 2. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar eiga nemendur rétt á að komið sé til móts við náms- og félagslegar þarfir þeirra í skóla án aðgreiningar án tillits til líkamlegs eða andlegs atgervis.

Með reglugerðinni er fjallað um sérstakan stuðning en hann getur falið í sér breytingu á námsmarkmiðum aðalnámskrár grunnskóla, námsgögnum, námsaðstæðum og/eða kennsluaðferðum. Stuðningurinn er skipulagður til lengri eða skemmri tíma eftir þörfum nemandans, sbr. 1. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar.

5. Skortur á skýrum svörum og leiðbeiningum frá ráðuneyti

Í bréfi umboðsmanns Alþingis er sérstaklega fjallað um úrskurð mennta- og menningarmálaráðuneytis frá 14. september 2021. Vegna þeirrar umfjöllunar telur mennta- og barnamálaráðuneyti rétt að fram komi að úrskurðurinn er fyrst og fremst um brottvikningu nemanda úr grunnskóla.

Telur umboðsmaður ekki geta falist skýr svör í afstöðu ráðuneytisins um hvað í núverandi framkvæmd samrýmist ekki lögum um grunnskóla og þau ekki vera leiðbeinandi um hvernig taka beri á þeim málum, sem orðið hafa tilefni viðbragða skólanna til framtíðar.

Umboðsmaður felst á það með skólanum að ef nemandi er ekki beittur líkamlegu valdi, ekki læstur inni og upplifir aðstæður þannig að hann sé ekki í reynd innilokaður að þá teljist það ekki valdbeiting í skilningi 13. gr. áðurnefndrar reglugerðar. Tekur hann þó sérstaklega fram að í því felist ekki afstaða til þess hvort slík ráðstöfun eigi að styðjast við sérstakar heimildir og málsmeðferð af öðrum ástæðum.

Þá fjallar hann um að í ytra mati sé ekki fylgst með notkun einveruherbergja eða annarra úrræða vegna brota á skólareglum.

Af framangreindu dregur umboðsmaður þá ályktun að einveruherbergi séu viðbrögð skóla til að bregðast við alvarlegu hegðunarvandamáli sem hefur komið til án sérstakrar aðkomu ráðuneytisins eða annarra yfirstjórnenda skólamála.

Að mati ráðuneytisins er einveruherbergi í órjúfanlegum tengslum við kærufnið í því máli sem um ræðir og voru því í úrskurðinum áréttaðar skyldur sem hvíla á grunnskólum lögum samkvæmt, meðal annars að nemendur eigi rétt á kennslu í hvetjandi námsumhverfi sem tekur mið af þörfum þeirra og almennri vellíðan og að grunnskóli skuli haga störfum sínum þannig að nemendur finni til öryggis. Þá var einnig fjallað um samráð við foreldra um hegðun, líðan og samskipti barna þeirra. Þegar tekið var tillit til fyrirliggjandi gagna í því máli taldi ráðuneytið einsýnt að herbergi af því tagi sem lýst var í gögnum þess máls samrýmdist ekki kröfum grunnskólalaga.

Ráðuneytið leggur áherslu á að úrskurðurinn fjallaði um tiltekið mál og var byggður á fyrirliggjandi lýsingum í málinu á aðstæðum í ákveðnu hvíldarherbergi. Með úrskurðinum var ekki tekin afstaða til notkunar allra einveru- og hvíldarherbergja. Þegar litið er til baka telur ráðuneytið að betur hefði farið á því að í forsendum úrskurðarins væri lýst með skýrari hætti hvers konar herbergi úrskurðurinn fjallaði

um.

Ráðuneytið leggur áherslu á að mat á lögmæti notkunar slíkra herbergja ræðst af einstaklingsbundnum aðstæðum hverju sinni. Ráðuneytið telur þó að framkomnu erindi umboðsmanns Alþingis að því beri að skoða nánar hvenær og undir hvaða kringumstæðum það kann að vera réttlætanlegt að nota slík herbergi og hvernig notkun slíkra herbergja geti verið samrýmanleg ákvæðum grunnskólalaga. Að þeirri skoðun lokinni verður leiðbeinandi verklagsreglum komið á framfæri við sveitarfélög og rekstraraðila skóla og mun ráðuneytið með þeim hætti fullnægja leiðbeiningarskyldu sinni.

6. Ósk um afstöðu ráðuneytis

Að endingu segir umboðsmaður að vegna hagsmuna þeirra barna sem í hlut eiga, svo og þeirri grunnkröfu íslenskra laga um að viðbrögð grunnskóla við óæskilegri hegðun samrýmist mannlegri reisu að þá telji hann ástæðu til að ráðuneytið kynni sér frekar notkun einveruherbergja og taki afstöðu til hvort og þá hvernig rétt er að bregðast við. Þá segir hann að taka þurfi afstöðu til hvort og þá hvenær um er að ræða svo mikið inngrip í hagsmuni nemenda að gæta þurfi að málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga, svo sem ef einveruherbergið er notað til lengri tíma og barn matist ekki með öðrum. Þá telur hann ráðuneytið þurfa að taka afstöðu til með hvaða hætti ber að skrá beitingu slíks úrræðis og tilkynna það foreldrum. Þá telur hann þörf á að starfsfólk skóla fái betri fræðslu og þjálfun varðandi faglegar og lagalegar heimildir til að bregðast við málum nemenda með alvarlegan hegðunarvanda.

Í framhaldi af þessu máli mun mennta- og barnamálaráðuneyti bregðast við með eftirfarandi hætti:

- a) *Ráðuneytið mun senda Brúarskóla beiðni um upplýsingar um hvaða skóla þeir hafi aðstoðað við einveruherbergi og kynna sér notkun einveruherbergja með kortlagningu á notkun úrræðisins og bregðast við með útgáfu leiðbeinandi verklagsreglna.*
- b) *Ráðuneytið mun taka afstöðu til þess hvort og þá hvenær um er að ræða svo mikið inngrip í hagsmuni nemenda að gæta þurfi að málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga, svo sem ef einveruherbergið er notað til lengri tíma og barn matist ekki með öðrum. Mun ráðuneytið bæði skoða löggjöf, reglugerðir og aðalnámskrá með þetta fyrir augum sem og hafa þetta sem leiðarljós við útgáfu verklagsreglnanna.*
- c) *Ráðuneytið mun taka afstöðu til þess með hvaða hætti ber að skrá beitingu slíks úrræðis og tilkynna það viðeigandi aðilum en í því samhengi mun ráðuneytið bæði skoða löggjöf, reglugerðir og aðalnámskrá með þetta fyrir augum sem og hafa þetta sem leiðarljós við útgáfu verklagsreglnanna.*
- d) *Ráðuneytið mun taka til skoðunar hvernig hægt er að bæta fræðslu og þjálfun starfsfólks hvað varðar faglegar og lagalegar heimildir til að bregðast við málum nemenda með alvarlegan hegðunarvanda.*
- e) *Ráðuneytið mun taka til skoðunar fýsileika þess að setja upp miðlæga ráðgjöf í stað þeirrar sem Brúarskóli og aðrir sérskólar hafa sinnt með það að markmiði að samhæfa betur ráðgjöf á landsvísi.*

7. Næstu skref

Með vísan til þess sem að framan greinir óskar umboðsmaður eftir að ráðuneytið taki afstöðu til þess hver næstu skref verða í máli þessu.

Hvað þennan þátt varðar vísast til svara að ofan. Ráðuneytið mun á næstunni stofna vinnuhóp með helstu hagsmunaaðilum til þess að skoða álitamál sem snúa að notkun einveruherbergja.

Fyrir hönd ráðherra

Óskar Þór Ármannsson

Sigríður Lára Ásbergsdóttir