

UNICEF Danmark

Rentemestervej 62

2400 København NV

Telefon 35 27 38 00

www.unicef.dk



Børne- og Undervisningsministeriet
Departementet
Frederiksholms Kanal 25
1220 København K
E-mail: ejijk@uvm.dk
Reference: sagsnr.: 24/01757
Dato: 9. december 2025

Bemærkninger til lovforslag om udtrykkelige bestemmelser om skolens omsorgsansvar og adgang til fysisk indgriben, herunder en udvidet hjemmel til magtanvendelse m.v.

Indledning og samlet vurdering

UNICEF Danmark takker for muligheden for at afgive høringssvar til "udkast til lovforslag om udtrykkelige bestemmelser om skolens omsorgsansvar og adgang til fysisk indgriben, herunder en udvidet hjemmel til magtanvendelse m.v."

Som FN's børneorganisation tager UNICEF Danmark udgangspunkt i FN's Børnekonvention og Danmarks internationale menneskeretlige forpligtelser. Det indebærer bl.a.,

- at barnets bedste interesse skal være et grundlæggende hensyn i al lovgivning, der vedrører børn (art. 3),
- at børn har ret til beskyttelse mod vold og nedværdigende behandling (art. 19 og 37),
- at børn har ret til at blive hørt og inddraget i alle forhold, der vedrører dem (art. 12),
- at skolen skal sikre et trygt undervisningsmiljø, der fremmer trivsel, udvikling og respekten for menneskerettighederne (art. 28–29).

På den baggrund er UNICEF Danmark grundlæggende kritisk over for lovforslaget i dets nuværende form. Vores væsentligste bekymringer er følgende:

- Lovforslaget udvider i betydeligt omfang adgangen til magtanvendelse i skolen, bl.a. ved forstyrrelser af undervisningen og ved verbale krænkelser. Dette til trods for, at der ikke er nogen dokumentation for, at muligheden for øget brug af magt vil reducere uro og skabe øget orden i klassen, som ellers er intentionen med lovforslaget.
- Lovforslaget er i den nuværende form så uklart og indeholder så mange gråzoner, at det efter vores opfattelse ikke skaber en mere sikker retstilstand for lærerne – som det ellers er intentionen.
- Lovforslaget ledsages ikke af en klar og finansieret pligt til forebyggende initiativer, hvilket er i modstrid med både viden og internationale anbefalinger – og i modsætning til den norske model, som nærværende lovforslag, har ville lade sig inspirere af.

- Lovforslaget indeholder ikke tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier for børn, hvilket står i skarp kontrast til andre lovområder, hvor indgreb i borgeres frihed og integritet ledsages af mere klare retssikkerhedsgarantier

Høringssvarets opbygning

Nærværende høringssvar indeholder bemærkninger og anbefalinger inden for følgende overskrifter:

1. Børnekonventionens ramme for magtanvendelse i skolen
2. Manglende forebyggelse i loven
3. Behov for tydeligere afgrænsning af fysisk guidning
4. Bekymrende udvidelse af magtanvendelsesgrundlaget til at omfatte verbale krænkelser og forstyrrelse af undervisningen
5. Manglende retssikkerhedsgarantier, herunder partshøring, dokumentation, klage og tilsyn
6. Behov for evaluering og statslig monitorering

1. Børnekonventionens ramme for magtanvendelse i skolen

Børnekonventionen forpligter Danmark til at sikre, at skolen er et sted, hvor børn trives, lærer, er beskyttet mod vold og nedværdigende behandling og generelt oplever et trygt undervisningsmiljø og en undervisning, der er i overensstemmelse med menneskerettighederne (art. 19, 28–29, 37).

Det indebærer bl.a., at magtanvendelse over for børn skal være undtagelsesvis, nødvendig og proportional, og at forebyggende initiativer og pædagogiske indsatser altid skal vægtes højest. Samtidig skal børn have reel mulighed for at blive hørt og klage, og staten skal sørge for at føre effektivt tilsyn.

UNICEF Danmark vil i den forbindelse gerne henlede opmærksomheden på FN's Børnekomité eksamination af Norge i 2024. I sine afsluttende bemærkninger til Norge udtrykker Børnekomiteen tydelig bekymring over for den norske lovgivning som det aktuelle lovforslag i Danmark har fundet inspiration i. Børnekomiteen anbefaler i stedet, at den norske stat i højere grad prioriterer forebyggelse og pædagogiske indsatser, at den sikrer, at magt kun bruges som absolut sidste udvej og at tilsyn, dokumentation og klagemuligheder styrkes¹.

I bemærkningerne til lovforslaget forholder Børne- og Undervisningsministeriet sig kort til de foreslåede bestemmelsers forhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder bl.a. Børnekonventionen. UNICEF Danmark vurderer, at bemærkninger fremstår utilstrækkelige, dels fordi de ikke forholder sig til kritikken fra FN's Børnekomité til Norge – hvis lovgivning det aktuelle lovforslag er inspireret af – og dels fordi relevante artikler og aktiv stillingtagen til disse ikke nævnt, fx Børnekonventionens artikel 19 om beskyttelse af barnet mod alle former for vold

UNICEF Danmark anbefaler derfor:

- At lovforslaget eksplicit forholder sig til bemærkningerne og anbefalingerne fra FN's Børnekomité til Norge – bl.a. i lyset af, at Danmark skal eksamineres af Børnekomiteen i 2027 (forventeligt).
- At lovforslaget laver en mere udførlig redegørelse for, hvordan Danmark vil sikre fuld overensstemmelse med Børnekonventionen med lovforslaget, herunder Børnekonventionens art. 19).

2. Manglende fokus på forebyggelse i loven

UNICEF Danmark er kritiske over for, at lovforslaget ikke indeholder en klar pligt til at forebygge situationer, hvor magtanvendelse kan komme på tale.

¹https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FCO%2FNOR%2FCO%2F7&Lang=en

Det er UNICEF Danmarks vurdering, at der er behov for at skrive forebyggelse eksplicit ind i lovgivningen, og at Børne- og Undervisningsministeriet skal udvikle vejledende materiale, der udfolder, hvordan en forebyggelsesforpligtelse skal finde anvendelse i praksis på skolerne. Formålet med forebyggelsesforpligtelsen skal være at nedbringe antallet af konflikter og dermed potentiel magtanvendelse over for elever – og derigennem bidrage til at skabe mere ro i undervisningen, som er intentionen med lovforslaget.

Der findes en række metoder til konfliktforebyggelse- og håndtering, som Børne- og Undervisningsministeriet dels bør forpligte sig på at lave systematiske evalueringer af, og dels bør sikre udbredelse af de mest evidensbaserede metoder til hele landet.

Med forebyggelsesforpligtelsen bør derfor også følge tilstrækkelige økonomiske ressourcer til, at skolerne reelt har mulighed for at forebygge og håndtere konflikter i praksis. Det kræver derfor øremærkede midler til kommunerne – og videre til skolerne – til f.eks. efter- og videreuddannelse, etablering af særlige forebyggelsesteams på skolerne mv. Det er afgørende, at forebyggelsesindsatserne kommer til gavn helt ude i praksis hos personalet på skolerne f.eks. ved at udvikle lærernes kompetencer til at arbejde med håndtering af konfliktsituationer.

Behovet for at målrette investeringer i forebyggelse er evident. Erfaringerne fra Norge² - hvor der ikke er afsat målrettede midler – viser f.eks., og at nogle kommuner ikke prioriterer opgaven tilstrækkeligt, og dermed kommer forebyggelseselementet i lovgivningen ikke til at virke efter hensigten.

Samlet set vurderer UNICEF Danmark, at det vil være yderst u hensigtsmæssigt, hvis det undervisende personale får nye magtbeføjelser uden tilsvarende investeringer i forebyggelse. Det strider imod både Børnekonventionen og den tilgængelige viden om, hvad der skaber trygge og inkluderende skoler med få konflikter.

UNICEF Danmark anbefaler på baggrund af ovenstående:

- at lovforslaget suppleres med en eksplicit lovbestemt forebyggelsespligt for kommuner og skoler.
- at Børne- og Undervisningsministeriet udarbejder vejledningsmateriale om, hvad forebyggelse konkret indebærer og sætter sig i spidsen for dels at indsamle systematisk viden og dels at udbrede evidensbaserede metoder.
- at der afsættes øremærkede midler til det forebyggende arbejde med konflikter og vold i skolen.

3. Behov for tydeligere afgrænsning af fysisk guidning

Lovforslaget indfører begrebet "fysisk guidning" på skoleområdet. På trods af gode intentioner om at sikre en mere tydelig retstilstand for lærerne, er det UNICEF Danmarks vurdering, at det ikke lykkes med nærværende lovforslag.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget finder fysisk guidning allerede sted i skolens praksis i dag, da personalet, som led i varetagelsen af den daglige omsorg, f.eks. kan lægge en arm om skulderen på en elev for at angive, at man ønsker, at vedkommende skal følge med. UNICEF Danmark er enige i, at den nuværende lovgivning ikke præciserer, hvorvidt den nuværende lovgivning er tilladt, og at der derfor er behov for en præcisering.

Som et nyt element af fysisk guidning fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, at det skal være muligt kortvarigt at fastholde en elev mod elevens vilje, ligesom det fremgår at det ikke er muligt at definere en øvre tidsgrænse for, hvad der anses som kortvarigt. Dermed bliver grænserne mellem frivillig støtte og tvang flydende og uigennemsigtig, og det bliver vanskeligere at vurdere, hvornår der er tale om fysisk guidning og hvornår der er tale om magtanvendelse.

² [Lucy Smiths barnerettighetsdag 2025: fysisk maktbruk fra offentlige instanser overfor barn og unge](#)

Eftersom skolen ikke skal registrere og indberette situationer, hvor der er gjort brug af fysisk guidning, forringer det ikke bare lærernes men også elevernes retstilstand, at der ikke er større klarhed om, hvordan fysisk guidning skal forstås.

Derfor anbefaler UNICEF Danmark:

- At det i bemærkningerne til lovforslaget tydeliggøres, at fysisk guidning overgår til magtanvendelse i det øjeblik eleven modsætter sig.

4. Bekymrende udvidelse af magtanvendelsesgrundlaget til at omfatte forstyrrelse af undervisningen

Lovforslagets udvider adgangen til magtanvendelse til også at omfatte situationer, hvor eleven er "chikanerende eller krænkende" (herunder verbalt), og situationer hvor eleven "væsentligt forstyrrer undervisningen".

4.1: Chikanerende og krænkende ytringer:

UNICEF Danmark anerkender, at nedsættende eller krænkende udsagn kan være alvorlige og skade både klassekammerater og personalet – og at intentionen med lovforslaget dermed også følger en positiv tendens i samfundet om i højere grad af sidestille psykisk og fysisk vold.

Det ændrer dog ikke ved, at det er skolepersonalets opgave som udgangspunkt at løse konflikter, hvor der bliver brugt hårde ord og grimt sprog uden fysisk magtanvendelse. UNICEF Danmark noterer sig, at proportionalitetskravet tydeligt fremhæves i bemærkningerne til lovforslaget. Men vi anbefaler, at det i bemærkningerne til lovforslag understreges, at chikanerende og krænkende ytringer kun i helt ekstraordinære tilfælde kan begrunde fysisk magtanvendelse.

4.2: Væsentlig forstyrrelse af undervisningen:

UNICEF Danmark anerkender behovet for, at der bliver skabt færre forstyrrelser og mere ro i undervisningen. Men vi vurderer ikke, at det mål opnås ved at udvide personalets muligheder for at bruge fysisk magt, og vi er således særligt bekymrede over, at "væsentlig forstyrrelse af undervisningen" foreslås som et selvstændigt magtanvendelsesgrundlag i lovforslaget.

UNICEF Danmark bemærker, at magtanvendelse som konsekvens af "væsentlig forstyrrelse af undervisningen" ligesom med alle andre magtanvendelsesindgreb skal følge proportionalitetskravet. Det betyder bl.a., at indgrebet kun må ske undtagelsesvist, at alle muligheder for at opnå elevens frivillige medvirken skal være afsøgt, og at indgrebet skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået.

Det er UNICEF Danmarks vurdering, at det ud fra disse betingelser er svært at se, hvordan fysisk magtanvendelse kan begrundes som en proportional handling ved forstyrrelse af undervisningen. Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, er et indgreb i elevernes selvbestemmelsesret nemlig meget vidtgående.

Samtidig er det UNICEF Danmark vurdering, at det i praksis er vanskeligt at se, hvordan målet om kunne fortsætte undervisningen, der jf. proportionalitetsafvejningen skal begrunde brugen af fysisk magt over for en elev, skal kunne indfries. Hvor skal læreren føre den elev, som udgør det forstyrrende element? Hvad skal resten af klassen gøre imens? Er der en forventning om, at eleven, der er blevet ført væk mod sin vilje, vil lytte til læreren og roligt vente uden for imens undervisningen fortsætter? Hvordan skal læreren kunne genoptage undervisningen meningsfuldt? Hvad gør situationen ved relationen til de andre elever og deres mulighed for at modtage undervisning?

Disse spørgsmål bør som minimum adresseres og besvares med udgangspunkt i proportionalitetsafvejningen før man giver skolens personale de udvidede magtbeføjelser, som lovforslaget lægger op til.

I bestemmelserne til lovforslaget fremgår det desuden, at det må bero på en konkret vurdering, hvornår mindre indgribende foranstaltninger end fysisk magtanvendelse er udtømte. UNICEF Danmark vil gerne gøre opmærksom på, at disse konkrete vurderinger i praksis kommer til at være afhængige dels af de ressourcer, skolen og personalet har til rådighed og dels af personalets kompetencer. I den forbindelse vil vi gerne rette opmærksomheden mod det faktum, at hver femte underviser i folkeskolen i dag ikke har en

læreruddannelse³ og at kun 8 procent af de nyuddannede lærere i 2017 følte sig klædt på til at håndtere konflikter⁴. I praksis vil det betyde, at der på skoler rundt om i landet bliver vidt forskellige tærskler for, hvornår andre pædagogiske redskaber er udtømte, og at fysisk magtanvendelse ved forstyrrelser af undervisningen kan begrundes.

På baggrund af ovenstående anbefaler UNICEF Danmark:

- at § X5, nr. 3 om hjemmel til fysisk magtanvendelse vedvæsentlige forstyrrelser af undervisningen udgår af lovforslaget

5. Manglende retssikkerhedsgarantier: Partshøring, dokumentation, klage og tilsyn

Når staten giver mulighed for magtanvendelse over for børn, skal der – efter Børnekonventionen – være stærke retssikkerhedsmæssige værn. Det gælder særligt, når magtanvendelsesmulighederne bliver udvidet så betragteligt, som det er tilfældet her. UNICEF Danmark kan konstatere, at retssikkerhedsgarantierne desværre er meget mangelfulde i det foreliggende lovforslag.

4.1: Begrundelse og dokumentation

Det er et almindeligt forvaltningsretligt princip, at magtanvendelser skal kunne begrundes og dokumenteres. I bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at det foreslås, at der fastsættes regler om registrering og indberetning af magtanvendelse efter bestemmelserne i § X4 og X5, og at frie grundskoler og efterskoler og frie fagskoler er undtaget for indberetningspligten.

Det er UNICEF Danmarks opfattelse, at indberetningen efter de gældende regler op til i dag har været præget af uensartede og i mange tilfælde mangelfulde praksisser. Det betyder også, at der – så vidt UNICEF Danmark forstår det – ikke er nogen systematisk og troværdig viden om indberetninger efter gældende regler.

På den baggrund anbefaler UNICEF Danmark:

- At Børne- og Undervisningsministeriet udarbejder og udbreder relevant vejledningsmateriale til alle landets skoler. Herunder bør der laves en fælles skabelon for magtanvendelse, som skoler og kommuner kan bruge til at registrere magtanvendelse og på den måde kan ministeriet indsamle data på tværs kommuner, som kan bruges til evaluering af lovgivningen.
- At frie grundskoler og efterskoler samt frie fagskoler undtages fra reglerne ophører, og at disse skoler dermed underlægges samme indberetningspligt. En så markant udvidelse af magtanvendelsesbeføjelserne bør følges op af basale retssikkerhedsgarantier, som elever på disse skoler – hvis lovforslaget vedtages i nuværende form – ser ud til ikke at få.

4.2 Barnets ret til at blive hørt

Barnets ret til at blive hørt er en af de fire bærende artikler i Børnekonvention (art. 12) og er et af de grundlæggende forvaltningsretlige principper. UNICEF Danmark bemærker, at elevens ret til at blive hørt efter magtanvendelseshændelse er beskrevet vagt i det foreliggende lovforslag. Dels er partshøring blot nævnt ganske korte i selve lovteksten og dels er overvejelserne om partshøring udfoldet mangelfuldt i bemærkningerne.

I hændelse, hvor fysisk magtanvendelse har fundet sted, er det afgørende, at der foretages en grundig parts-høring, hvor elevens perspektiv og elevens tryghed er omdrejningspunktet. Skolen bør understøtte eleven i

³ Opgørelse af undervisere i folkeskolen med og uden læreruddannelse | Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

⁴ Evaluering af læreruddannelsen — Uddannelses- og Forskningsministeriet

at kunne gøre sine synspunkter gældende, og det kræver både den nødvendige tid og de nødvendige kompetencer.

UNICEF Danmark anbefaler derfor:

- At elevens ret til at blive hørt skrives mere eksplicit ind i selve lovteksten
- At bemærkningerne til lovforslaget udfolder, hvordan partshøringen af eleven kan finde sted på en tryk og meningsfuld måde for eleven, herunder at eleven får en ligeværdig rolle ift. at anvise handlinger og løsninger, der skal bidrage til at undgå, at lignende hændelser finder sted igen.

4.3 Barnets ret til at klage

UNICEF Danmark noterer sig, at det fremsatte lovforslag ikke indeholder bestemmelser om elevernes mulighed for at klage over en hændelse, hvor der har været anvendt fysisk magtanvendelse.

UNICEF Danmark er kritiske over denne mangel særligt set i lyset af, at klagemulighederne på skoleområdet i forvejen er mangelfuld⁵. Det er næppe realistisk at forvente, at elever og deres forældre kender til få klagemuligheder, de har, og at de har tilstrækkelige ressourcer til at gå rettens vej med en domstolsprøvelse. Dermed bliver det i praksis tæt på umuligt at få efterprøvet proportionalitetsafvejningen, som ellers ligger til grund for muligheden for at gribe til fysisk magt.

Kravet om proportionalitetsafvejning, der bl.a. hviler på, at alle andre pædagogiske muligheder er udtømte, har derfor kun ringe værdi, hvis ikke der også følger en tydelig klagemulighed, der bl.a. skal kunne efterprøve proportionalitetsafvejningen.

Derfor anbefaler UNICEF Danmark:

- At lovforslaget giver elever og deres forældre en ny reel klagemulighed, f.eks. gennem et uafhængigt klagenævn eller ved at genindføre den almindelige klageadgang til kommunen, som blev afskaffet i 2009.

4.4. Tilsyn

UNICEF Danmark vurderer, at nye regler, der udvider mulighederne for magtanvendelse, kræver systematisk monitorering og et uafhængigt tilsyn, der kan følge virkningen af lovforslaget.

Lovforslaget kommer i kølvandet på den politiske beslutning om at nedlægge Dansk Center for Undervisningsmiljø, der ellers havde været oplagt som tilsynsmyndighed ifm. sager om magtanvendelse. Med lovforslaget efterlades opgaven med tilsynet til kommunerne – og i forvejen ved vi, at der er store kommunale forskelle, når det fx handler om foranstaltninger under ordensbekendtgørelsen⁶. Det er rimeligt at antage, at de store kommunale forskelle og praksisser også vil finde sted, når det kommer til brugen af magtanvendelse.

UNICEF Danmark anbefaler derfor:

- At der oprettes et effektivt, nationalt tilsyn, som ensartethed og kvalitet i de konkrete foranstaltninger mod elever, herunder magtanvendelser

4.5: Ny viden: store retssikkerhedsudfordringer på skoleområdet

I forlængelse af ovenstående ønsker UNICEF Danmark at gøre opmærksom på, at vi for nylig har offentliggjort en analyse om retssikkerhed i skolen⁷. Analysen viser bl.a., at der i forvejen eksisterer store

⁵ UNICEF Danmark 2025: [retssikkerhedanalyse-2025.pdf](#) og [Menneskerettighedsinstitut: Skolebørns retssikkerhed halter - Altinget](#)

⁶ Slag, spark og syrebomber: Landets folkeskoler bortviste 1.427 gange elever i løbet af årets første seks måneder | Berlingske

⁷ UNICEF Danmark 2025: [retssikkerhedanalyse-2025.pdf](#)

udfordringer, når det kommer til elevers retssikkerhed i skolen. Udfordringerne omfatter bl.a. skolelederes manglende forvaltningsretlige kompetence, mangelfuld inddragelse af barnets perspektiver i skolesager og dårlige og uigennemsigtig klageadgang. UNICEF Danmark anbefaler derfor, at det nuværende lovforslag tager stilling til resultaterne af analysen, og at elevernes retssikkerhedsgarantier på skoleområdet – både i dette lovforslag og generelt – styrkes.

6. Behov for evaluering og statslig monitorering

UNICEF Danmark noterer sig, at bemærkningerne til lovforslaget, at afværgehjælp og fysisk magtanvendelse efter § X4-X5 skal registreres og indberettes til kommunen. UNICEF Danmark støtter, af sager om magtanvendelse indberettes, så det er muligt at monitorere, hvor ofte magtanvendelse bliver brugt og hvilke hændelser, der leder det.

Det fremgår dog ikke klart af lovforslaget, hvorvidt Børne- og Undervisningsministeriet skal foretage en national monitorering med henblik på at evaluering af loven. Det er UNICEF Danmarks opfattelse, at en national systematisk monitorering og evaluering er nødvendig, da det bl.a. kan sige noget om hvilke grupper af børn, der i særlig grad indgår i indberetningsdata. Der er behov for en tydelig mekanisme, der skal understøtte at visse elevgrupper – f.eks. eller, der i forvejen er i udsatte positioner – ikke udsættes for gentagne magtanvendelsesindgreb. Uden systematisk monitorering og opmærksomhed omkring risikogrupper kan enkelte elever og elevgrupper blive mål for uhensigtsmæssig og gentagen magtanvendelse, snarere end at få proaktive, understøttende indsatser. Og uden grundig monitorering og evaluering bliver det vanskeligt at sætte ind med mere målrettede forebyggende indsatser og derigennem nedbringe antallet af magtanvendelsessager i folkeskolen.

Lovforslaget mangler desuden klare mekanismer til at sikre, at visse elever ikke bliver udsat for gentagen magtanvendelse. Uden systematisk monitorering og opmærksomhed omkring risikogrupper kan enkelte elever blive mål for uhensigtsmæssig og gentagen magtanvendelse, snarere end at få proaktive, understøttende indsatser.

UNICEF Danmark anbefaler derfor:

- At det i bemærkningerne til lovforslaget skrives frem, at Børne- og Undervisningsministeriet forpligter sig til at monitorere indberetningsdata fra kommunerne samt gennemføre en uafhængig evaluering af lovgivningen. UNICEF Danmark anbefaler, at evalueringen ud over indberetningsdata indeholder kvalitativt opsamlede erfaringer med, personale og elever, der har været en del af en eller flere hændelser, hvor fysisk magtanvendelse har fundet sted. Formålet med evalueringen skal være at styrke og målrettede fremadrettede forebyggende indsatser og derigennem nedbringe antallet af magtanvendelseshændelser.

Afslutning

UNICEF Danmark står gerne til rådighed for videre dialog om, hvordan Danmark kan sikre, at reglerne for håndtering af konflikter i skolen fuldt ud lever op til Børnekonventionen og samtidig understøtter skolers mulighed for at skabe trygge, inkluderende fællesskaber for alle børn.

Med venlig hilsen

Kristina Strandby

Chef for Børns Rettigheder og Inddragelse, UNICEF Danmark