

Undervisningsministeriet
Frederiksholms Kanal 21
1220 København K

FOLKETINGETS
OMBUDSMAND



Gammeltorv 22
DK-1457 København K
Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Ministeriets sagsnr. 16/11123, FN's børnekonvention og privatskolerne

26-12-2016

I forlængelse af mit møde den 7. oktober 2016 med Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (nu Undervisningsministeriet) har jeg modtaget ministeriets redegørelse af 28. oktober 2016.

Dok.nr. 16/04366-8/MV
Bedes oplyst ved henvendelse

Mødet blev afholdt på baggrund af ministeriets brev af 30. juni 2016, hvor ministeriet orienterede mig om den planlagte opfølgning på resultaterne i EVA-rapporten "Udskrivning af elever", som jeg fik tilsendt den 20. april 2016.

+ bilag

Ministeriet oplyste i brevet, at ministeriet på grundlag af EVA-rapporten og drøftelser med skoleforeningerne, Frie Skolers Lærereforening og Danske Skoleelever havde vurderet, at sikring af inddragelse af børn på de frie skoler i overensstemmelse med FN's børnekonvention bedst og mest hensigtsmæssigt kunne ske gennem uddybning og præcisering af ministeriets vejledningsmateriale, en styrket oplysningsindsats om elevers rettigheder over for skoler, elever og forældre, en ny EVA-undersøgelse samt i 2017 et tematisk tilsyn med skolernes overholdelse af børnekonventionen i forhold til høring af eleverne ved udskrivning.

Det fremgår desuden af ministeriets brev, at de nævnte tiltag inden for 2 år skal øge andelen af elever på frie grundskoler og efterskoler, som inddrages i beslutningen om udskrivning, og at ministeriet i første halvår 2018 vil orientere mig om de gennemførte initiativer og aktiviteter, herunder resultaterne af det tematiske tilsyn og den påtænkte nye EVA-undersøgelse.

På mødet den 7. oktober 2016 tilkendegav jeg over for ministeriet, at der efter min opfattelse foreligger et konventionsproblem, da artikel 12 i FN's børnekonvention – om barnets ret til at blive hørt – i væsentligt omfang ikke synes at blive efterlevet på privatskoleområdet. Jeg redegjorde endvidere for den særlige forpligtelse, som ombudsmanden har på børneområdet efter ombudsmandslovens § 12, stk. 2, og på den baggrund bad jeg ministeriet om at overveje, om ministeriet ville fastholde det, som ministeriet meddelte mig i brevet af 30. juni 2016.

Undervisningsministeriet har i brev af 28. oktober 2016 redegjort for de forpligtelser, der efter ministeriets vurdering kan udledes af gældende lovgivning med hensyn til opstilling af krav til de frie skolers håndtering af bortvisnings-sager.

Ministeriet har anført, at der i lov om friskoler og private grundskoler mv. ikke er eksplicite bestemmelser om inddragelse af børnene, men at der i lovens § 1, stk. 2, 2. pkt., stilles et grundlæggende krav om, at de frie grundskoler efter deres formål og i hele deres virke skal forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene,

Ministeriet har gengivet forarbejderne til bestemmelsen (§ 1, nr. 3, i lovforslag nr. L 105 fremsat den 23. februar 2005) og anført, at det her klart fremgår, at kravet til skolerne om inddragelse af grundlæggende friheds- og menneskerettigheder omfatter "hele deres virke", herunder også ved optagelse, hvilket efter ministeriets opfattelse også omfatter beslutninger om sanktioner over for eleverne, herunder udskrivning og bortvisning. Ministeriet har endvidere anført, at selv om forarbejderne alene nævner Den Europæiske Menneskerettighedskonvention direkte, så vedrører lovteksten "grundlæggende menneske- og frihedsrettigheder", hvilket bl.a. må omfatte andre grundlæggende internationale menneskerettighedskonventioner som Danmark har tiltrådt, herunder f.eks. FN's børnekonvention.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at bestemmelsen i friskolelovens § 1, stk. 2, 2. pkt., indebærer, at de frie grundskoler skal inddrage det berørte barns synspunkter, hvor det er relevant.

Ministeriet har foretaget en lignende gennemgang af bestemmelsen i § 1, stk. 1, i lov om efterskoler og frie fagskoler og forarbejderne hertil (§ 1, nr. 1, i lovforslag nr. L 221 fremsat den 5. april 2006). Ministeriet har anført, at selv om det ikke fremgår af forarbejderne, må kravet om "demokratisk dannelse" i § 1, stk. 1, bl.a. indebære en forpligtelse for skolerne til at inddrage den berørte elevs synspunkter, hvor det er relevant.

Undervisningsministeriet har sammenfattende anført, at ministeriet på baggrund af de allerede gældende forpligtelser for friskolerne ikke finder, at der er aktuelt behov for yderligere lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet om inddragelse af eleverne på de frie skoler.

Ministeriet har afslutningsvis anført, at ministeriet er indstillet på at søge politisk tilslutning til en præcisering af ministeriets retsopfattelse i lovgivningen, hvis jeg fortsat finder det problematisk, at lovgivningen ikke indeholder en eksplicit regulering af spørgsmålet.

Ombudsmandens udtalelse

1. Efter artikel 12, stk. 1, i FN's børnekonvention skal deltagerstaterne sikre et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet, og barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

Børnekonventionen er ikke som Den Europæiske Menneskerettighedskonvention generelt inkorporeret ved lov i dansk ret. Børnekonventionen er heller ikke specifikt inkorporeret i dansk lovgivning inden for skoleområdet.

Børnekonventionen – herunder artikel 12 – udgør således ikke en del af retsgrundlaget for friskolers, private grundskolers og efterskolers afgørelser i sager om udskrivning eller bortvisning af elever.

2. Det overordnede ansvar for efterlevelse af børnekonventionens bestemmelser påhviler staten, og på skoleområdet påhviler dette ansvar Undervisningsministeriet.

Der er ingen udtrykkelige bestemmelser om elevers ret til at blive hørt i lov om friskoler og private grundskoler mv. (lovbekendtgørelse nr. 1075 af 8. juli 2016) eller i lov om efterskoler og frie fagskoler (lovbekendtgørelse nr. 1076 af 8. juli 2016).

Det fremgår af ministeriets redegørelse af 28. oktober 2016, at det er ministeriets opfattelse, at § 1, stk. 2, 2. pkt., i friskoleloven – på baggrund af forarbejderne til bestemmelsen – indebærer en pligt for de frie grundskoler til at høre en elev forud for en afgørelse om udskrivning eller bortvisning.

Efter min opfattelse må det anses for meget tvivlsomt, om der i bestemmelsens ordlyd og forarbejder er tilstrækkelig dækning for en sådan fortolkning.

Tilsvarende gælder efter min opfattelse med hensyn til bestemmelsen i § 1, stk. 1, i lov om efterskoler og frie fagskoler.

Jeg må derfor fastholde min opfattelse af, at der på privatskoleområdet ikke – i hvert fald ikke med den fornødne sikkerhed – kan siges at foreligge bindende regler om elevernes ret til at blive hørt i forbindelse med sager om udskrivning eller bortvisning.

Som jeg redegjorde for på mødet den 7. oktober 2016, betyder fraværet af bindende regler på området, at jeg ikke har mulighed for at anvende ombudsmandens almindelige reaktionsmuligheder ved min behandling af klager over

afgørelser om udskrivning eller bortvisning fra private grundskoler eller efterskoler. Jeg har derfor i forbindelse med konkrete klager valgt ikke at undersøge disse sager nærmere.

3. Det fremgår af EVA-rapporten om udskrivning af elever fra frie grundskoler, efterskoler og de frie fagskoler, at der i undersøgelsen deltog 468 skoler ud af i alt 785 skoler (en svarprocent på ca. 60). På de deltagende 468 skoler blev der udskrevet i alt 1.372 elever på skolens foranledning i en periode inden for to skoleår (2014/15 og 2015/16). Undersøgelsen viste bl.a. at eleverne på de frie grundskoler blev inddraget i 56 pct. af sagerne, og på efterskolerne blev eleverne inddraget i 82 pct. af sagerne.

Undervisningsministeriet har på baggrund af EVA-rapporten fundet det nødvendigt at intensivere informationsindsatsen de kommende 2 år med henblik på at øge andelen af elever, der inddrages.

Ministeriet har i øvrigt i sit brev af 28. oktober 2016 oplyst, at den intensiverede indsats er blevet forsinket, fordi drøftelser med interessenterne har taget længere tid end forventet. Indsatsen påregnes derfor først igangsat i første halvår 2017.

4. Jeg rejste i brev af 22. april 2014 spørgsmålet om utilstrækkelig efterlevelse af børnekonventionens artikel 12 over for ministeriet på baggrund af nogle konkrete klager, som jeg havde modtaget.

Jeg må på nuværende tidspunkt konstatere, at den informations- og vejledningsindsats, som ministeriet har iværksat, endnu ikke har ført til, at barnets ret til at blive hørt efter børnekonventionens artikel 12 kan betegnes som efterlevet på privatskoleområdet.

5. Ombudsmanden har på børneområdet en særlig forpligtelse til at gøre opmærksom på eventuelle problemer i forbindelse med lovgivningens forenelighed med Danmarks internationale forpligtelser til at sikre børns rettigheder.

Efter § 12, stk. 2, i ombudsmandsloven skal ombudsmanden således i forbindelse med sin virksomhed overvåge, om gældende love eller administrative bestemmelser er forenelige særligt med Danmarks internationale forpligtelser til at sikre børns rettigheder, herunder FN's konvention om barnets rettigheder. Bliver ombudsmanden opmærksom på mangler, skal ombudsmanden give Folketinget og vedkommende minister meddelelse herom.

På baggrund af EVA-rapporten og den tid, der nu er gået, siden jeg gjorde ministeriet opmærksom på spørgsmålet om utilstrækkelig efterlevelse,

henstiller jeg derfor til Undervisningsministeriet at overveje lovgivning som et effektivt middel til efterlevelse af artikel 12 om barnets ret til at blive hørt på privatskoleområdet.

Jeg beder venligst Undervisningsministeriet om at underrette mig om resultatet af ministeriets overvejelser **senest den 1. marts 2017**.

Jeg har i dag orienteret Folketingets Retsudvalg og Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg om sagen.

Til ministeriets orientering vedlægger jeg kopi af mine breve til udvalgene.

Jeg lægger på min hjemmeside en opfølgning på de to nyheder, som jeg tidligere har offentliggjort om sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi sendes til:

Folketingets Retsudvalg

Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg