



2015-53

Privatskoleelevers ret til at blive hørt før bortvisning eller udskrivning. Børnekonventionens artikel 12

Ombudsmanden havde behandlet to klager over, at elever på private grundskoler med ganske kort varsel var blevet bortvist/udskrevet, bl.a. uden forudgående høring.

29. juni 2015

Da der hverken i friskoleloven eller efterskoleloven er bestemmelser om barnets ret til at blive hørt, bad ombudsmanden Undervisningsministeriet om en generel udtalelse om implementeringen af Børnekonventionens artikel 12, der fastslår et barns ret til at blive hørt i alle forhold, der vedrører barnet.

Menneskerettigheder

2

Undervisningsministeriet udarbejdede herefter to vejledninger: en til skoleledere og en til elever. Vejledningen til skoleledere gør opmærksom på, at kravet om inddragelse efter Børnekonventionen gælder i alle sager, og vejledningen til elever gør opmærksom på deres ret til at blive hørt.

På den baggrund foretog ombudsmanden sig ikke mere, men bad om orientering fra ministeriet om en påtænkt evaluering af indsatsen i 2016. Endvidere ville han løbende følge med i, om han modtog klager over privatskolers eller efterskolers manglende inddragelse af elever i sager om f.eks. udskrivning eller bortvisning.

(Sag nr. 13/05173)

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

I det følgende gengives ombudsmandens bemærkninger i sagen (oprindelig stilet til Undervisningsministeriet).

Ombudsmandens bemærkninger

1. Artikel 12 i FN's Børnekonvention omhandler barnets ret til at blive hørt enten direkte eller gennem en repræsentant. Bestemmelsen har følgende indhold:

"Artikel 12

1. Deltagerstaterne skal 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; barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

2. Med henblik herpå skal barnet især gives mulighed for at udtale sig i enhver behandling ved dømmende myndighed eller forvaltningsmyndighed af sager, der vedrører barnet, enten direkte eller gennem en repræsentant eller et passende organ i overensstemmelse med de i national ret foreskrevne fremgangsmåder."

FN's Børnekomité, som overvåger landenes overholdelse af Børnekonventionen, har udarbejdet en række generelle bemærkninger ("General Comments") til konventionens bestemmelser. De generelle bemærkninger indeholder vejledning om anvendelsen af konventionen og er udtryk for FN's Børnekomité's fortolkning af konventionens bestemmelser og komitéens opfattelse af retstilstanden på området.

I 2009 offentliggjorde FN's Børnekomité generelle bemærkninger til Børnekonventionens artikel 12 (General comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard). I indledningen anføres der bl.a. følgende (afsnit 2):

"2. The right of all children to be heard and taken seriously constitutes one of the fundamental values of the Convention. The Committee on the Rights of the Child (the Committee) has identified article 12 as one of the four general principles of the Convention, the others being the right to non-discrimination, the right to life and development, and the primary consideration of the child's best interests, which highlights the fact that this article establishes not only a right in itself, but should also be considered in the interpretation and implementation of all other rights."

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

2. Børnekonventionen er ikke inkorporeret i dansk lovgivning. Det overordnede ansvar for implementering af konventionens bestemmelser påhviler staten.

Artikel 12, stk. 2, vedrører behandling ved dømmende myndighed eller forvaltningsmyndighed. I forbindelse med en privat skoles behandling af et barns forhold er det således konventionens artikel 12, stk. 1, der er relevant.

På skoleområdet påhviler det overordnede ansvar for implementeringen af denne bestemmelse Undervisningsministeriet.

Der er ingen bestemmelser om et barns ret til at blive hørt i lov om friskoler og private grundskoler mv. (lovbekendtgørelse nr. 917 af 13. august 2014) eller i lov om efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (lovbekendtgørelse nr. 916 af 13. august 2014).

Frie grundskoler og efterskoler er oprettet som selvejende institutioner på privatretligt grundlag og henregnes ikke til den offentlige forvaltning. Skolerne er derfor ikke omfattet af forvaltningsloven.

Enkelte af forvaltningslovens bestemmelser gælder imidlertid alligevel for både frie grundskoler og efterskoler. I lov om friskoler og private grundskoler mv. er det således fastsat (jf. § 5, stk. 10), at bestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 2 om inhabilitet og kapitel 8 om tavshedspligt mv. gælder for bestyrelsen, lederen og andre ansatte ved skolen samt de tilsynsførende, der er nævnt i lovens § 9 a, stk. 1.

I lov om efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler er det tilsvarende fastsat (jf. § 7, stk. 5), at de nævnte bestemmelser om inhabilitet og tavshedspligt mv. gælder for bestyrelsen, forstanderen og andre ansatte ved skolen.

Det er ikke i de to nævnte love fastsat, at forvaltningslovens regler om parts-høring er gældende.

3. Jeg har siden oprettelsen af Ombudsmandens Børnekontor den 1. november 2012 modtaget flere klager over private grundskoler og efterskoler.

To af sagerne handlede om, at private grundskoler med ganske kort varsel havde bortvist/udskrevet en elev. Der blev i begge sager bl.a. klaget over, at skolelederens afgørelse blev truffet på et udokumenteret og ikke tilstrækkeligt oplyst grundlag og uden forudgående høring af forældrene og eleven selv.

På baggrund af de problemstillinger, som de to konkrete sager omhandlede – og under henvisning til Børnekonventionens artikel 12, stk. 1, samt forvalt-

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

ningslovens § 1, stk. 3 – bad jeg i brev af 22. april 2014 Undervisningsministeriet om en generel udtalelse.

Jeg oplyste samtidig, at jeg med min anmodning sigtede til flere muligheder.

Jeg nævnte således for det første Undervisningsministeriets mulighed for – i det omfang betingelserne i forvaltningslovens § 1, stk. 3, er opfyldt – at sætte relevante bestemmelser i forvaltningsloven i kraft over for de frie grundskoler. For det andet nævnte jeg muligheden for at indføje relevante bestemmelser i friskoleloven i lighed med lovens § 5, stk. 10, og for det tredje ministeriets mulighed for at udsende vejledende retningslinjer til de frie grundskoler.

Jeg orienterede efterfølgende i breve af 8. og 9. maj 2014 og 11. juni 2014 Undervisningsministeriet om yderligere fire henvendelser, som jeg havde modtaget, med klager over udskrivning/bortvisning fra henholdsvis to private grundskoler og to efterskoler.

Den 29. august 2014 blev der efter anmodning fra Undervisningsministeriet afholdt et møde mellem repræsentanter for ministeriet, mig og nogle af mine medarbejdere.

4. I brev af 3. oktober 2014 meddelte Undervisningsministeriet mig, at ministeriet havde drøftet problemstillingen om inddragelse af eleverne på frie grundskoler og efterskoler med skoleforeningerne på området.

Ministeriet oplyste, at de frie skolers foreninger tydeligt havde tilkendegivet, at det er vigtigt at inddrage børnene i forbindelse med beslutninger, der angår deres forhold, og at foreningerne derfor var parate til aktivt at medvirke til en vejlednings- og informationsindsats over for skolerne med henblik på en tydeliggørelse af de allerede gældende forpligtelser, som kan udledes af lovgivningen for de pågældende skoler.

Undervisningsministeriet meddelte mig endvidere i brev af 2. februar 2015, at også Danske Skoleelever havde tilkendegivet, at foreningen gerne ville indgå i et samarbejde om en vejlednings- og informationsindsats over for skolerne. På den baggrund havde ministeriet i samarbejde med foreningerne udarbejdet et udkast til en publikation om inddragelse af den enkelte elev i sager, der angår den pågældende elev.

Den 26. marts 2015 har Undervisningsministeriet sendt mig to publikationer, der sammen med en nyhed blev offentliggjort på ministeriets hjemmeside samme dag.

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

Den ene publikation, med titlen "At lytte og inddrage – FN's børnekonvention og de frie skoler", retter sig mod bestyrelser, skoleledere og lærere på de frie skoler. Heri er der bl.a. anført følgende:

"Danmark har i 1991 tiltrådt FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder. Efter FN's børnekonvention artikel 12 har et barn, altså en person under 18 år, ret til at give udtryk for sine egne synspunkter. Barnet har krav på, at dets synspunkter indgår i grundlaget for beslutninger, der vedrører barnet.

En udskrivning af eller bortvisning fra skolen er sådan en beslutning, der vedrører barnet. Børnekonventionens krav om inddragelse betyder, at eleverne skal inddrages, og deres synspunkter skal indgå i grundlaget for skoleledelsens beslutning om at udskrive eller bortvise barnet.

...

Denne publikation skal sikre, at skolerne er opmærksomme på, at kravet om inddragelse efter FN's børnekonvention gælder i alle sager. (...)

...

I situationen

Når en fri skole overvejer at afslutte samarbejdet ved at udskrive eller bortvise en elev mod elevens og forældrenes ønske, er det vigtigt, at skolens ledelse optræder professionelt. Processen omkring beslutningen bør være tydelig for både skolens ledelse, lærere og for eleven og dennes forældre.

Skolens ledelse bør sørge for, at eleven bliver hørt om udskrivningen eller bortvisningen og får en chance for at fremsætte sine egne synspunkter. Eleven skal inddrages som aktør i sine egne forhold.

Formålet er, at elevens synspunkter bliver taget alvorligt, og at barnet eller den unge bliver konsulteret og informeret, inden skolens ledelse træffer beslutningen. Det betyder, at synspunkterne, med passende hensyn til elevens alder og modenhed, skal indgå i overvejelserne om udskrivningen eller bortvisningen."

I publikationen rådes skoleledelsen også til bl.a. at inddrage eleven så tidligt, at hans eller hendes synspunkter reelt kan påvirke beslutningen om en udskrivning eller bortvisning. Der gøres opmærksom på, at den vanskelige samtale med eleven skal tilrettelægges omhyggeligt ud fra barnets alder og modenhed, og at det er vigtigt, at eleven får mulighed for at formidle sin egen oplevelse af sagen.

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

Undervisningsministeriets anden publikation er stilet "Til alle elever på frie grundskoler, efterskoler og frie fagskoler" med titlen "Jeg har ret til at blive lyttet til – om dine rettigheder hvis du ikke mere må gå på skolen". Heri oplyses eleverne bl.a. om deres ret til at blive hørt efter Børnekonventionen, om deres mulighed for selv at bede skolen om et møde, hvis ikke skolen indkalder til et møde, og om retten til at have en bisidder med.

Eleverne oplyses også om muligheden for at rette henvendelse til Center for Elevrådgivning – Elevtelefonen, Danske Skoleelever eller Ombudsmandens Børnekontor, hvis de ikke bliver hørt af deres skole.

Det fremgår af Undervisningsministeriets brev af 26. marts 2015, at foreningerne vil iværksætte en særskilt informationsindsats med udgangspunkt i materialet, og at de i deres løbende virksomhed også vil have fokus på problemstillingen. I den forbindelse vil Danske Skoleelever og de frie skolers foreninger have et samarbejde om opfølgning på publikationerne.

Undervisningsministeriet har i sit brev af 2. februar 2015 anført, at det er ministeriets opfattelse, at den målrettede vejlednings- og informationsindsats forventes at skabe en sådan opmærksomhed på skolerne, at det ikke er nødvendigt med en lovgivning, der fastlægger en særlig proces, som de frie skoler skal følge, for inddragelse af en elev i sager om udskrivning eller bortvisning af eleven.

Undervisningsministeriet har desuden i sit brev af 26. marts 2015 oplyst, at der er etableret en fælles opfølgingsgruppe mellem de frie skolers foreninger og Danske Skoleelever, hvor ministeriet varetager formandskabet. Opfølgingsgruppen skal sikre fremdriften i opfølgingsarbejdet, herunder

- sikre gensidig orientering om opfølgningsindsatser i de enkelte foreninger
- være en ramme for drøftelse om fælles tiltag
- drøfte en fælles baseline for en evaluering af indsatsen
- drøfte gennemførelse af en evaluering og
- drøfte resultatet af evalueringen med henblik på en eventuel yderligere opfølgningsindsats.

Det fremgår, at opfølgingsgruppens arbejde påbegyndes i april 2015 og foreløbigt fortsætter frem til 1. kvartal 2016. Undervisningsministeriet vil løbende følge opfølgningsindsatsen, og det oplyses, at ministeriet vil orientere mig om resultatet af den påtænkte evaluering og drøftelserne om opfølgningsindsatsen i starten af 2016.

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

5. Det overordnede ansvar for implementering af et barns ret til at blive hørt efter artikel 12 i FN's Børnekonvention påhviler på skoleområdet som nævnt Undervisningsministeriet.

Denne implementering af barnets ret i sager vedrørende frie grundskoler og efterskoler har ministeriet valgt at gennemføre via iværksættelse af en vejlednings- og informationsindsats over for de omhandlede skoler og deres elever.

Jeg må lægge til grund, at det er Undervisningsministeriets vurdering, at den vejlednings- og informationsindsats, som ministeriet har iværksat i samarbejde med skoleforeningerne på området og Danske Skoleelever – kombineret med en opfølgende indsats – vil være tilstrækkelig i forbindelse med sager om f.eks. udskrivning eller bortvisning fra en fri grundskole eller en efterskole.

På baggrund af de oplysninger og det materiale, som jeg har modtaget fra Undervisningsministeriet, har jeg ikke grundlag for at foretage mig mere i sagen på nuværende tidspunkt.

Jeg bemærker dog, at jeg går ud fra, at de to publikationer – som et led i den valgte vejlednings- og informationsindsats – vil blive gjort væsentligt mere synlige og tilgængelige på Undervisningsministeriets hjemmeside, end de er nu.

6. Jeg afventer nu Undervisningsministeriets orientering i starten af 2016 om resultatet af den påtænkte evaluering og drøftelserne om opfølgningsindsatsen.

Jeg vil løbende følge med i, om Ombudsmandens Børnekontor modtager klager over frie grundskolers eller efterskolers manglende inddragelse af elever i sager om f.eks. udskrivning eller bortvisning af de pågældende.

Til orientering kan jeg oplyse, at jeg på min hjemmeside lægger en opfølgning på den nyhed, som jeg offentliggjorde, i forbindelse med at jeg rejste sagen over for Undervisningsministeriet.