



Folketingets Ombudsmand  
Gammeltorv 22  
1000 København K

Departementet

Frederiksholms Kanal 21  
1220 København K  
Tlf. nr.: 32 92 50 00  
E-mail: [uvm@uvm.dk](mailto:uvm@uvm.dk)  
[www.uvm.dk](http://www.uvm.dk)  
CVR nr.: 20453044

## Inddragelse af elever på frie skoler og FN's børnekonvention

28. oktober 2016  
Sags nr.:16/11123

I fortsættelse af møde den 7. oktober 2016 skal Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling herved redegøre nærmere for den retlige baggrund for ministeriets vejlednings- og informationsindsats overfor de frie skoler om inddragelse af eleverne i overensstemmelse med FN's børnekonvention artikel 12, stk. 1.

Sidst i nærværende brev er endvidere en orientering om status for opfølgningen på Danmarks Evalueringsinstituts (EVA) rapport "Udskrivning af elever. En undersøgelse af omfanget og den eksisterende praksis på de frie grundskoler, efterskoler og de frie fagskoler", jf. senest ministeriets brev af 30. juni 2016.

### 1. Om det retlige grundlag

Ved brev af 3. oktober 2014 har Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (dengang Undervisningsministeriet) afgivet en udtalelse i anledning af Folketingets Ombudsmands brev af 22. april 2014 angående børns rettigheder.

Som det fremgår af udtalelsen var ministeriet umiddelbart enig i, at en løsning med lovgivning vil være den enkleste løsning, men ministeriet fandt imidlertid, at der tillige måtte tages hensyn til de frie skolers særlige stilling som et alternativ til de offentlige skoletilbud, hvor det er op til den enkelte skole selv at træffe beslutning om, hvilke elever der må gå på skolen. På baggrund af drøftelser med de frie skolers foreninger og deres tilsagn om at medvirke i en vejlednings- og informationsindsats overfor skoler med henblik på tydeliggørelse af de allerede gældende forpligtelser, som kan udledes af lovgivningen for de pågældende skoler.

Der redegøres på den baggrund i det efterfølgende for de allerede gældende forpligtelser, der efter Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings vurdering kan udledes af den gældende lovgivning med hensyn til opstilling af krav til de frie skolers håndtering af bortvisningssager.

## 2. Generelt om de private skoler

De private skoler, der i lovgivningen er betegnet som frie grundskoler, efterskoler og frie fagskoler, er oprettet på privatretligt grundlag som selvejende institutioner, der kan modtage statstilskud under nærmere i lovgivningen fastlagte vilkår. Private skoler oprettes således på privat initiativ og skal opkræve en betaling hos forældrene i forbindelse med skolegangen, dvs. der er ikke tale om et fuldt ud offentligt finansieret skoletilbud. Der henvises til lov om friskoler og private grundskoler m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 1075 af 8. juli 2016, og lov om efterskoler og frie fagskoler, jf. lovbekendtgørelse nr. 1076 af 8. juli 2016.

De pågældende skoler er ikke en del af den offentlige forvaltning, men bestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 2 om inhabilitet og kapitel 8 om tavshedspligt m.v. gælder for bestyrelsen, lederen og andre ansatte ved skolerne, jf. § 5, stk. 10, i lov om friskoler og private grundskoler m.v. og § 7, stk. 5, i lov om efterskoler og frie fagskoler.

Idet omfang virksomhed som fri grundskole, efterskole eller fri fagskole sker i regi af en kombineret institution, skal den kombinerede institution opfylde betingelserne for virksomheden, dvs. være i overensstemmelse med lovgrundlaget for de skoleformer, der indgår i den kombinerende institution. Der henvises til § 5 a i lov om friskoler og private grundskoler m.v., § 12 b i lov om efterskoler og frie fagskoler, § 3 i lov om private gymnasieskoler, studenterkurser og kurser til højere forberedelseseksamen (hf-kurser), jf. lovbekendtgørelse nr. 891 af 29. juni 2016, og § 10 i lov nr. 1605 af 26. december 2013 om folkehøjskoler som ændret ved § 7 i lov nr. 1539 af 27. december 2014. Det bemærkes, at lov om folkehøjskoler henhører under Kulturministeriets område.

Den undervisning, hvortil der på de private skoler ydes statstilskud, er et tilbud til forældrene om at kunne vælge en skole, som alternativ til den offentlige folkeskole, jf. herved folkeskolelovens § 33, stk. 2. For frie grundskoler omfatter det børnehaveklasse, 1.-9. klassetrin samt 10. klassetrin, jf. herved også § 1, stk. 2, i lov om friskoler og private grundskoler m.v. For efterskoler og frie fagskoler omfatter det elever, der efter 7. klassetrin for efterskolernes vedkommende har afsluttet 8 års skolegang, 7. klasse eller er fyldt 14 år, og for frie fagskolers vedkommende har afsluttet 10 års skolegang, 9. klasse eller er fyldt 16 år, jf. herved også § 13, stk. 1, nr. 1 og 2, i lov om efterskoler og frie fagskoler.

Med hensyn til den betaling som der opkræves i forbindelse med skolegang på de private skoler gælder:

- For de frie grundskolers vedkommende, at den mindste skal udgøre 1/8 af det gennemsnitlige statstilskud pr. årselev. Der henvises til § 5, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1833 af 18. december 2015 om tilskud m.v. til friskoler og private grundskoler mv.

- For efterskoler og frie fagskolars vedkommende fastsætter skolen en elevbetaling, der ikke væsentligt må være over gennemsnittet for skoleformen, men mindst skal være på et på de årlige finanslove fastsat beløb, der for 2016 er 1.027 kr. ugentligt for dagelever og 1.456 kr. ugentligt for kostelever. Der henvises til § 11 i lov om efterskoler og frie fagskoler og anmærkningerne til finansloven for 2016 ad § 20.22.11.

Det bemærkes, at de konkrete vilkår for betalingen beror på en aftale, der indgås af forældrene og den enkelte privatskole. Disse aftaler er ikke reguleret i lovgivningen om de private skoler, hvorfor der er tale om en privatretlig aftale mellem forældrene og skolen, herunder også i forbindelse med en af aftaleparters misligholdelse af betalingsaftalen.

Det bemærkes, at der udover betalingselementet kan indgå andre elementer i aftalen om skolegang, hvorom den enkelte frie skole selv fastsætter vilkårene. Der kan f.eks. være forudsætninger om forældrenes deltagelse etc. i aktiviteter på skolen.

### **3. Elevernes adgang til private skoler**

De private skoler afgør selv, hvilke elever de vil have på skolerne.

Det fremgår for de frie grundskolers vedkommende direkte af § 1, stk. 1, 2. pkt., i lov om friskoler og private grundskoler m.v. Bestemmelsen i § 1, stk. 1, har følgende ordlyd:

”Friskoler og private grundskoler (frie grundskoler) kan inden for rammerne af denne lov og lovgivningen i øvrigt give undervisning, der stemmer med skolernes egen overbevisning og tilrettelægge undervisningen i overensstemmelse med denne overbevisning. Skolerne afgør inden for de samme rammer frit, hvilke elever de vil have på skolerne.”

Bestemmelsen blev indsat ved § 1, nr. 1, i lov nr. 336 af 18. maj 2005. Af bemærkningerne i lovforslag nr. L 105 fremsat 23. februar 2005 fremgår bl.a. følgende:

#### *”Ad 5. Lovfæstelse af skolernes grundlæggende friheder*

De frie grundskoler er historisk helt grundlæggende karakteriseret ved, at de inden for lovens rammer har frihed til at give og tilrettelægge en undervisning, der stemmer med skolens egen overbevisning, uanset om denne overbevisning er af kulturel, religiøs, politisk eller anden karakter. Det samme gælder skolernes ret til selv at afgøre, hvilke elever de vil have. Herved har dansk grundskolekultur sikret et væsentligt frirum til forældrene til at have eller selv skabe sig et alternativ til den offentlige folkeskole. Dette princip om skolefrihed, som blev grundlovsfæstet i 1915, har fundet ud-

tryk i Grundlovens § 76. Skolefriheden modsvarer af den grundlæggende pligt for skolerne til at sikre, at undervisningen skal stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Regeringen finder derfor, at der bør ske en lovfæstelse af skolernes grundlæggende friheder for derved at sikre, at den væsentlige balance mellem på den ene side skolernes grundlæggende friheder og på den anden side skolernes pligter fremgår af loven. En lovfæstelse af skolernes grundlæggende frihed vil naturligvis ikke kunne begrunde, at skolerne kan unddrage sig opfyldelsen af deres forpligtelser efter lovgivningen, herunder særligt pligten til at sikre, at skolernes undervisning står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, og pligten til at forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre.”

[De almindelige bemærkninger]

”Til nr. 1

Efter lovforslaget præciseres, at en fri grundskole indenfor rammerne af loven og lovgivningen i øvrigt kan give undervisning, der stemmer med skolens egen overbevisning og frit kan afgøre, hvilke elever den vil have på skolen. Bestemmelsen, hvormed det tilsigtes at lovfæste den grundlæggende frihed, som skoler efter den gældende lov er forudsat at have, skal sikre, at hensynet til skolernes grundlæggende frihed fortsat indgår med stor vægt i tilsynet med lovens overholdelse.

Med formuleringen om, at skolernes grundlæggende frihed afgrænses af ”rammerne af denne lov”, fastslås det samtidigt, at skolerne i udøvelsen af deres frihedsrettigheder ikke kan unddrage sig opfyldelsen af de forpligtelser, som påhviler skolerne efter friskoleloven. Dette gælder, uanset at en skole måtte begrunde en handling eller undladelse, som anses for at være i strid med en eller flere bestemmelser i friskoleloven med, at det vil være uforeneligt med skolens egen overbevisning at overholde den pågældende lovbestemmelse. En skole vil således for eksempel ikke kunne undlade at opfylde forpligtelsen efter lovens § 1, stk. 1, der efter forslaget bliver § 1, stk. 2, til at undervise om fx udviklingslæren og den humane biologi, eller at give eleverne seksualundervisning, eller undlade at give en undervisning herom, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskole, med den begrundelse, at dette vil være i strid med skolens egen religiøse overbevisning. Tilsvarende vil det være en forudsætning, at en skole, der er funderet på et ateistisk livssyn, underviser om forskellige religiøse skabelsesbetragtninger.

De frie grundskoler er omfattet af lov om etnisk ligebehandling og lov om inkorporering af Den Europæiske Menneskerettigheds-

konvention. Skolerne må således ikke forskelsbehandle på grund af race eller etnisk oprindelse, herunder i forbindelse med beslutninger om, hvem de vil have som elever. I øvrigt henvises til bemærkningerne til forslag nr. 3 nedenfor.”

[De specielle bemærkninger]

For efterskoler og frie fagskoler vedkommende er der ikke en tilsvarende bestemmelse i lov om efterskoler og frie fagskoler, hvoraf det direkte fremgår, at skolerne inden for lovgivningens rammer selv afgør, hvilke elever de vil have på skolerne. Det fremgår dog forudsætningsvis dels af § 2, stk. 1, i lov om efterskoler og frie fagskoler, at det er den enkelte skole som træffer beslutning om optagelse, dels af loven i øvrigt i og med, at der ikke er bestemmelser som giver ret til optagelse på skolerne, men alene bestemmelser som regulerer skolernes berettigelse til tilskud.

#### **4. FN's Børnekonvention**

I forbindelse med en privat skoles behandling af et barns forhold er det artikel 12, stk. 1, i FN's Børnekonvention, der er relevant. Artikel 12, stk. 1, har følgende ordlyd:

”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.”

Hvad dette nærmere indebære er beskrevet i de generelle bemærkninger fra FN's Børnekomite til konventionens artikel 12 (General comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard), hvor der bl.a. fremgår, at børns ret til at blive hørt og taget alvorligt er en af konventionens grundlæggende værdier, hvorfor denne ret også skal inddrages i fortolkning og gennemførelse af de øvrige rettigheder. Der henvises herved til de generelle bemærkninger pkt. 2, hvor det fremgår:

”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.”

Af de generelle bemærkninger fremgår videre, at artikel 12's ret for børn til frit at udtrykke deres synspunkter og tillæggelse af disse passende vægt i overensstemmelse med barnets alder og modenhed indebærer en for-

pligtelse til, at staterne sikrer denne ret via deres lovgivning, således, at den kan nydes fuldt ud af barnet. Der henvises herved til de generelle bemærkninger pkt. 15, hvor det fremgår:

”15. Article 12 of the Convention establishes the right of every child to freely express her or his views, in all matters affecting her or him, and the subsequent right for those views to be given due weight, according to the child’s age and maturity. This right imposes a clear legal obligation on States parties to recognize this right and ensure its implementation by listening to the views of the child and according them due weight. This obligation requires that States parties, with respect to their particular judicial system, either directly guarantee this right, or adopt or revise laws so that this right can be fully enjoyed by the child.”

Af de generelle bemærkninger fremgår endvidere, at børn skal høres i forbindelse med væsentlige valg i forbindelse med deres skolegang, herunder fremhæves retten til at blive hørt særligt i disciplinærsager og retten til at få sådanne afgørelser prøvet, især ved bortvisninger (som kan berøre barnets ret til uddannelse). Der henvises til de generelle bemærkninger pkt. 113, hvor det fremgår:

”113. In decisions about the transition to the next level of schools or choice of tracks or streams, the right of the child to be heard has to be assured as these decisions deeply affect the child’s best interests. Such decisions must be subject to administrative or judicial review. Additionally, in disciplinary matters, the right of the child to be heard has to be fully respected.<sup>17</sup> In particular, in the case of exclusion of a child from instruction or school, this decision must be subject to judicial review as it contradicts the child’s right to education.” [Note er undladt]

FN’s Børnekonvention indeholder endvidere i artikler 28 og 29 om generelle bestemmelser om uddannelse. Artiklerne har følgende ordlyd:

*”Artikel 28*

1. Deltagerstaterne anerkender barnets ret til uddannelse, og med henblik på gradvis at opnå denne ret og på grundlag af ligestillingsprincippet skal de især:

- (a) gøre grunduddannelse tvungen og gratis tilgængelig for alle;
- (b) opmuntre udviklingen af forskellige former for uddannelse, der følger efter grunduddannelsen, herunder almindelig og faglig uddannelse, gøre disse tilgængelige og opnåelige for ethvert barn og træffe passende forholdsregler, såsom indførelse af gratis uddannelse og tilbud om økonomisk bistand i trangstiftælde;
- (c) gøre højere uddannelse opnåelig for alle inden for rammerne af deres evner og med alle passende midler;

(d) gøre studievejledning og erhvervsvejledning tilgængelig og opnåelig for alle børn;

(e) træffe forholdsregler for at opmuntre regelmæssig deltagelse i skolegang og begrænse frafald.

2. Deltagerstaterne skal træffe alle passende forholdsregler for at sikre, at disciplinen i skolen administreres på en måde, der tilgodeser barnets værdighed som menneske og er i overensstemmelse med denne konvention.

3. Deltagerstaterne skal fremme og støtte internationalt samarbejde om uddannelsesspørgsmål, især med henblik på at bidrage til afskaffelse af uvidenhed og analfabetisme overalt i verden og lette adgangen til videnskabelig og teknisk viden og moderne undervisningsmetoder. I denne henseende skal der tages særligt hensyn til udviklingslandenes behov.

#### *Artikel 29*

1. Deltagerstaterne er enige om, at uddannelsen af barnet skal have til hensigt at

(a) udvikle barnets muligheder i relation til personlighed, evner og psykiske og fysiske formåen fuldt ud;

(b) udvikle respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og for de principper, der er nedfældet i De Forenede Nationers Pagt;

(c) udvikle respekt for barnets forældre, dets egen kulturelle identitet, sprog og værdier, og for de nationale værdier i det land, hvor barnet er bosat, og i landet, hvorfra barnet oprindeligt stammer og for kulturer, der adskiller sig fra barnets egen kultur;

(d) forberede barnet til et ansvarligt liv i et frit samfund i en ånd af forståelse, fred, tolerance, ligestilling af kønnene og venskab mellem alle folk, etniske, nationale og religiøse grupper og personer, som tilhører urbefolkninger;

(e) udvikle respekt for det naturlige miljø.

2. Ingen del af denne artikel eller artikel 28 må fortolkes som indblanding i enkeltpersoners eller organisationers frihed til at oprette og lede undervisningsinstitutioner. Der skal dog til enhver tid tages hensyn til de i denne artikels stykke 1 fastslåede principper samt til kravene om, at uddannelse i sådanne institutioner opfylder de af staten foreskrevne minimumsregler.”

Det bemærkes, at artiklerne om uddannelse ikke indebærer en forpligtelse for staten til at sikre børn en ubetinget ret til at forblive indskrevet på en privat uddannelsesinstitution, jf. herved også artikel 29, stk. 2.

#### **5. Særligt om de frie grundskolers forhold**

Der er ikke i lov om friskoler og private grundskoler m.v. eksplicite bestemmelser om inddragelse af børnene, men der stilles i lovens § 1, stk. 2, et grundlæggende krav om, at de frie grundskoler forbereder 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.

Bestemmelsen i § 1, stk. 2, 2. pkt., i lov om friskoler og private grundskoler m.v. har følgende ordlyd:

”Skolerne skal efter deres formål og i hele deres virke 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.”

Bestemmelsen fik sin nuværende affattelse ved § 1, nr. 3, i lov nr. 336 af 18. maj 2005. Af bemærkningerne i lovforslag nr. L 105 fremsat den 23. februar 2005 fremgår bl.a. følgende:

*”Ad 2. Udvidelse af de frie grundskolers forpligtelse til at forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre*

Der blev ved lov nr. 413 af 6. juni 2002 indsat et krav i loven om, at de frie grundskoler – ud over at give en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen – også skal forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre. I forbindelse med Folketingets behandling af det lovforslag, som lå til grund for denne lovændring (Lovforslag nr. L 163, fremsat den 13. marts 2002), fik den foreslåede bestemmelse, som indeholdt en direkte henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), den gældende enklere affattelse, idet henvisningen til EMRK udgik. Dette skete ifølge bemærkningerne til det til grundliggende ændringsforslag for at koncentrere bestemmelsen om det centrale i kravet til undervisningen om at forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre. Det fremgår af bemærkningerne til det nævnte ændringsforslag bl.a., at den ændrede formulering indeholder de samme overordnede krav til undervisningen som de i lovforslag nr. L 163 foreslåede. Dette er i de nævnte bemærkninger begrundet med, at forberedelsen af eleverne vil skulle ske på grundlag af de grundlæggende frihedsrettigheder og menneskerettigheder, da disse rettigheder er en væsentlig del af det danske samfunds karakter.

Selv om der derfor på baggrund af bemærkningerne til det forslag, som ligger til grund for den gældende bestemmelse, juridisk ikke kan være tvivl om, at bestemmelsen allerede indebærer et krav til skolerne om ”at udvikle og styrke elevernes kendskab til og respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene”, vil det efter regeringens op-



fattelse, ikke mindst af integrationspolitiske grunde, være mest hensigtsmæssigt at indføje dette krav i bestemmelse, således at kravet fremgår eksplicit heraf.

For at sikre at fundamentalistiske eller ekstremistiske handlinger, der begrundes i religiøse hensyn m.v., men som alvorligt strider mod menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, herunder ligestillingen mellem kønnene, ikke kan finde sted på eller fra en fri grundskole, selvom en sådan adfærd ikke har direkte forbindelse med undervisningen af eleverne, finder regeringen, at kravet endvidere bør udvides til at omfatte skolernes hele virke.

Det foreslåede udvidede krav til skolernes forpligtelse til at forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre, vil som afledt konsekvens kunne indebære, at en skoles bestyrelse til skolens lærere og andre ansatte ligeledes må skulle skærpe skolens krav, herunder det til enhver tid på skolen gældende dekorumkrav, for at sikre, at skolen også altid vil kunne leve op til lovens krav på dette punkt.

Den Europæiske Menneskerettigheds Domstol har i en række sager fastslået, at EMRK ikke beskytter ytringer, tanker, ideer og handlinger m.v., der er i modstrid med konventionen. Konventionen beskytter således kun foreninger, ytringer, forsamlinger m.v., som respekterer demokratiet samt lighed mellem kønnene. Den foreslåede ændring er i overensstemmelse med konventionen.”  
[De almindelige bemærkninger]

”Til nr. 3

Bestemmelsen præciserer med tilføjelsen ”efter deres formål og i hele deres virke” den gældende bestemmelse, herunder at kravet om at forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre omfatter hele skolens virksomhed, herunder eventuel modersmålsundervisning og sprogstimulering. Kravet vil således også omfatte skolens praksis med hensyn til optagelse af elever og skolens ansættelse og afskedigelse af personale, herunder personalepolitik, hvis denne praksis kommer til udtryk over for eleverne på en sådan måde, at skolen herved ikke vil kunne leve op til kravet i bestemmelsen. Det vil som følge heraf være i strid med bestemmelsen, hvis skolen i sin optagelsespraksis udøver diskrimination på baggrund af køn eller etnisk oprindelse. Bestemmelsen vil derimod ikke afskære skoler, der bygger på en bestemt religiøs overbevisning, fra kun at have elever med den samme religiøse overbevisning, fra kun at have elever med den samme religiøse overbevisning som skolen eller kun at have elever, hvis forældre har den samme overbevisning som skolen.

Det vil efter forslaget endvidere blive udtrykkeligt fastslået i bestemmelsen, at de frie grundskoler er forpligtede til at undervise eleverne på en sådan måde, at eleverne vil kunne lære og bl.a. derigennem kunne komme til at respektere, at det danske samfund bygger på en række grundlæggende menneske- og frihedsrettigheder, herunder forbud mod diskrimination, hvad enten det drejer sig om køn, race eller religion m.v. Dette er i bestemmelsen særligt fremhævet for så vidt angår ligestillingen mellem kønnene. Skolerne må derfor ikke foretage handlinger eller undladelser, som krænker kravet om, at skolerne skal udvikle og styrke elevernes kendskab til og respekt for f.eks. ligestillingen mellem kønnene. Det vil derfor være uforeneligt med den præciserede bestemmelse for en skole at bygge på en grundholdning om, at manden er kvinden overlegen. Det gælder uanset, om skolen i sin undervisning samtidigt sikrer, at eleverne får kendskab til de principper for ligestilling mellem kønnene, som samfundet i øvrigt bygger på med henblik på, at eleverne vil kunne komme til at respektere dette. Tilsvarende gælder, hvis en skole bygger på en holdning om, at et eller flere af principperne for det danske folkestyre er forkerte, eller at der ikke skal være religionsfrihed i Danmark eller andre lande. Forslaget indebærer, at en skole, der bygger på en grundholdning eller overbevisning, som efter sit indhold er uforeneligt med kravet om at forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre og med respekt af de grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestillingen mellem kønnene, reelt ikke vil kunne opfylde dette helt grundlæggende krav. Forældre, der uanset dette måtte ønske at give deres børn en undervisning, som bygger på en sådan grundholdning eller overbevisning, vil herefter være henvist til for egen regning at sørge herfor efter reglerne om hjemmeundervisning. Det vil dog også for sådan undervisning være et krav, at undervisningen skal stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.”

[De specielle bemærkninger]

Det fremgår således klart af forarbejderne, at de frie grundskoler ved deres optagelse af elever og gennemførelse af undervisning skal inddrage grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Dette krav til de frie grundskoler omfatter ”hele deres virke”, herunder også ved optagelse, hvilket også omfatter beslutninger om sanktioner overfor eleverne, herunder udskrivning/bortvisning (en bortvisning er en beslutning om ophør af optagelse). Det fremgår videre, at de frie grundskolers praksis som den kommer til udtryk over for eleverne skal kunne leve op til kravet i bestemmelsen.

Selv om forarbejderne alene nævner Den Europæiske Menneskerettighedskonvention direkte så vedrører lovtæksten ”grundlæggende menneske- og frihedsrettigheder”, hvilket bl.a. må omfatte andre grundlæggende

de internationale menneskerettighedskonventioner som Danmark har tiltrådt, herunder f.eks. FN's Børnekonvention.

På den baggrund er det Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings opfattelse, at bestemmelsen i § 1, stk. 2, 2. pkt., i lov om friskoler og private grundskoler indebærer, at de frie grundskoler uanset, at de er private selvejende institutioner, der ikke er en del af den offentlige forvaltning, skal inddrage det berørte barns synspunkter, hvor det er relevant, hvorfor de frie grundskoler 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.
- Tillægge barnets synspunkter passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

Hvordan den enkelte frie grundskole vil sikre dette, er op til skolen selv at tilrettelægge de nærmere rammer for.

Det bemærkes, at ovenstående ”inddragelseskrav” ikke berører de frie grundskolers ret til inden for lovgivningens rammer selv at afgøre frit, hvilke elever de vil have på skolen, jf. herved friskolelovens § 1, stk. 1, 2. pkt.

Det følger af § 9 f i lov om friskoler og private grundskoler m.v., at ministeren for børn, undervisning og ligestilling fører tilsyn med, at frie grundskoler bl.a. overholder § 1, stk. 2, i loven.

Hvis det i forbindelse med et tilsyn vurderes, at en fri grundskoles virksomhed ikke er i overensstemmelse med f.eks. § 1, stk. 2, i lov om friskoler og private grundskoler m.v. kan der gives den pågældende skole et påbud eller iværksættes tilskudsmæssige sanktioner. Der henvises til § 24 a om påbud og § 21, stk. 2, om tilskudsmæssige sanktioner.

Det bemærkes, at tilsynsbeføjelsen ikke indebærer en klageadgang til ministeren for børn, undervisning og ligestilling over konkrete beslutninger truffet på en fri grundskole. Der vil således f.eks. ikke kunne ske omgørelse af en skoles beslutning om udskrivning af en elev. Eventuelle tvister mellem en fri grundskole og dens elever og deres forældre må afgøres af domstolene.

## **6. Særligt om efterskoler og frie fagskoler forhold**

Der er ikke i lov om lov om efterskoler og frie fagskoler eksplicite bestemmelser om inddragelse af eleverne (børn indtil de bliver 18 år), men der stilles i lovens § 1, stk. 1, et grundlæggende krav om, at undervisningen på skolerne bl.a. skal have hovedsigte i ”demokratisk dannelse”.

Bestemmelsen § 1, stk. 1, i lov om efterskoler og frie fagskoler har følgende ordlyd:

”Loven omfatter efterskoler og frie fagskoler, der tilbyder undervisning og samvær på kurser, hvis hovedsigte er livsoplysning, folkelig oplysning og demokratisk dannelse, og som er godkendt af ministeren for børn, undervisning og ligestilling til tilskud. Undervisningen skal have en bred almen karakter. Enkelte fag eller faggrupper kan have en fremtrædende plads, men aldrig på bekostning af det almene. Skolernes virksomhed skal tilrettelægges ud fra deres selvvalgte værdigrundlag.”

Bestemmelsen fik den nuværende affattelse ved § 1, nr. 1, i lov nr. 580 af 9. juni 2006, hvor ”folkelig oplysning” blev ændret til: ”livsoplysning, folkelig oplysning og demokratisk dannelse”. Baggrunden for ændringsloven var en rapport afgivet i december 2004 af det i 2003 nedsatte højskoleudvalg. Baggrunden for ændringen i formålsbestemmelsen var således folkehøjskolernes forhold, hvorimod forholdene for efterskoler og frie fagskoler (dengang betegnet husholdningsskoler og håndarbejds-skoler) ikke indgik særskilt i overvejelserne, selvom ændringen af formålsbeskrivelsen også omfattede dem.

Af bemærkninger til lovforslag nr. L 221 fremsat den 5. april 2006 fremgår bl.a. følgende:

#### *”2.1. Ændret hovedsigte*

Ifølge gældende lov tilbyder frie kostskoler kurser, hvis hovedsigte er folkelig oplysning. Folkelig oplysning blev indført med 1993-loven og videreført uændret i den gældende lov. Det fremgår af bemærkningerne til den gældende lov, jf. L 160 (lov nr. 479 af 31. maj 2000), at der med folkelig oplysning forstås oplysning om de folkelige fællesskaber, tolkning af tilværelsen og meningen med livet.

Højskoleudvalgets flertal finder, at forholdet mellem folk, nation og statslige fællesskaber har ændret sig markant de senere år, og at begreber som ”folk” og ”folkelig” i dag opfattes snævrere end i 1993 og derfor ikke længere er dækkende for skolernes opgave. På denne baggrund foreslår udvalget hovedsigtet ændret til ”livsoplysning, folkelig oplysning og demokratisk dannelse”. Udvalgets flertal ønsker at fastholde ”folkeoplysning” som en del af hovedsigtet, men at det skal suppleres således, at det bedre dækker højskolens opgave i relation til forholdet mellem folk, nation, stat og statslige fællesskaber. Hertil kommer, at udvalget har villet markere, at hovedsigtet er videre end det kortsigtede og personlige.

”Livsoplysning” er et begreb, der rummer universelle og almenmenneskelige problemstillinger. ”Livsoplysning” ligger i forlængelse af den bestående oplysningstradition for de frie skoler og vedrører de store spørgsmål i tilværelsen. Herved fremhæves de frie kostskolers opgave af eksistentiel karakter, som bygger på den enkelte skoles selvvalgte værdigrundlag.

”Folkelig oplysning” rummer oplysning om store og små fællesskaber samt forholdet til det individuelle. I ”folkelig oplysning” er det individuelle og det fælles sider af samme sag og hinandens forudsætninger.

”Demokratisk dannelse” understreger opgaven i at fastholde og udvikle en proces, der fører frem mod demokrati. Det markerer, at det er de frie kostskolers opgave at danne sine elever til engagerede medborgere med lyst og evne til at være aktive i et demokratisk samfund. Begrebet vedrører både undervisningens emner og kursernes tilrettelæggelse.

”Demokratisk dannelse” skal ses som en del af den ”folkelige oplysning”, som igen er en del af ”livsoplysning”.

Med lovforslaget imødekommes forslaget fra et flertal i Højskoleudvalget, idet det vurderes at forslaget klarere end det gældende præciserer, at opholdet på en fri kostskole både skal understrege det personlige og eksistentielle perspektiv og den samfundsmæssige og demokratiske udfordring.”

[De almindelige bemærkninger]

”Forslaget stilles for at give de frie kostskoler et hovedsigte, der dækker folkehøjskolernes opgave i relation til forholdet mellem folk, nation, stat og statslige fællesskaber. Der henvises til afsnit 2.1. i de almindelige bemærkninger.”

[De specielle bemærkninger til § 1, nr. 1]

Det fremgår således af forarbejderne, at efterskoler og frie fagskoler i forbindelse med undervisningens emner og kursernes tilrettelæggelse skal inddrage ”demokratiske dannelse”. Formålet dermed er, som det fremgår af forarbejderne, at eleverne skal blive engagerede medborgere, hvilket også må komme til udtryk ved, at skolerne inddrager den enkelte elev i beslutninger som angår eleven.

En skole, som er forpligtet på ”demokratisk dannelse”, må derfor også i sine beslutninger om f.eks. sanktioner over for eleverne have en praksis, der har udgangspunkt i demokratisk dannelse. Selv om det ikke fremgår af forarbejderne må det bl.a. indebære en forpligtelse til at inddrage den

berørte elevs synspunkter, hvor det er relevant, hvorfor efterskoler og frie fagskoler skal:

- Sikre en elev, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører eleven.
- Tillægge elevens synspunkter passende vægt i overensstemmelse med dens alder og modenhed.

Hvordan den enkelte efterskole og frie fagskoler vil sikre dette, er op til skolen selv at tilrettelægge de nærmere rammer for.

Det bemærkes, at ovenstående "inddragelseskrav" ikke berører efterskoler og frie fagskoler ret til inden for lovgivningens rammer selv at afgøre frit, hvilke elever de vil have på skolen, jf. det ovenfor anførte derom.

Det følger af § 52 i lov om efterskoler og frie fagskoler, at ministeren for børn, undervisning og ligestilling fører tilsyn med efterskoler og frie fagskoler, der modtager tilskud efter loven.

Hvis det i forbindelse med et tilsyn vurderes, at virksomheden på en efterskole og fri fagskole ikke er i overensstemmelse med f.eks. kravet om "demokratisk dannelse" i § 1, stk. 1, i lov om efterskoler og frie fagskoler kan der gives den pågældende skole et påbud iværksætte tilskudsmæssige sanktioner, herunder efter drøftelse med den pågældende skoleforms forening beslutte, at der ikke ydes tilskud til en skole, hvis undervisning eller øvrige forhold findes åbenbart i strid med sædvanlig praksis for den pågældende skoleform. Der henvises til § 52 om påbud og § 46, stk. 1 og 2, om tilskudsmæssige sanktioner. Idet bestemmelsen i § 1, stk. 1, er vag og elastisk må der dog skulle være tale om meget grove forhold før en sanktion kan komme på tale.

Det bemærkes, at tilsynsbeføjelsen ikke indebærer en klageadgang til ministeren for børn, undervisning og ligestilling over konkrete beslutninger truffet på en efterskole eller fri fagskole. Der vil således f.eks. ikke kunne ske omgørelse af en skoles beslutning om udskrivning af en elev. Eventuelle tvister mellem en efterskole eller en fri fagskole og dens elever og deres forældre må afgøres af domstolene.

## **7. Sammenfatning**

På baggrund af ovenstående redegørelse om grundlaget for den retsopfattelse, der ligger bag ministeriets vejlednings- og informationsindsats overfor de frie skoler med henblik på at tydeliggøre de allerede gældende forpligtelser, som kan udledes af lovgivningen for de pågældende skoler, finder ministeriet ikke, at der er et aktuelt behov for yderligere lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet om inddragelse af eleverne på de frie skoler.

Finder Folketingets Ombudsmand det fortsat problematisk, at lovgivningen ikke indeholder en eksplicit regulering af spørgsmålet, er ministeriet indstillet på at søge politisk tilslutning til en præcisering af ministeriets retsopfattelse i lovgivningen.

#### **8. Ændringer i tidplan for vejlednings- og informationsindsats**

Drøftelser med interessenterne om vejlednings- og informationsindsatsen som beskrevet i ministeriets brev af 30. juni 2016 har desværre taget længere tid end forventet, hvorfor indsatsen nu først påregnes igangsat i 1. halvår 2017, hvor der også kan forventes at være en afklaring i forhold til en præcisering af ministeriets retsopfattelse i lovgivningen.

Ministeriet vil orientere Folketingets Ombudsmand om den reviderede tidsplan.

Med venlig hilsen



Ole Hvilsom Larsen

Kontorchef

Direkte tlf. +45 33 92 52 13

Ole.Hvilsom.Larsen@uvm.dk