



2012-9

## Afmelding fra grundforløb på teknisk skole

*En teknisk skole havde udelukket en elev fra undervisningen på grundforløbet til uddannelsen som web-integrator, fordi elevens faglige kvalifikationer var så svage, at skolen ikke mente, at eleven ville være i stand til at gennemføre uddannelsen.*

*Undervisningsministeriet skrev til eleven, at skolens afgørelse var velbegrundet. Ministeriet mente ikke, at det var en afgørelse, men blot en vejledende udtalelse.*

*Ombudsmanden fastslog, at ministeriet havde truffet en afgørelse, og at det var beklageligt, at ministeriet ikke havde gjort sig det klart. Ministeriet oplyste, at hjemlen til at udelukke eleven var i retsgrundsætningen om, at "ingen er forpligtet til det umulige".*

*Ombudsmanden udtalte, at den retsgrundsætning, som ministeriet henviste til, ikke kunne bruges som hjemmel til at udelukke en elev fra undervisningen. Da der heller ikke i øvrigt var hjemmel til at udelukke en elev fra undervisningen på grund af elevens faglige kvalifikationer, henstillede ombudsmanden til ministeriet at genoptage behandlingen af sagen, hvis eleven ønskede det.*

*Ombudsmanden udtalte endelig, at ministeriet ikke i en vejledende udtalelse burde forholde sig konkret til berettigelsen af en beslutning, som en skole havde truffet.*

(J.nr. 12/00143)

### Ombudsmandens udtalelse

#### "1. Indledning

Min undersøgelse af (A)'s sag handler først og fremmest om, hvorvidt ministeriet kunne godkende, at (X)-bys Tekniske Skole afmeldte (A) fra et grundfor-

24. april 2012

Forvaltningsret

111.2 – 1114.9 – 114.1 –  
12.1 – 12.2 – 2.3 – 13.1

løb med den begrundelse, at han ikke havde de nødvendige faglige forudsætninger for at gennemføre uddannelsen.

Dernæst handler min undersøgelse af sagen om, hvorvidt ministeriet i forvaltningslovens forstand traf en afgørelse i forhold til (A), og hvorvidt ministeriet i så fald har fulgt de processuelle regler for behandling af afgørelsessager.

På baggrund af ministeriets udtalelse til mig vil jeg endvidere komme ind på rammerne for ministeriets muligheder for at afgive vejledende udtalelser på områder, hvor ministeriet er rekursinstans.

Min undersøgelse omfatter ikke (X)-bys Tekniske Skole, fordi skolen må betragtes som privat og dermed ikke omfattet af min kompetence. Det fremgår således af § 1, stk. 1, i lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse (lovbekendtgørelse nr. 878 af 8. august 2011), at institutioner for erhvervsrettet uddannelse er selvejende. Disse selvejende institutioner anses ikke for at være en del af den offentlige forvaltning, jf. bl.a. Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 101 f og s. 107.

Det ligger uden for rammerne for min undersøgelse, at jeg udtaler mig om, hvornår det er hensigtsmæssigt, at en elev følger undervisningen. Min udtalelse angår derfor kun spørgsmålet om, hvornår en elev har ret til at følge undervisningen, og de retlige grænser for, hvornår en skole kan afmelde en elev grundet elevens kvalifikationer. Men jeg har naturligvis for så vidt forståelse for de vanskeligheder, der kan opstå i forhold til elever, der – efter skolens opfattelse – faktisk er ude af stand til at følge undervisningen.

## 2. Lovgivning

Erhvervsuddannelserne er reguleret af lov om erhvervsuddannelser (erhvervsuddannelsesloven). (A)'s sag skal vurderes efter loven, som den var bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 1244 af 23. oktober 2007. Loven indeholdt bl.a. følgende bestemmelser:

Kapitel 1

*Formål m.v.*

...

**§ 4.** Undervisningsministeren fastsætter regler om uddannelserne i almindelighed. Reglerne fastsættes efter indstilling fra Rådet for de Grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser, hvis dette følger af § 35.

Stk. 2. Undervisningsministeren fastsætter endvidere regler for de enkelte uddannelser. Reglerne fastsættes efter de faglige udvalgs bestemmelse, hvis dette følger af § 38.

...

## Kapitel 2

### *Adgangen til uddannelserne*

**§ 5.** Adgang til en erhvervsuddannelse har alle, der har opfyldt undervisningspligten efter folkeskoleloven.

Stk. 2. Alle, der opfylder betingelsen i stk. 1, har krav på at blive optaget i et grundforløb efter eget valg, jf. dog § 9.

Stk. 3. Optagelse på skole til en uddannelses hovedforløb forudsætter, at eleven har gennemført det adgangsgivende grundforløb, jf. dog § 12, stk. 1, 2. pkt., efter reglerne om uddannelsen eller har mindst tilsvarende kvalifikationer. Eleven skal endvidere have indgået uddannelsesaftale, jf. dog stk. 5, § 66 e og § 66 l, stk. 1.

...

**§ 6.** En skole har inden for de erhvervsuddannelser, skolen udbyder, pligt til at optage alle ansøgere, der efter § 5 har krav på at blive optaget, eller til at drage omsorg for, at de optages på en anden skole eller andre skoler med samme uddannelse.

...

**§ 7.** Undervisningsministeren kan fastsætte krav til ansøgernes danskundskaber ved optagelse til skoleundervisning.

...

## Kapitel 4

### *Indholdet af uddannelserne*

...

#### *A. Skoleundervisningen*

...

**§ 23.** Skoleundervisningen tilrettelægges i almindelighed således, at grundforløbet omfatter emner, der er fælles for flere uddannelser, og således at der i øvrigt i skoleforløbet sker en faglig specialisering.

*Stk. 2.* De kompetencemål, som eleven skal opfylde ved overgang fra grundforløbet til skoleundervisning i hovedforløbet, fastsættes af undervisningsministeren i reglerne om de enkelte uddannelser, jf. § 4, stk. 2.

...

## Kapitel 7

### *Elevernes retlige forhold*

...

**§ 50.** Elever, som uden lovlig grund udebliver fra undervisningen, eller som groft overtræder skolens ordensregler, kan, når mindre vidtgående foranstaltninger forgæves har været anvendt, udelukkes fra fortsat undervisning.

*Stk. 2.* Undervisningsministeren fastsætter efter indstilling fra Rådet for de Grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser nærmere regler om udelukkelse efter stk. 1 og om behandlingen af sager herom.

...

## Kapitel 8

### Forskellige bestemmelser

**§ 69.** Efter nærmere regler fastsat af undervisningsministeren kan klager over en skoles afgørelser indbringes for ministeren, jf. dog § 66 j og § 66 o.'

Erhvervsuddannelseslovens § 50 blev indsat i loven ved lov nr. 211 af 5. april 1989 om erhvervsuddannelser. Loven byggede på lovforslag nr. L 38 af 6. oktober 1988, der bl.a. indeholdt følgende:

**§ 49.** Elever, som uden lovlig grund udebliver fra undervisningen, eller som groft overtræder skolens ordensregler, kan, når mindre vidtgående foranstaltninger forgæves har været anvendt, udelukkes fra fortsat undervisning.

*Stk. 2.* Undervisningsministeren fastsætter efter indstilling fra Erhvervsuddannelsesrådet nærmere regler om udelukkelse efter stk. 1 og om behandlingen af sager herom.

...

*Til § 49*

Bestemmelsen fastsætter, at retsvirkningen af, at en elev uberettiget forsømmer undervisningen eller groft overtræder skolens ordensregler, kan være *udelukkelse fra fortsat undervisning*.

Denne meget indgribende sanktion forudsættes kun anvendt i meget alvorlige tilfælde, og det fremgår af bestemmelsens formulering, at der forinden skal være forsøgt med mindre vidtgående foranstaltninger. Sådanne kan fx være samtaler, advarsler, midlertidig hjemsendelse, indkaldelse til et fornyet skoleophold eller overflytning til en anden skole.

Bestemmelsen skal sammenholdes med § 61, hvorefter en uddannelsesaftale bortfalder i tilfælde af, at eleven udelukkes fra undervisning, der er omfattet af aftalen.'

Med hjemmel i erhvervsuddannelseslovens § 4, stk. 1 og 2, udstedte ministeren bekendtgørelse nr. 137 af 28. februar 2008 om uddannelse i den erhvervsfaglige fællesindgang medieproduktion (herefter medieproduktionsbekendtgørelsen), der bl.a. havde følgende indhold:

**§ 2.** Følgende erhvervsuddannelser er henført til denne indgang:

...

7) Web-integrator, jf. bilag 7.

...

**§ 4.** De fælles kompetencemål, eleverne skal opfylde for at begynde på skoleundervisningen i et hovedforløb inden for fællesindgangen, er, at eleverne kan:

...

*Stk. 2.* For at begynde på skoleundervisningen i et hovedforløb inden for fællesindgangen skal eleverne tillige opfylde målene for følgende grundfag:

...

*Stk. 3.* Yderligere krav om kompetencemål, der er særlige for overgangen til skoleundervisning i det enkelte hovedforløb, er fastsat i bilagene.

...

*Bilag 7*

*Web-integrator*

...

### 3. Særlige kompetencemål forud for skoleundervisningen i hovedforløbet

...

Med hjemmel i bestemmelserne i erhvervsuddannelsesloven – bl.a. § 7, § 50, stk. 2, og § 69 – udstedte ministeren bekendtgørelse nr. 1518 af 13. december 2007 om erhvervsuddannelser (hovedbekendtgørelsen), der bl.a. havde følgende indhold:

#### Kapitel 4

##### *Uddannelsernes struktur*

...

##### *Grundforløb*

...

**§ 21.** Grundforløbet afsluttes med et projekt, der danner grundlag for en prøve, hvor elevens tilegnelse af de kompetencemål, som eleven skal opfylde ved overgang fra grundforløb til hovedforløb, jf. § 22, stk. 2, bedømmes.

...

#### Kapitel 6

##### *Lokale undervisningsplaner m.v. og ordensregler*

**§ 42.** Skolen skal fastsætte ordensregler for elever i skolens erhvervsuddannelser. Skolen skal informere eleverne om ordensreglerne senest ved undervisningens begyndelse. Skolen informerer endvidere det lokale uddannelsesudvalg om reglerne.

*Stk. 2.* Ordensreglerne skal indeholde:

- 1) Regler om elevernes mødepligt og tilstedeværelse.
- 2) Regler om fravær og om registrering af fravær, herunder om fraværet har haft lovlig grund.
- 3) Regler om elevernes hjemmearbejde og opgaveaflevering.
- 4) Regler om elevernes deltagelse i projektarbejde eller lignende arbejde eventuelt uden for skolen, og skolens registrering heraf.
- 5) Regler om elevernes sygemeldinger og lignende meddelelser.
- 6) Regler om skolens underretning af praktikvirksomheder ved forsømmelse.
- 7) Regler om god orden og andre regler, som skolen finder hensigtsmæssige.

8) Regler om de forholdsregler, skolen vil iagttage ved overtrædelse af ordensreglerne.

*Stk. 3.* Skolen skal føre løbende registrering af elevernes fravær, herunder om fraværet har haft lovlig grund. Skolen skal underrette den eventuelle praktikvirksomhed om registreringen senest ved skoleopholdets afslutning. Skolen skal til stadighed være i besiddelse af en oversigt over den enkelte elevs samlede fravær.

...

## Kapitel 8

### *Optagelse af elever på skole*

**§ 46.** Elever optages i henhold til bestemmelserne herom i lov om erhvervsuddannelser.

...

**§ 47.** Skolen kan fastsætte krav til ansøgerens danskkundskaber ved optagelsen til grundforløbet eller en uddannelses hovedforløb. Kravene kan højst omfatte sprogkundskaber svarende til Prøve i Dansk 3, jf. bekendtgørelse om prøver inden for danskuddannelse til voksne udlændinge mfl. eller Prøve i Dansk 2, jf. samme bekendtgørelse, suppleret med mindst 6 måneders erhvervs erfaring inden for det relevante beskæftigelsesområde.

...

## Kapitel 9

### *Elevens uddannelse*

#### *Personlig uddannelsesplan m.v.*

**§ 53.** Skolen skal stille kontaktlærere og mentorer til rådighed for de elever, der har behov for støtte og vejledning fra sådanne kontaktpersoner for at kunne gennemføre et påbegyndt uddannelsesforløb. Skolen fastsætter rammer for kontaktlærernes og mentorenes virksomhed.

*Stk. 2.* Skolen skal endvidere sikre, at de elever, der har behov herfor, tilbydes social, personlig eller psykologisk rådgivning. Skolen fastsætter rammerne for denne rådgivning.

*Stk. 3.* Skolen kan samarbejde med andre skoler og myndigheder om opgaverne efter stk. 1 og 2.

...

## Kapitel 10

### *Skoleundervisningen*

...

**§ 62.** Når grundforløbet er afsluttet, udsteder skolen et bevis for gennemført grundforløb, såfremt eleven efter skolens samlede vurdering har opnået de nødvendige faglige, almene og personlige forudsætninger for at kunne fortsætte i et hovedforløb, herunder opfyldt eventuelle krav efter reglerne om den pågældende uddannelse for den eller de uddannelser, eleven ønsker at fortsætte i.

*Stk. 2.* Et bevis for gennemført grundforløb skal indeholde oplysning om de kompetencemål, som eleven har opnået, og om den valgfri undervisning, eleven har gennemført, med angivelse af eventuelle standpunkts- eller prøvekarakterer. Beviset skal indeholde oplysning om, hvilken eller hvilke hovedforløb eleven vil kunne fortsætte i på tidspunktet for bevisets udstedelse.

*Stk. 3.* Hvis eleven ved afslutningen af grundforløbet ikke opfylder betingelserne for at kunne fortsætte i det hovedforløb, som elevens personlige uddannelsesplan retter sig mod, eller eleven afbryder grundforløbet, udsteder skolen en erklæring med oplysning om den gennemførte undervisning og eventuelle prøver, jf. stk. 2. Eleven har ret til eventuelle beviser for enkeltfag, hvis der er grundlag for det.

...

## Kapitel 11

### *Elevens deltagelse i skoleundervisningen*

**§ 65.** Eleverne skal deltage i den enkelte erhvervsuddannelses skoleundervisning i overensstemmelse med reglerne for uddannelsen og elevens personlige uddannelsesplan.

*Stk. 2.* Eleverne skal følge skolens ordensregler, jf. § 42.

...

**§ 67.** Skolen kan udelukke en elev fra fortsat undervisning, jf. § 50, stk. 1, i lov om erhvervsuddannelser.

*Stk. 2.* En elev kan kun udelukkes fra fortsat undervisning, når mindre vidtgående foranstaltninger, jf. stk. 3, og § 53, forgæves har været forsøgt. For elever med uddannelsesaftale skal skolen endvidere følge fremgangsmåden efter § 74, stk. 2 og 3.

*Stk. 3.* Skolen afgør ud fra karakteren og graden af forsømmelserne eller de disciplinære forseelser, hvilke foranstaltninger der skal forsøges iværksat for



at undgå at udelukke eleven, herunder de foranstaltninger, der er nævnt i § 53, samtaler, advarsler, midlertidig hjemsendelse, indkaldelse til et fornyet skoleophold, overflytning til anden skole og kombinationer heraf. Skolen skal registrere de anvendte foranstaltninger for den enkelte elev.

*Stk. 4.* Hvis udelukkelsesgrunden kun angår valgfri supplerende undervisning, kan udelukkelsen kun omfatte denne.

...

## Kapitel 13

*Bedømmelse, beviser m.v.*

*Bedømmelse*

**§ 76.** Skolen foretager løbende en bedømmelse af elevens præstationer i henhold til skolens bedømmelsesplan, jf. § 41, stk. 1, nr. 4. Formålet med den løbende bedømmelse er at vejlede eleven og give grundlag for udstedelse af skolevejledning.

*Stk. 2.* Skolens afsluttende bedømmelse foretages, når de fastsatte undervisningsdele er gennemført. Afsluttende bedømmelse foretages i forhold til de fastsatte mål for undervisningen i reglerne om uddannelsen. Ved den afsluttende bedømmelse fastsættes en afsluttende karakter, der kan være en standpunktskarakter eller en eksamens- eller prøvekarakter. Standpunktskarakteren udtrykker elevens standpunkt i forhold til de fastsatte mål for undervisningen på det tidspunkt, karakteren gives. Ved eksamen finder bekendtgørelse om prøver og eksamen ved de erhvervsrettede uddannelser anvendelse. Afsluttende prøver afholdes efter reglerne i §§ 34 og 35. Når prøve er aflagt, træder prøvekarakteren i stedet for den tilsvarende standpunktskarakter og indgår i eventuelle gennemsnitsberegninger.

*Stk. 3.* Ved undervisningens afslutning meddeles standpunktskaraktererne til eleven, inden elevens deltagelse i prøver i faget. Såfremt et fag ikke er afsluttet, når skoleperioden afsluttes, gives en vurdering. Vurderingen kan have form af en delkarakter.

*Stk. 4.* Bekendtgørelse om karakterskala og anden bedømmelse finder anvendelse ved karaktergivning.

...

## Kapitel 18

*Klager*

**§ 122.** Klage over en skoles afgørelser indgives til skolen af den, afgørelsen vedrører.

*Stk. 2.* Klage over en skoles afgørelse vedrørende optagelse på skole og afgørelser efter § 67, der går ud på udelukkelse fra fortsat undervisning, midlertidig hjemsendelse, indkaldelse til fornyet skoleophold eller overflytning til anden skole, kan indbringes for Undervisningsministeriet. Klagen skal være indgivet til skolen, jf. stk. 1, senest 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Hvis klagen ikke tages til følge af skolen, videresender skolen klagen til ministeriet ledsaget af skolens bemærkninger. Forinden underretter skolen klageren om skolens stillingtagen til klagen, og giver klageren en frist på 1 uge til at fremsætte eventuelle bemærkninger til sagen. Når eleven har fremsat bemærkninger, eller når fristen er udløbet fremsender skolen klagen til ministeriet bilagt sagens akter.

*Stk. 3.* Klager i forbindelse med eksamen følger reglerne i eksamensbekendtgørelsen.

*Stk. 4.* Eleven kan fortsætte undervisningen på skolen under behandlingen af en klage over en afgørelse efter § 67. Angår klagen en afgørelse om midlertidig hjemsendelse eller udelukkelse fra fortsat undervisning, gælder dette dog kun, såfremt det bestemmes af skolen eller ministeriet.

...'

Ved lov nr. 641 af 14. juni 2010 om ændring af lov om vejledning om uddannelse og erhverv samt forskellige andre love blev erhvervsuddannelseslovens § 5, stk. 1, ændret, således at der blev indsat en bestemmelse, hvorefter optagelse af en elev direkte fra 9. eller 10. klasse forudsætter, at eleven vurderes egnet til at gennemføre uddannelsen. Loven trådte i kraft den 1. august 2010.

Før den 1. august 2010 fremgik det af lovgivningen, at skolen kunne afvise en ansøger, der ikke havde opfyldt undervisningspligten efter folkeskoleloven eller ikke havde tilstrækkelige danskundskaber (erhvervsuddannelseslovens § 5, stk. 1, og hovedbekendtgørelsens § 47, jf. erhvervsuddannelseslovens § 7). Derudover var der ikke hjemmel for skolerne til at afvise en ansøgning på grund af ansøgerens faglige kvalifikationer.

Tværtimod havde en elev, der havde opfyldt undervisningspligten og havde tilstrækkelige danskundskaber, et retskrav på at blive optaget på en erhvervsuddannelse enten på den søgte skole, eller ved at den søgte skole sørgede for optagelse på en anden skole (erhvervsuddannelseslovens § 5, stk. 2, og § 6, stk. 1).

Når en elev er optaget på en erhvervsskole, er der ikke regler i lovgivningen om, at en skole kan afmelde en elev fra grundforløbet på grund af elevens manglende faglige forudsætninger. Elevens faglige kvalifikationer får efter lovgivningen (erhvervsuddannelseslovens § 5, stk. 3, og medieproduktionsbe-

kendtgørelsens § 4) kun betydning for elevens mulighed for at fortsætte på hovedforløbet.

Efter lovgivningen kan en skole kun afmelde en elev fra grundforløbet, hvis han eller hun forsømmer undervisningen eller overtræder skolens ordensreglement (erhvervsuddannelseslovens § 50, stk. 1).

Der var således ikke hjemmel i lovgivningen til ved vurderingen af, om en elev skulle meldes fra en uddannelses grundforløb, at tillægge elevens faglige niveau betydning.

### 3. Anvendelse af en retsgrundsætning som hjemmel

Ministeriet har da heller ikke henvist til bestemmelser i lovgivningen som grundlag for sin vurdering af, at skolens framelding af (A) var lovlig. Ministeriet har derimod i sin udtalelse af 26. januar 2011 henvist til en retsgrundsætning om, 'at ingen er forpligtet til det umulige'. Ministeriet (Uddannelsesstyrelsen) har på forespørgsel i udtalelse af 14. april 2011 henvist til, at retsgrundsætningen er omtalt af Poul Andersen i Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1965), s. 423 ff. Ministeriet har endvidere henvist til den retspraksis, som er nævnt anførte sted hos Poul Andersen, og til tre vejledende udtalelser, som ministeriet har afgivet i 2009, 2010 og 2011.

I Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1965), er der s. 423 bl.a. anført følgende:

'6. *Andre Indholdsmangler.* a. En Forvaltningsakt, som paabyder eller tillader noget *umuligt*, er ugyldig. Til det umulige kan der hverken i Privatretten eller i den offentlige Ret bestaa nogen Pligt eller Tilladelse.'

Retsgrundsætninger har som udgangspunkt karakter af regler, der er skabt ved domstolene. I visse tilfælde udvikles retsgrundsætninger gennem myndighedernes praksis og gennem udtalelser fra ombudsmanden, jf. bl.a. Jens Garde og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 117. Retsgrundsætninger gælder i almindelighed på samme niveau som en lov.

Sagen giver mig imidlertid ikke grundlag for at komme nærmere ind på, om den retsgrundsætning, som ministeriet har påberåbt sig, (fortsat) må anses for gældende og i givet fald med hvilket nærmere indhold. Det skyldes følgende:

Erhvervsuddannelsesloven med tilhørende bekendtgørelser indeholder præcise regler for, hvilke faglige krav eleverne skal opfylde for at blive optaget på en erhvervsuddannelses grundforløb, og hvilke faglige krav eleverne skal op-

fylde for at kunne fortsætte på en erhvervsuddannelses hovedforløb. Derimod indeholder lovgivningen ingen regler om, at elevernes mangelfulde faglige niveau kan indgå i vurderingen af, om en elev kan meldes fra en erhvervsuddannelses grundforløb.

Den eneste hjemmel, der er i lovgivningen til at melde elever fra en erhvervsuddannelses grundforløb, er erhvervsuddannelseslovens § 50. Erhvervsuddannelseslovens § 50 er, som den øvrige erhvervsuddannelseslovgivning, præcis, med hensyn til hvilke forhold der kan medføre, at en elev mister retten til at følge undervisningen.

Endvidere må det anses for normalt forekommende i uddannelsessystemet, at visse elever efter at være optaget på en uddannelse viser sig ikke at være i stand til at gennemføre uddannelsen. Det var derfor muligt allerede ved udformningen af erhvervsuddannelseslovens § 50 at forudse, at der ville opstå situationer, hvor en elev, der var optaget på en erhvervsuddannelses grundforløb, ikke havde de faglige forudsætninger for at gennemføre uddannelsen. Hvis det havde været intentionen, at en elev med denne begrundelse skulle kunne meldes fra en erhvervsuddannelses grundforløb, havde det været nærliggende at skabe hjemmel for det.

Når erhvervsuddannelseslovens § 50 ikke indeholder hjemmel til at melde en elev fra på grund af manglende faglige kvalifikationer, taler også dette forhold derfor imod at anvende en uskreven retsgrundsætning som hjemmel.

Endelig taler det forhold, at det i forarbejderne til erhvervsuddannelseslovens § 50 er anført, at det er en 'meget indgribende sanktion' at melde en elev fra undervisningen, imod at bruge en uskreven retsgrundsætning som eneste hjemmel for at melde en elev fra.

Selv om jeg har forståelse for de vanskeligheder, som erhvervsskolerne kan opleve med at undervise elever, som efter skolens opfattelse ikke vil kunne gennemføre uddannelsen, er det derfor min samlede vurdering, at der – med den gældende erhvervsuddannelseslov – ikke er hjemmel til at melde elever fra erhvervsuddannelsernes grundforløb på grund af elevernes faglige niveau.

Efter min opfattelse var det således ikke i overensstemmelse med gældende ret at melde (A) fra grundforløbet på grund af hans faglige niveau.

Jeg har henstillet til ministeriet, at det genoptager behandlingen af (A)'s sag, hvis (A) ønsker det og retter henvendelse til ministeriet.

Jeg går ud fra, at ministeriet ved en eventuel fornyet behandling af sagen vil tage højde for de forhold, som jeg har anført ovenfor, og forholde sig til betyd-

ningen af, at skolen – som sagen er oplyst for mig – i første omgang imødekom (A)'s ansøgning om på ny at blive optaget på uddannelsen.

#### **4. Ministeriets behandling af (A)'s sag**

##### **4.1. Traf ministeriet afgørelse i forvaltningslovens forstand?**

Forvaltningsloven 'gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed', jf. § 2, stk. 1, i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007). En afgørelse i forvaltningslovens forstand er en udtalelse, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde, jf. Folketingstidende, 1985/86, tillæg A, spalte 115.

Ministeriet – der har kompetence til at træffe afgørelse i anledning af en klage – har anført, at ministeriets brev af 14. december 2009 var en vejledende udtalelse og ikke en afgørelse. I brevet anfører ministeriet imidlertid bl.a., 'at skolens redegørelse i denne sag [er] fuldt tilfredsstillende og (...) skolen har truffet en velbegrunnet afgørelse med hensyn til dine muligheder for at gennemføre en webintegratoruddannelse'.

Som jeg læser ministeriets udtalelse af 14. december 2009, vurderede ministeriet skolens beslutning om at framelde (A) og afslå en ny tilmelding. Det stemmer også med, at (A)'s brev af 17. november 2009 efter sit indhold og den sammenhæng, hvori det indgik, efter min opfattelse uden videre måtte betragtes som en klage over, at skolen havde meldt ham fra uddannelsen. Ministeriet foretog dermed en vurdering af (A)'s retlige position for så vidt angik hans muligheder for at deltage i undervisningen på grundforløbet til uddannelsen til web-integrator.

Det er efter min opfattelse en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg mener, at det er beklageligt, at ministeriet traf afgørelse uden at gøre sig dette klart og derfor uden at sikre sig, at (A) blev tildelt de processuelle rettigheder, som forvaltningsloven giver parter i afgørelsessager.

Ministeriet skulle bl.a. have hørt (A) over den udtalelse fra skolen, som ministeriet modtog i anledning af hans klage, før det traf afgørelse (forvaltningslovens § 19). Ministeriet skulle endvidere have begrundet sin udtalelse af 14. december 2009 ved at redegøre for det faktiske og retlige grundlag, som ministeriet lagde til grund for sin vurdering af skolens beslutning om at framelde (A) og afslå nye tilmeldinger fra ham (forvaltningslovens § 24).

##### **4.2. Ministeriets afgivelse af vejledende udtalelser**

Ministeriet har anført, at dets brev af 14. december 2009 er en vejledende udtalelse. Det er jeg som nævnt ovenfor ikke enig i, men jeg skal – i den fore-

liggende sammenhæng – mere generelt bemærke, at det er problematisk, hvis ministeriet mener at kunne afgive vejledende udtalelser, hvori ministeriet forholder sig til berettigelsen af skolernes konkrete beslutninger om forhold, som ministeriet enten som tilsynsmyndighed eller klageinstans senere vil kunne foretage en bindende vurdering af.

Særligt i de tilfælde, hvor ministeriet senere vil skulle tage stilling til en klage fra en part i en sag, er det betænkeligt, hvis ministeriet allerede har afgivet en vejledende udtalelse om berettigelsen af skolens konkrete beslutning.

Hvis ministeriet har taget stilling til skolens konkrete beslutning uden at have modtaget en klage i sagen, vil parten i sagen således med en vis ret kunne tvivle på, om ministeriet er i stand til at vurdere berettigelsen af partens efterfølgende klage uden at tage hensyn til, at ministeriet allerede har vurderet, at skolen var berettiget til at træffe den konkrete beslutning. Ved ministeriets fornyede stillingtagen til sagen vil der derfor være forhold, der er egnet til at vække tvivl om, hvorvidt ministeriet er tilstrækkeligt upartisk.

Der vil derfor være en væsentlig risiko for, at ministeriet må betragtes som inhabilt ved behandling af klagen (myndighedsinhabilitet). Ved myndighedsinhabilitet forstås, at myndigheden som sådan er bærer af uvedkommende interesser, jf. bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen, *Inhabilitet i forvaltningen* (2011), s. 142 ff. Jeg kan i den forbindelse også henvise til princippet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 4, og til Hans Gammeltoft-Hansen, citeret ovenfor, s. 146 og 89 ff.

Jeg har henstillet til ministeriet, at det fremover, når det ønsker at udtale sig vejledende, afholder sig fra at foretage en konkret vurdering af en skoles konkrete beslutninger.”

### **Sagsfremstilling – 12/00143**

A skrev den 17. november 2009 til Undervisningsministeriet, at en studievejleder på Teknisk Skole i X-by havde meddelt ham, at han ikke kunne starte forfra på uddannelsen til web-integrator. A oplyste i brevet til ministeriet, at han var blevet udmeldt af skolen og havde meldt sig til på ny, men at skolen havde afvist hans ansøgning. A oplyste også, at han havde klaget over undervisningen til skolen, og spurgte, om han var blevet blacklistet. A bad ministeriet om at hjælpe sig.

Teknisk Skole skrev den 24. november 2009 et svar til A på bl.a. hans henvendelse til Undervisningsministeriet. I brevet er bl.a. følgende anført:

"Det bekræftes at du pr. 16/11 2009 er afgangsmeldt fra:

Grundforløbet til WEB-integrator i indgangen Medieproduktion.

Det bekræftes samtidig, at du ikke kan tilmeldes samme grundforløb igen på (X)-bys Tekniske Skole.

Denne beslutning er taget, alene på baggrund af dine faglige kvalifikationer, der findes så svage, at vi vurderer du ikke vil kunne gennemføre grundforløbet til WEB-integrator og optages på hovedforløbet – der til orientering afvikles på (Y)-bys Tekniske Skole.

Det vurderes ligeledes, at dine faglige kvalifikationer indenfor uddannelser med udpræget brug af IT-værktøjer er så svage at dine uddannelsesmuligheder indenfor indgangen Medieproduktion, anses for at være udtømte.

...

Den 10. august 2009 startede (A) på web-integratorgrundforløbet.

Grundforløbet starter med 14 dages realkompetencevurdering (herefter kaldet RKV), hvor hver elev løser en række faglige test og har en personlig samtale med deres kontaktlærer. RKV danner grundlag for den senere holdsammensætning.

...

Allerede under RKV får lærergruppen den opfattelse, at (A) har svært ved at forstå IT universet og de bestanddele som uddannelsen til WEB-integrator handler om. (A) anbefales at søge ind på en uddannelse hvor computerprogrammer har en mere decentral rolle.

...

Tidligt i forløbet, står det klart for lærerteamet, at (A) har store problemer med at holde fokus på uddannelsen og han får derfor ekstra vejledning. Dette har dog ingen større effekt idet (A)'s fokus er rettet mod flere større klagesager der optager ham i så væsentlig grad at det påvirker undervisningen, hvilket påtales af flere lærere.

...

Projektet [midtvejsprojektet, der ligger 12 uger inde i undervisningsforløbet; min tilføjelse] blev afleveret, men da (A) ikke kan redegøre for

hjemmesidens indhold, opbygning og struktur vurderes det, at han ikke har bidraget fagligt til at producere noget substantielt og han fik tildelt karakteren 00.

...

Begge lærere (...) havde opfattelsen, at han på baggrund af det givne standpunkt ville melde sig ud. Dette bekræftes af vores studievejleder.

...

Da (A) fortsat møder op på skolen, indkalder vi ham til endnu et møde med studievejlederen den 17. november (...) med formålet, at vejlede ham videre til uddannelser, der bedre modsvarer hans kompetencer.

(A) meddeler skolen at han ikke ønsker at deltage i mødet hvorefter han udmeldes.

...

Som tidligere nævnt har (A) i stedet brugt en væsentlig del af undervisningstiden til at arbejde på en igangværende klage.”

Teknisk Skole afgav den 30. november 2009 en udtalelse til Undervisningsministeriet, hvori skolen henviste til brevet af 24. november 2009 til A. Brevet af 24. november 2009 blev sendt i kopi til Undervisningsministeriet. I brev af 30. november 2009 til A – der blev sendt i kopi til Undervisningsministeriet – bekræftede skolen, at A ikke kunne tilmelde sig grundforløbet medieproduktion på X-bys Tekniske Skole.

Undervisningsministeriet skrev i sin sag, j.nr. 066.553.021, den 14. december 2009 således til A:

”Med hensyn til din henvendelse af 17. november 2009 har vi bedt (X)-bys Tekniske Skole om en redegørelse.

Skolens redegørelse vedlægges til din orientering.

Vi finder skolens redegørelse i denne sag fuldt tilfredsstillende og vurderer at skolen har truffet en velbegrundet afgørelse med hensyn til dine muligheder for at gennemføre en webintegrationsuddannelse. Skolen har endvidere tilbudt dig vejledning om andre uddannelses tilbud.

...”



A skrev den 15. december 2009 således til Undervisningsministeriet:

"Klage over racediskrimination, apartheid, embedsmisbrug, chikane af Teknisk Skole (adresse).

I brevet af den 14. december 2009 har ikke oplyst, hvor jeg kan klage over undervisningsinspektørs afgørelse (se bilag).

I Deres henvendelse af 14. december 2009 sagsnr. 066.553.021 oplyses det ikke.

Jeg imødeser med tak denne oplysning."

A klagede den 8. september 2010 til mig. I anledning af A's henvendelse ringede en af mine medarbejdere den 13. december 2010 til Undervisningsministeriet, der oplyste, at ministeriet den 5. januar 2010 havde meddelt A, at ministeriet var øverste myndighed på området. Denne ekspedition fremgår ikke af de dokumenter, som jeg har modtaget fra Undervisningsministeriet. Jeg går ud fra, at oplysningen er givet telefonisk. Jeg går også ud fra, at ministeriet er i besiddelse af et telefonreferat fra samtalen, men at ministeriet ikke har medsendt det til mig.

Den 14. december 2010 modtog jeg fra Undervisningsministeriet pr. e-mail diverse akter i sagen, bl.a. en pdf-fil, der er navngivet "Klage fra (A)". Pdf-filen indeholder A's brev af 17. november 2009 til Undervisningsministeriet.

Den 21. december 2010 bad jeg Undervisningsministeriet om en udtalelse til sagen. Jeg bad særskilt ministeriet om at oplyse det retlige grundlag for, at skolen kunne framelde A. Jeg bad også ministeriet om at oplyse, om ministeriets afgørelse af 14. december 2009 var udformet i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24.

Undervisningsministeriet afgav den 26. januar 2011 følgende udtalelse:

"...

Undervisningsministeriet har opfattet (A)'s henvendelse af 17. november 2009 som en anmodning om en vejledende udtalelse om svar på de 2 konkrete spørgsmål. Undervisningsministeriet har ikke opfattet henvendelsen som en klage i medfør af § 122, stk. 2, i den dagældende bekendtgørelse nr. 1518 af 13. december 2007 om erhvervsuddannelser, jf. nu § 127, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1514 af 15. december 2010 om erhvervsuddannelser. Bestemmelserne er indholdsmæssigt identiske og indebærer, at eleven kan klage til Undervisningsministeriet over en sko-

les afgørelse vedrørende optagelse på skole og vedrørende udelukkelse fra fortsat undervisning m.v.

Til brug for udarbejdelsen af den vejledende udtalelse har ministeriet indhentet en udtalelse fra skolen, da ministeriet ud fra henvendelsen ikke kunne identificere, hvad sagen mere præcist handlede om.

Brevet til eleven af 14. december 2009 er således tænkt som en vejledende udtalelse om, at ministeriet er af den opfattelse, at skolen har foretaget det fornødne med hensyn til vejledning af eleven, samt et råd til eleven om hurtigst muligt at aflevere it-pakken.

Ministeriet har i den vejledende udtalelse anført, at ministeriet finder, at 'skolen har truffet en velbegrundet afgørelse'. Med denne formulering ønskede ministeriet at give udtryk for det synspunkt, at skolens faktiske bestræbelser på at undervise og vejlede eleven har været båret af saglige undervisningsfaglige hensyn, men at eleven ikke ville kunne bringes til at nå uddannelsens faglige mål, hvorfor skolen har meddelt eleven, at undervisningen af ham måtte ophøre i overensstemmelse med den personlige uddannelsesplan, som blev aftalt med eleven ved grundforløbets begyndelse i august 2009.

Ministeriet har ikke i forbindelse med forberedelsen af den vejledende udtalelse foretaget en nærmere bedømmelse af, om der i sagen indgik en klage over skolen med hensyn til retlige spørgsmål omfattet af klagebestemmelsen i § 122, stk. 2, (§ 127, stk. 2) i bekendtgørelse om erhvervsuddannelser.

Ministeriets udtalelse i brevet til eleven er således ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvorfor forvaltningslovens § 24 ikke finder anvendelse.

Hvis ministeriet havde foretaget en retlig bedømmelse af sagen og truffet afgørelse i medfør af klagebestemmelsen i § 122, stk. 2, (§ 127, stk. 2) i bekendtgørelse om erhvervsuddannelser ville vi have anført, at skolens hjemmel til at udmelde eleven og ikke optage eleven igen findes i den almindeligt gældende retsgrundsætning om, at ingen er forpligtet til det umulige. Det betyder i denne sammenhæng, at når skolen konkret kan sandsynliggøre, at det vil være umuligt for ansøgeren at gennemføre den ønskede uddannelse, så kan og skal skolen ikke optage og undervise eleven.

Sagens akter er sendt ved e-mail af 14. december 2010."

I brev af 16. marts 2011 bad jeg Undervisningsministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg bad ministeriet om at oplyse, hvilken definition af afgørelsesbegrebet i forvaltningslovens § 2 ministeriet lagde til grund ved vurderingen af, om ministeriets brev af 14. december 2009 er at betragte som en afgørelse. Jeg bad også ministeriet om nærmere at redegøre for indholdet af den retsgrundsætning, som ministeriet henviste til i sin udtalelse af 26. januar 2011, og om at redegøre for retsgrundsætningens anvendelse og anerkendelse generelt og specifikt i A's sag. Endelig bad jeg på ny om at modtage samtlige akter i sagen fra ministeriet.

Undervisningsministeriet, Uddannelsesstyrelsen, svarede den 14. april 2011 således:

”...

Som anført i ministeriets brev af 26. januar 2011 har Undervisningsministeriet opfattet (A)'s henvendelse af 17. november 2009 som en anmodning om en vejledende udtalelse om svar på 2 konkrete spørgsmål. Undervisningsministeriet har således ikke opfattet henvendelsen som en klage i medfør af § 122, stk. 2, i den dagældende bekendtgørelse nr. 1518 af 13. december 2007 om erhvervsuddannelser, jf. nu § 127, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1514 af 15. december 2010 om erhvervsuddannelser, over en afgørelse truffet af skolen.

Ministeriet har ikke hjemmel til at træffe afgørelse om, at en elev er optaget eller skal optages af en skole til en erhvervsuddannelse, medmindre der foreligger en klage, da det er skolen, der har kompetencen, jf. § 6, stk. 1, i lov om erhvervsuddannelser. Da ministeriet ikke har opfattet (A)'s henvendelse af 17. november 2009 som en klage, har ministeriet ikke fundet anledning til at overveje afgørelsesbegrebet i forvaltningslovens § 2 nærmere i forbindelse med udfærdigelse af ministeriets brev af 14. december 2009.

Retsgrundsætningen om, at ingen er forpligtet til det umulige, har ministeriet tidligere anvendt i forbindelse med spørgsmål om skolers optagelse og undervisning af elever. Som eksempler på anvendelsen er vedlagt 3 vejledende udtalelser fra ministeriet af 10. juni 2009, 4. november 2010 og 3. januar 2011.

Retsgrundsætningen er ikke ophævet ved den nævnte lovgivning, men grænserne for anvendelsen går et andet sted, end hvis man ikke havde haft lovgivningen. Lovgivningen skal sikre, at skolerne gør, hvad der er muligt. Bestemmelserne i lovgivningen anviser, hvad skolen skal foretage sig, før skolen kan anvende retsgrundsætningen. Skolen skal eksempelvis i fornødent omfang have stillet kontaktlærere og mentorer til rådighed

og i fornødent omfang have tilbudt social, personlig eller psykologisk rådgivning i overensstemmelse med § 53 i bekendtgørelse nr. 1518 af 13. december 2007. Ligesom skolen til elever, der har behov for det, giver specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, jf. § 29 i lov om erhvervsuddannelser, jf. lovbekendtgørelse nr. 1244 af 23. oktober 2007.

Der foreligger ikke oplysninger om, at skolen ikke har levet op til sine forpligtelser i henhold til ovennævnte lovgivning. Det fremgår blandt andet, at eleven har fået specialpædagogisk bistand i form af en it-pakke.

Hvis der havde været tale om en klage og ministeriet havde truffet den afgørelse, at skolen skulle optage eleven (igen), så ville det være et pålæg til skolen om at gøre noget umuligt, nemlig at undervise den pågældende elev. Et sådant pålæg ville i givet fald være at betragte som en ugyldig forvaltningsakt, jf. antagelsen om betydningen af faktisk umulighed, side 423 ff. i Poul Andersens Dansk Forvaltningsret, 5, udgave og den der anførte retspraksis.

Alle sagens akter er vedlagt dette brev.”

Den 2. maj 2011 bad jeg A om at fremkomme med sine eventuelle bemærkninger til ministeriets breve af 26. januar 2011 og 14. april 2011. Jeg har ikke modtaget nogen bemærkning fra A.