



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.

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.

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.

Efter evalueringen i 2016 fandt ministeriet ikke, at der aktuelt var behov for yderligere lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet.

Ombudsmanden udtalte i december 2016, at der efter hans opfattelse ikke kunne siges at foreligge bindende regler på privatskoleområdet om elevernes ret til at blive hørt i forbindelse med sager om udskrivning eller bortvisning. Ombudsmanden henstillede til ministeriet at overveje lovgivning som et effektivt middel til efterlevelse af barnets ret til at blive hørt på privatskoleområdet.

Ministeriet fulgte ombudsmandens henstilling om at overveje lovgivning og tilkendegav herefter i foråret 2017 bl.a., at det ville lægge ombudsmandens opfattelse af, at der ikke forelå bindende regler, til grund, men at det var ministeriets opfattelse, at vejledningsmaterialet til skolerne kunne konkretiseres mere. Ministeriet ville derfor offentliggøre nyt vejledningsmateriale og herefter gennemføre en ny evaluering i 2018. Hvis det reviderede vejledningsmateriale

29. juni 2015

Menneskerettigheder

2

ikke førte til den ønskede inddragelse af eleverne, ville ministeriet søge Folketingets tilslutning til at gennemføre den fornødne lovgivning.

Ombudsmanden tog det anførte til efterretning og meddelte samtidig ministeriet, at han havde orienteret Folketingets Undervisningsudvalg og Folketingets Retsudvalg om, at det ikke kunne afvises, at ministeriets beslutning om – i stedet for lovgivning – at fortsætte informations- og vejledningsindsatsen ville have den konsekvens, at det foreliggende konventionsproblem ville blive trukket yderligere i langdrag. Ombudsmanden henviste til ombudsmandslovens § 12, stk. 2, hvorefter ombudsmanden i forbindelse med sin virksomhed skal 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 om det.

I september 2017 udsendte ministeriet en ny vejledning.

I forlængelse af en ny evaluering af vejledningsindsatsen orienterede Undervisningsministeriet i foråret 2019 ombudsmanden bl.a. om, at ministeriet ville gå i dialog med skoleforeningerne om evalueringsundersøgelsen, herunder om behovet for opfølgning.

Ombudsmanden bad herefter Undervisningsministeriet om – i lyset af bl.a. resultaterne i den foretagne undersøgelse – at redegøre for, om det efter ministeriets opfattelse samlet set kunne siges, at børnekonventionens artikel 12 blev efterlevet på privat- og efterskoleområdet.

Ministeriet tilkendegav, at den seneste undersøgelse tydede på, at den styrkede vejledningsindsats ikke havde været tilstrækkelig til at sikre en bedre inddragelse af eleverne i alle tilfælde i overensstemmelse med børnekonventionen. Ministeriet tilkendegav også, at regeringen på den baggrund ville tage initiativ til at drøfte muligheden for lovgivning på området med Folketingets partier.

Ombudsmanden udtalte, at han i lyset af resultaterne fra den seneste undersøgelse var enig med ministeriet i, at den hidtidige vejlednings- og informationsindsats ikke havde været tilstrækkelig til at sikre efterlevelsen af børnekonventionen i alle tilfælde.

Ombudsmanden noterede sig oplysningerne om, at ministeriet ville drøfte muligheden for lovgivning på området med Folketingets partier, og oplyste, at han på det foreliggende grundlag ikke foretog sig mere i sagen.

(Sag nr. 13/05713, 16/04366 og 19/03172)

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 opfølgningsgruppe mellem de frie skolers foreninger og Danske Skoleelever, hvor ministeriet varetager formandskabet. Opfølgningsgruppen skal sikre fremdriften i opfølgningsarbejdet, 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 opfølgningsgruppens 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.

Resultatet af evalueringen forelå i april 2016. Det fremgik af evalueringsrapporten om udskrivning af elever fra frie grundskoler, efterskoler og de frie fagskoler, at der deltog 468 skoler ud af i alt 785 skoler i undersøgelsen (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

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

(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.

I brev af 30. juni 2016 oplyste ministeriet, at det på grundlag af bl.a. evalueringen vurderede, 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 over for skoler, elever og forældre om elevers rettigheder, en ny undersøgelse samt i 2017 et tematisk tilsyn med skolernes overholdelse af Børnekonventionen i relation til høring af eleverne ved udskrivning.

Den 7. oktober 2016 blev der afholdt møde mellem Undervisningsministeriet og ombudsmanden. Under mødet tilkendegav ombudsmanden, at der efter hans opfattelse forelå et konventionsproblem, da artikel 12 i FN's Børnekonvention – om barnets ret til at blive hørt – i væsentligt omfang ikke syntes at blive efterlevet på privatskoleområdet. Ombudsmanden redegjorde endvidere for den særlige forpligtelse, som ombudsmanden har på børneområdet efter ombudsmandslovens § 12, stk. 2, hvorefter ombudsmanden i forbindelse med sin virksomhed skal overvåge, om gældende love eller administrative bestemmelser er forenelige særligt med Danmarks internationale forpligtelser til at sikre børns rettigheder. På den baggrund bad ombudsmanden ministeriet om at overveje, om det ville fastholde det, som ministeriet havde meddelt ombudsmanden i brevet af 30. juni 2016.

Undervisningsministeriet anførte i brev af 28. oktober 2016 bl.a., at det på baggrund af de allerede gældende forpligtelser for friskolerne ikke fandt, at der aktuelt var behov for yderligere lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet om inddragelse af eleverne på de frie skoler. Ministeriet var indstillet på at søge politisk tilslutning til en præcisering af sin retsopfattelse i lovgivningen, hvis ombudsmanden fortsat fandt det problematisk, at lovgivningen ikke indeholder en eksplicit regulering af spørgsmålet.

Ombudsmanden udtalte den 26. december 2016 bl.a. følgende:

"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).

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

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.

...

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

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

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.”

I brev af 20. marts 2017 oplyste ministeriet bl.a., at lovgivning er et muligt middel til at sikre efterlevelse af artikel 12 i Børnekonventionen, idet ministeriet og ombudsmandsinstitutionen i så fald får mulighed for at påse overholdelsen af nationale regler om inddragelse.

Ministeriet accepterede ombudsmandens vurdering af, at der ikke forelå bindende regler på området, og oplyste, at det herefter ville lægge denne retsopfattelse til grund.

Det eksisterende vejledningsmateriale kunne efter ministeriets opfattelse konkretiseres mere, så de frie skoler fik bedre og mere handlingsorienteret vejledning til, hvornår og hvordan de skulle inddrage eleverne ved en påtænkt udskrivning.

Ministeriet ville offentliggøre nyt vejledningsmateriale snarest muligt og i 2018 gennemføre en ny evaluering af, om vejledningsmaterialet havde ført til den ønskede inddragelse af eleverne. Hvis dette ikke var tilfældet, ville ministeriet søge Folketingets tilslutning til at gennemføre den fornødne lovgivning.

Ombudsmanden oplyste i brev af 1. april 2017 bl.a., at han tog det anførte til efterretning. Ombudsmanden bemærkede herefter følgende:

”Jeg har noteret mig, at ministeriet har fulgt min henstilling om at overveje lovgivning som middel til efterlevelse af FN's Børnekonventions artikel 12 om barnets ret til at blive hørt på privatskoleområdet.

...

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

Som Undervisningsministeriet ved, har jeg undervejs i sagsforløbet haft forståelse for ministeriets ønske om at opnå den inddragelse af elever, som konventionen kræver, gennem dialog og vejledning af skolerne frem for gennem lovgivning. Jeg har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på de særlige traditioner på privatskoleområdet.

Jeg rejste imidlertid sagen over for ministeriet tilbage i 2014, og som anført i mit brev af 26. december 2016 må jeg nu – ca. tre år senere – konstatere, at ministeriets informations- og vejledningsindsats endnu ikke har ført til, at barnets ret til at blive hørt efter Børnekonventionens artikel 12 kan betegnes som efterlevet på privatskoleområdet.

Hertil kommer, at vejledninger ikke er bindende for skolerne. Jeg vil derfor heller ikke fremover som led i mit arbejde på børneområdet have mulighed for at behandle sager, hvor en elev ikke er inddraget i overensstemmelse med artikel 12.

Ligeledes vil ministeriet efter det oplyste ikke umiddelbart kunne gribe ind over for en privatskole i tilfælde af tilsidesættelse af vejledningen.

Det overordnede ansvar for at sikre efterlevelsen af elevernes ret til at blive hørt efter konventionen påhviler Undervisningsministeriet, og det kan ikke afvises, at ministeriets beslutning om – i stedet for lovgivning – at fortsætte informations- og vejledningsindsatsen vil have den konsekvens, at det foreliggende konventionsproblem bliver trukket yderligere i langdrag.

3. Jeg har på denne baggrund i dag orienteret Folketingets Undervisningsudvalg og Folketingets Retsudvalg om, at det fortsat ikke kan lægges til grund, at barnets ret til at blive hørt efter artikel 12 i FN's Børnekonvention bliver efterlevet fuldt ud på privatskoleområdet, og at det ikke kan afvises, at ministeriets beslutning om – i stedet for lovgivning – at fortsætte informations- og vejledningsindsatsen vil have den konsekvens, at det foreliggende konventionsproblem bliver trukket yderligere i langdrag.

Jeg har også orienteret om, at jeg ikke kan hjælpe i sager, hvor en elev ikke har været inddraget forud for udskrivning eller bortvisning, så længe der ikke er bindende regler på området.

Jeg henviser til ombudsmandslovens § 12, stk. 2, hvorefter ombudsmanden i forbindelse med sin virksomhed skal 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

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

på mangler, skal ombudsmanden give Folketinget og vedkommende minister meddelelse herom.

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

4. Jeg beder ministeriet om at orientere mig om resultatet af evalueringen i 2018, når resultatet foreligger. Hvis ikke resultatet foreligger den 1. juni 2018, beder jeg ministeriet om at orientere mig om status for evalueringen på dette tidspunkt.”

Undervisningsministeriet udsendte i september 2017 en ny vejledning og oplyste, at en evaluering forventedes at foreligge i efteråret 2018.

Undervisningsministeriet orienterede den 25. april 2019 ombudsmanden om resultatet af den undersøgelse, der havde været iværksat for at evaluere vejledningsindsatsen.

Ministeriet skrev i den forbindelse til ombudsmanden, at den nye undersøgelse viste, at 63 pct. af eleverne på de frie grundskoler og 85 pct. af eleverne på efterskoler og frie fagskoler i skoleåret 2017/2018 blev inddraget i det forløb, der ledte frem til beslutningen om udskrivning. De tilsvarende tal for undersøgelsen for skoleåret 2015/2016 var henholdsvis 56 og 82 pct.

Ministeriet anførte også, at undersøgelsen viste, at skolerne havde taget Undervisningsministeriets vejledning fra september 2017 til sig. I tilknytning hertil oplyste ministeriet, at omkring tre fjerdedele af de frie grundskoler, som havde haft minimum én udskrivning i skoleåret 2017/2018, angav, at vejledningen havde haft stor eller nogen betydning for skolens håndtering af udskrivnings-sager.

Undervisningsministeriet oplyste derudover, at undersøgelsen viste, at det især var vanskeligt at inddrage de yngre elever og at inddrage eleven i sager, hvor baggrunden for udskrivningen var samarbejdsvanskeligheder med forældrene eller manglende betaling af skolepengene.

Endelig oplyste ministeriet, at undervisningsministeren i foråret 2019 ville gå i dialog med foreningerne for de frie skoler, Frie Skolers Lærerforening og Danske Skoleelever om undersøgelsen, herunder behov for opfølgning.

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

På den baggrund skrev ombudsmanden den 27. juni 2019 følgende til ministeriet:

”3. Som anført af Undervisningsministeriet i brevet af 25. april 2019 viser undersøgelsen fra Danmarks Evalueringsinstitut (herefter EVA), at 63 pct. af eleverne på de frie grundskoler og 85 pct. af eleverne på efterskoler og frie fagskoler i skoleåret 2017/2018 blev inddraget i det forløb, der ledte frem til beslutningen om udskrivning.

Det fremgår samtidig af undersøgelsen (s. 20 ff.), at der – for så vidt angår stigningen fra 56 pct. til 63 pct. af eleverne på de frie grundskoler, der er blevet inddraget i det forløb, der førte til beslutningen om udskrivning – er tale om en mindre stigning, og at stigningen ikke er signifikant.

Det fremgår endvidere af undersøgelsen, at 24 pct. af eleverne i skoleåret 2017/2018 ifølge skolelederne slet ikke eller i ringe grad har haft mulighed for at fremlægge deres syn på beslutningen om udskrivning, og at 20 pct. af eleverne ifølge skolelederne slet ikke eller i ringe grad er blevet gjort klart, hvorfor skolen havde truffet beslutningen om udskrivning.

For så vidt angår eleverne på efterskoler og de frie fagskoler fremgår det af undersøgelsen (s. 30 ff.), at 12 pct. af eleverne i skoleåret 2017/2018 ifølge forstanderne slet ikke eller i ringe grad har haft mulighed for at fremlægge deres syn på beslutningen om afbrudt ophold. Det fremgår endvidere, at dette er en stigning fra 3 pct. i skoleåret 2014/2015, og at stigningen er signifikant.

4. Det følger af § 12, stk. 2, i ombudsmandsloven, at ombudsmanden i forbindelse med sin virksomhed skal 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 efter bestemmelsen give Folketinget og vedkommende minister meddelelse herom.

Til brug for min videre vurdering af sagen og med henvisning til § 17, stk. 2, i ombudsmandsloven beder jeg Undervisningsministeriet om – i lyset af bl.a. resultaterne fra EVA's undersøgelse, jf. pkt. 3 ovenfor – at redegøre for, om der efter ministeriets opfattelse samlet set kan siges at ske efterlevelse af børnekonventionens artikel 12 på privat- og efterskoleområdet.

Hvis det ikke er tilfældet, beder jeg ministeriet om at oplyse, hvad det giver ministeriet anledning til i forhold til at sikre efterlevelse af konventionen.

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

Hvis Undervisningsministeriet mener, at der sker efterlevelse af konventionen, beder jeg ministeriet om at redegøre nærmere for sit synspunkt.”

I et brev af 30. september 2019 oplyste Børne- og Undervisningsministeriet bl.a., at ministeriet vurderede, at den vejledning, som det daværende undervisningsministerium udgav i samarbejde med foreningerne for de frie skoler, Danske Skoleelever og Frie Skolers Lærerforening i 2017 ("Sådan inddrages eleverne – FN's Børnekonvention og de frie skoler"), og skoleforeningernes oplysningsindsats havde medvirket til at styrke frie grundskolers, efterskolers og frie fagskolers kendskab til børnekonventionens retningslinjer og sikre, at eleverne i højere grad blev inddraget i forbindelse med udskrivning.

Ministeriet oplyste, at EVA's undersøgelse om udskrivning af elever på frie grundskoler, efterskoler og frie fagskoler vedrørende skoleåret 2017/2018 tydede på, at den styrkede vejledningsindsats ikke havde været tilstrækkelig til at sikre en bedre inddragelse af eleverne i alle tilfælde i overensstemmelse med børnekonventionen.

Ministeriet tilkendegav på den baggrund, at regeringen ville tage initiativ til at drøfte muligheden for lovgivning på området med Folketingets partier.

Ombudsmanden skrev i et brev af 24. oktober 2019 til Børne- og Undervisningsministeriet bl.a. følgende:

”Jeg har som nævnt rejst spørgsmålet om efterlevelsen af FN's Børnekonvention på privat- og efterskoleområdet over for ministeriet flere gange, og i lyset af resultaterne af EVA's seneste undersøgelse er jeg enig med Børne- og Undervisningsministeriet i, at den hidtidige vejlednings- og informationsindsats ikke har været tilstrækkelig til at sikre efterlevelsen af børnekonventionen i alle tilfælde.

Jeg har noteret mig, at Børne- og Undervisningsministeriet nu med Folketingets partier vil drøfte muligheden for ved lovgivning at sikre eleverne på frie grundskoler, efterskoler og frie fagskoler ret til at blive hørt i forbindelse med udskrivning og bortvisning.”

Ombudsmanden skrev samtidig, at han på det foreliggende grundlag ikke foretog sig mere i sagen. Han bad dog om at blive underrettet om status i sagen senest den 1. april 2020.