

**2009 20-3****Folkeskoles inddragelse af elevs mobiltelefon ud over skoletiden**

20. februar 2009

En folkeskoleelev blev i en undervisningstime ringet op af sin mor. Skolen tog mobiltelefonen fra eleven og beholdt den til næste dag. Det klagede drengens far over.

Forvaltningsret

12.1

123.3

2.3

Ombudsmanden udtalte sig generelt om rækkevidden af § 52 i den dagældende folkeskolelov. Bestemmelsen bemyndigede undervisningsministeren til at fastsætte regler om fremme af god orden i skolerne. Ombudsmanden udtalte at der var hjemmel til at fastsætte regler om elevernes brug af mobiltelefoner i skoletiden, herunder at inddrage elevernes mobiltelefoner i skoletiden. Men § 52 kunne ikke udstrækkes i tidsmæssig henseende til at iværksætte foranstaltninger over for eleverne der greb ind i deres fritid, altså rakte ud over skolens tilbud samme dag. Ombudsmanden mente i den konkrete sag at det var kritisabelt at skolen havde beholdt elevens mobiltelefon længere end til det tidspunkt hvor eleven havde fri den dag telefonen blev inddraget.

Ombudsmanden udtalte også at skolens hidtidige politik om inddragelse af elevs mobiltelefoner generelt betragtet savnede hjemmel og i øvrigt også var i strid med proportionalitetsprincippet.

Skolen ændrede under ombudsmandens behandling af sagen retningslinjer for anvendelse af mobiltelefoner, og ombudsmanden udtalte at de ændrede retningslinjer ikke gav ham anledning til bemærkninger.

(J.nr. 2007-2808-710).

Åbjergskolen tilbageholdt i 2006 midlertidigt A's søns mobiltelefon fordi drengens mor ringede til ham i en undervisningstime. Så vidt jeg forstår det, ringede A til skolen samme dag for at lave en aftale om afhentning af telefonen, men skolens sekretær kunne tilsyneladende ikke finde telefonen. A kunne derfor ikke hente den hverken på skolens kontor eller hos pedellen. Sønnens mor fik om aftenen oplyst af klasselæreren hvor mobiltelefonen befandt sig. Næste dag fik sønnens mor mobiltelefonen udleveret på skolens kontor. Hun måtte tage tidligere fra arbejde og køre i taxa fra Frederikssund Station for at nå at hente telefonen inden skolens kontor lukkede kl. 14.00.

A klagede den 2. maj 2006 til Frederikssund Kommune over Åbjergskolens procedurer i forbindelse med tilbageholdelse af mobiltelefoner i skoletiden. Han anførte at skolen efter hans opfattelse ikke havde hjemmel til at tilbageholde en mobiltelefon efter undervisningens ophør eller til at forlange at en forælder personligt skulle hente en tilbageholdt mobiltelefon. Han mente at det var en krænkelse af privatlivets fred.

Frederikssund Kommune traf afgørelse i sagen den 22. august 2006. Kommunen skrev bl.a. følgende:

”Skoleleder (...) har oplyst, at skolens politik gennem mange år har været og er at man gerne må medbringe mobiltelefoner på skolen, men at de skal være slukkede i undervisningstiden. Er de ikke det, og anvendes de den ene eller den anden vej, inddrages telefonen og afleveres på skolens kontor, hvor den kan afhentes af en forælder. Hvis det ikke er muligt at afhente telefonen indenfor kontorets åbningstid, kan der træffes aftale med en pedel om afhentning på et andet tidspunkt. (Skolelederen) oplyser videre, at det er en politik som skolen har haft gennem mange år, og at den er vedtaget af bestyrelsen.

Det fremgår af folkeskolelovens § 44, stk. 4, at det er skolebestyrelsens opgave at fastsætte ordensregler for skolen, og hvis skolebestyrelsen ikke gør det, er det skolelederen der træffer alle konkrete afgørelser jf. folkeskolelovens § 45, stk. 2.

Sagen er blevet vurderet af Kommunernes Landsforenings juridiske kontor som bemærker, at de på denne baggrund har vanskeligt ved at se, at fremgangsmåden ikke har været lovlig.

...”

A rettede herefter henvendelse til Undervisningsministeriet som i en e-mail af 4. september 2006 bl.a. skrev:

”...

Hvis der i skolens ordensreglement er bestemt, at mobiltelefoner skal være slukket i timerne, samt at læreren kan konfiskere telefonen, hvis den ringer i timen, så er det i overensstemmelse med såvel ordensreglementet som bekendtgørelsen. Det bliver dog betænkeligt når læreren beholder elevens telefon efter skoledagens slutning og pålægger forældrene at skulle afhente den.

...”

Frederikssund Kommune udtalte præciserende den 8. juni 2007 at mobiltelefoner der er blevet tilbageholdt af Åbjergskolen, vil kunne hentes af forældrene på skolens kontor umiddelbart efter tilbageholdelsen. Det er således ikke skolens politik at tilbageholde telefonen efter undervisningstidens ophør. Hvis forældrene er forhindrede i at hente telefonen inden for skolens normale åbningstid, kan de kontakte skolens pedeller som vil udlevere den.

A klagede herefter til mig, og jeg bad Frederikssund Kommune om at udtale sig om det hjemmelsspørgsmål der er rejst i sagen, herunder særligt hjemmel til at tilbageholde skoleelevers mobiltelefoner ud over undervisningstiden og pålægget om at forældrene – ikke eleverne selv – skal hente tilbageholdte mobiltelefoner. Jeg bad også kommunen om at oplyse hvordan skolen sikrer sig at tilbageholdelsen ikke strækker sig ud over undervisningstidens ophør hvis elevens forældre har almindeligt fuldtidsarbejde og ikke kan hente telefonen før normal arbejdstids ophør. Jeg bad endvidere Frederikssund Kommune oplyse hvornår skolens normale åbningstid ophører, og under hvilke omstændigheder og på hvilke tidspunkter forældrene kan få telefonerne udleveret af skolens pedeller uden for skolens normale åbningstid.

Frederikssund Kommune har i den anledning udtalt følgende:

”...

Det fremgår af folkeskolelovens § 44, stk. 4, at det er skolebestyrelsen der fastsætter skolens ordensregler. Det følger nærmere af folkeskolelovens § 45, stk. 1 og stk. 2, at skolens leder har den administrative og pædagogiske ledelse af skolen, og at skolens leder træffer alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever.

Det fremgår yderligere af bekendtgørelse nr. 27 af 12. januar 1995 om foranstaltninger til fremme af god orden i folkeskolen, at skolebestyrelsen fastsætter ordensregler for skolen og tillige kan fastsætte principper for anvendelse af foranstaltninger over for elever, der ikke overholder ordensreglerne, jf. § 3, stk. 2.

Som det fremgår af sagen, har Åbjergskolens skolebestyrelse fastsat sådanne ordensregler, som vedlægges som bilag til sagen.

Det følger af ordensreglerne, at mobiltelefoner skal være slukket i undervisningstiden.

Som det er oplyst af Åbjergskolens leder (...) er skolens holdning, at 'mobiltelefoner er kommet for at blive'. Muligheden for at forbyde dem fuldstændigt i skoletiden er til stede, og adskillige andre skoler har forbudt mobiltelefoner i skoletiden.

Skolebestyrelsen på Åbjergskolen har besluttet ikke at forbyde anvendelsen af mobiltelefoner, men har fastsat rammerne for anvendelsen.

Skolen gør brug af mobiltelefoner i undervisningen ud fra et pædagogisk sigte. Eleverne bruger mobiltelefoner som fotoapparater, som regnemaskiner, til netværk m.m.

Denne anvendelse skal altid ske i samarbejde med den enkelte lærer. Ordensreglerne er ligeledes nødvendige, idet der er nogle elever, der ikke kan administrere ordningen vedr. anvendelse af mobiltelefoner, hvilket medfører uro og forstyrrer undervisningen.

Ordningen omkring anvendelse af mobiltelefoner er indgået i samarbejde mellem elever, lærere, ledelse og skolebestyrelse med forældrerepræsentanter. Mobiltelefoner skal være slukket i undervisningstiden medmindre der er aftalt noget andet med læreren i forbindelse med undervisningssituationen.

Såfremt eleven ikke overholder denne aftale, inddrager læreren telefonen, og afleverer den omgående til skolens kontor.

Mobiltelefonen kan herefter afhentes af forældrene til eleven, der har fået inddraget sin mobiltelefon.

Telefonen kan afhentes i kontorets åbningstid dagligt mellem kl. 7.30 til kl. 16.00, eller efter aftale med én af skolens pedeller mellem kl. 06.00 og kl. 22.00.

Formålet med at anmode forældrene om at afhente mobiltelefonen, er ønsket om en dialog med forældrene om elevens fremtidige brug af mobiltelefonen i undervisningstiden. Der er udelukkende tale om et pædagogisk formål med henblik på at opnå en forståelse hos eleven, så mobiltelefoner i fremtiden anvendes konstruktivt i undervisningen og ikke som et forstyrrende element.

Frederikssund Kommune kan yderligere oplyse, at forældrene blot skal orientere skolens pedeller og aftale et afhentningstidspunkt, som foroven oplyst er fra kl. 06.00 til kl. 22.00.

Frederikssund Kommune er af den opfattelse, at der er hjemmel i folkeskoleloven og i bekendtgørelse om foranstaltninger til fremme af god orden i folkeskolen til at udstede denne ordensregel.

Frederikssund Kommune er ligeledes af den opfattelse, at det almindelige proportionalitetsprincip er overholdt i denne sag. Kommunen vurderer ikke, at ordningen er mere vidtgående, og at det pædagogiske formål samt det forhold, at mobiltelefoner ikke skal forstyrre undervisningen og dermed læringen, kunne opnås med et mindre vidtgående middel.

...”

Jeg sendte A en kopi af Frederikssund Kommunes udtalelse og bad om hans eventuelle bemærkninger. A gjorde i sit svar bl.a. gældende at tilbageholdelsen af mobiltelefonen er ulovlig, kræver dommerkendelse og er i strid med reglerne om brev- og telefonhemmelighed.

Frederikssund Kommune havde ingen bemærkninger til det.

Den 8. september 2008 afgav jeg en foreløbig redegørelse hvor jeg gav udtryk for min foreløbige retsopfattelse. Jeg bad Frederikssund Kommune, Undervisningsministeriet og A om at udtale sig inden jeg afgav min endelige redegørelse i sagen.

A har ikke fremsat bemærkninger til min foreløbige redegørelse.

Frederikssund Kommune udtalte den 2. oktober 2008 følgende i anledning af min foreløbige redegørelse:

”...

Frederikssund Kommune tager den foreløbige udtalelse til efterretning, og tager initiativ til i samarbejde med Åbjergskolen og dens skolebestyrelse at bringe skolens praksis i overensstemmelse med de anbefalinger som der redegøres for i sagen.

Undervisningsministeriet har oplyst over for kommunen at ministeriet har sendt en ny bekendtgørelse om foranstaltninger til fremme af god orden i folkeskolen i høring.

Det vil følge direkte af den nye bekendtgørelses § 9, at skolens leder kan tage en privat genstand i bevaring i tilfælde, hvor en elev overtræder skolens ordensregler. Genstanden kan efter skolelederens nærmere bestemmelse afhentes af eleven eller af forældrene senest ved skoletidens ophør samme dag eller, hvis væsentlige praktiske grunde taler herfor, på et andet tidspunkt.

Frederikssund Kommune er tilfreds med denne præcisering i bekendtgørelsen.”

Undervisningsministeriet udtalte den 18. december 2008 følgende i anledning af min foreløbige redegørelse:

”Regler fastsat i medfør af folkeskolelovens § 52, 1. pkt., skal efter Undervisningsministeriets opfattelse tjene til at fremme god orden, når eleverne bruger skolens tilbud. Der kan efter Undervisningsministeriets opfattelse fastsættes bestemmelser om foranstaltninger, der rækker ud over, hvad der almindeligvis betegnes som skoletiden. Endvidere vil der efter ministeriets opfattelse i et vist, begrundet omfang være mulighed for at anvende disciplinære foranstaltninger i anledning af elevadfærd udvist uden for skolen.

Skolens tilbud omfatter efter Undervisningsministeriets opfattelse hele skolens virksomhed, herunder

- den skemalagte undervisning,
- frikvarterer og pauser i øvrigt,
- eftersidninger,
- ekskursioner og lejrskole i forbindelse med undervisningen, jf. folkeskolelovens § 16, stk. 5,
- undervisning i elevernes fritid, jf. folkeskolelovens § 3, stk. 3,
- skolefritidsordningen, jf. folkeskolelovens § 3, stk. 4, og
- skolerejser, jf. folkeskolelovens § 16, stk. 6.

Begrebet *skolens tilbud* er bredere end begrebet *skoletid*, der efter ministeriets opfattelse alene omfatter den skemalagte undervisning samt de arrangementer m.v., som skolen forestår i forbindelse hermed, f.eks. ekskursioner og lejrskole, samt frikvarterer og pauser i øvrigt og eftersidninger.

Med hensyn til tilbageholdelse af en elevs private genstande, f.eks. en mobiltelefon, vil en sådan tilbageholdelse efter Undervisningsministeriets opfattelse kunne opretholdes ikke kun i selve skoletiden, men i hele det tidsrum, hvor eleven anvender skolens tilbud, dvs. også skolens øvrige virksomhed, herunder skolefritidsordningen, fritidsundervisning og skolerejser.

En tilbageholdelse af en elevs private genstand kan alene opretholdes over for eleven selv. Genstanden vil på eventuel anfordring skulle udleveres til en af elevens forældre på et tidligere tidspunkt.

Med hjemmel i folkeskolelovens § 52, 1. pkt., er der fastsat nærmere regler om foranstaltninger til fremme af god orden i folkeskolen i bekendtgørelse nr. 27 af 12. januar 1995.

§ 3 i bekendtgørelsen har følgende ordlyd:

§ 3. Bekendtgørelsen fastsætter de øvre rammer for foranstaltninger, der kan iværksættes over for elever, der overtræder skolens ordensregler.

Stk. 2. Skolebestyrelsen fastsætter ordensregler for skolen og kan tillige fastsætte principper for anvendelse af foranstaltninger over for elever, der ikke overholder ordensreglerne.

Stk. 3. Beslutning om iværksættelse af foranstaltninger over for en elev træffes af skolens leder, jf. dog § 8, stk. 2 og 3.'

Det er Undervisningsministeriets opfattelse, at de i bekendtgørelsen anførte reaktionsmuligheder vil kunne anvendes ikke blot i anledning af en elevs opførsel i forbindelse med benyttelsen af skolens tilbud, men tillige i anledning af anden elevadfærd, der, selvom den er udvist uden for skolen, kan have en direkte indflydelse på god orden i skolen, herunder på respektfulde relationer mellem skolens elever indbyrdes og mellem elever og ansatte.

Der kan endvidere fastsættes ordensregler, der omhandler elevernes adfærd uden for skolen, for så vidt adfærden kan have umiddelbar betydning for god orden i skolen.

Efter Undervisningsministeriets opfattelse afskærer det forhold, at der ikke er fastsat ordensregler for en skole, ikke skolelederen fra at iværksætte foranstaltninger over for en elev, der har tilsidesat almindelige normer for god opførsel.

Det tilføjes, at skolelederen ved iværksættelse af foranstaltninger over for en elev, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 3, skal iagttage det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Ved vurderingen af, om en reaktion står i et rimeligt forhold til en forseelse, kan det have betydning, at der er tale om handlinger, der er foretaget af en elev, når denne ikke bruger skolens tilbud.

Det bemærkes, at ovennævnte vil blive præciseret i en ny bekendtgørelse om foranstaltninger til fremme af god orden i folkeskolen."

Åbjergskolen har, siden jeg afgav min foreløbige redegørelse, ændret sine retningslinjer for brugen af mobiltelefoner på skolen. Skolens ændrede retningslinjer af 7. januar 2009 ligger på skolens hjemmeside (www.aabjergskolen.dk). Retningslinjerne har følgende ordlyd:

”Retningslinjer for anvendelse af mobiltelefoner på Åbjergskolen.

Eleverne er velkommen til at medbringe mobiltelefoner på skolen. Telefonerne skal være slukket i undervisningstiden, hvis der ikke er lavet en anden aftale med den enkelte lærer, for den enkelte lektion.

Anvender eleven mobiltelefonen i strid med denne aftale, inddrager læreren telefonen, og afleverer den på skolens kontor.

Eleven kan derefter afhente telefonen, når skoledagen er forbi.

Kan eleven gentagne gange ikke følge disse regler, tager skolens ledelse kontakt til forældrene, for sammen med dem, og eleven, at finde en løsning.”

Den 20. februar 2009 afgav jeg min endelige redegørelse i sagen. Heri skrev jeg:

Ombudsmandens udtalelse

”Jeg udtaler mig i denne sag om grænserne for de foranstaltninger en folkeskole kan iværksætte over for en elev der *i skoletiden* har overtrådt skolens ordensregler. Min udtalelse omhandler ikke de tilfælde hvor en elev har udvist uacceptabel eller uhensigtsmæssig adfærd under elevens deltagelse i skolens øvrige tilbud, f.eks. i skolefritidsordningen. Min udtalelse angår heller ikke de tilfælde hvor eleven udviser uacceptabel eller uhensigtsmæssig adfærd i sin fritid.

Retsgrundlaget

§ 52 i folkeskoleloven (nu lovbekendtgørelse nr. 1049 af 28. august 2007) har følgende ordlyd:

’§ 52. Undervisningsministeren kan fastsætte almindelige regler om foranstaltninger til fremme af god orden i skolerne, herunder regler om overflytning af elever til andre skoler i kommunen og regler om overflytning af elever i 10. klasse til andre uddannelsesforanstaltninger. Undervisningsministeren kan endvidere fastsætte regler om skolernes tilsyn med eleverne i skoletiden.’

Folkeskolelovens § 52 indeholder en bemyndigelse til at fastsætte regler om foranstaltninger til fremme af god orden i skolerne. Bestemmelsen skal efter min opfattelse ses i sammenhæng med opfyldelsen af folkeskolens formål, som bl.a. er at give eleverne kundskaber og færdigheder der forbereder dem

til videre uddannelse. Ved såvel en sproglig fortolkning af § 52 som en fortolkning af bestemmelsens formål mener jeg at det er naturligt at forstå bestemmelsen sådan at bemyndigelsen ikke kan udstrækkes længere end til at fastsætte regler om ordensforanstaltninger *i skolen*. Bestemmelsen giver således efter min opfattelse kun hjemmel til at fastsætte regler om foranstaltninger til fremme af god orden når eleverne bruger skolens tilbud. Det fremgår hverken af bestemmelsens ordlyd, af formålet med bestemmelsen eller af forarbejderne til bestemmelsen at der over for den enkelte elev kan fastsættes regler om individuelle foranstaltninger der i tidsmæssig henseende griber ind i elevernes fritid.

Undervisningsministeriet har i sin udtalelse til mig angivet skolens tilbud til at omfatte hele skolens virksomhed, f.eks. den skemalagte undervisning, frikvarterer og pauser i øvrigt, eftersidninger, ekskursioner og lejrskole i forbindelse med undervisningen, undervisning i elevernes fritid, skolefritidsordningen og skolerejser.

Ministeriet oplyser at begrebet *skoletid* er snævrere end begrebet *skolens tilbud*. Skoletid omfatter efter ministeriets opfattelse den skemalagte undervisning og de arrangementer mv. som skolen forestår i forbindelse hermed, f.eks. ekskursioner og lejrskole, frikvarterer og pauser i øvrigt samt eftersidninger.

Ministeriets forståelse af begreberne 'skolens tilbud' og 'skoletid' kan ikke give mig grundlag for kritik. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger fra s. 3 nederst til s. 4 nederst i denne redegørelse om hvornår skoletiden og skolens tilbud begynder og ophører for den enkelte elev.

Undervisningsministeriet har med hjemmel i § 52 i folkeskoleloven udstedt bekendtgørelse nr. 27 af 12. januar 1995 om foranstaltninger til fremme af god orden i folkeskolen. Bekendtgørelsens indhold ligger efter min vurdering inden for rammerne af bemyndigelsen i § 52.

Bekendtgørelsen fastsætter de ydre grænser for de foranstaltninger der kan iværksættes over for elever der overtræder skolens ordensregler.

I bekendtgørelsens § 5 opregnes de foranstaltninger der for visse klassetrin og på visse nærmere angivne betingelser kan tages i anvendelse. Det drejer sig om eftersidning i op til en time, udelukkelse fra undervisningen i indtil en uge, varig overflytning til en parallelklasse, overflytning til en klasse på tilsvarende klassetrin ved en anden skole i kommunen og udskrivning af folkeskolen af elever på 10. klassetrin.

Ministeriet har desuden i tilknytning til bekendtgørelsen udsendt en vejledning om foranstaltninger til fremme af god orden i folkeskolen (vejledning nr. 14 af 12. januar 1995).

Det fremgår af vejledningen at adgangen til at fastsætte ordensregler omfatter hele skolens virksomhed, herunder skolefritidsordningen og fritidsundervisningen. Vejledningen henviser her til folkeskolelovens § 3, stk. 3, hvoraf det fremgår at folkeskolen kan tilbyde eleverne undervisning i deres fritid.

Det må vurderes konkret og individuelt i forhold til den enkelte elev fra dag til dag hvornår skoletiden ophører, og hvornår skolens (øvrige) tilbud begynder og ophører.

For så vidt angår skoletiden, er det afgørende om der er skemalagte aktiviteter eller andre aktiviteter (der falder ind under begrebet skoletid) som skolen har besluttet eleven skal deltage i. Normalt vil skoletiden slutte når den skemalagte undervisning er slut. Skoletiden kan eventuelt slutte tidligere for elever der får lov at gå hjem i en eller flere skemalagte timer fordi læreren er fraværende, og der ikke er en vikar. Omvendt kan skoletiden forlænges i op til en time (jf. bekendtgørelsens § 5, nr. 1) hvis eleven får en eftersidning.

I en række tilfælde vil skoletiden for den enkelte elev blive efterfulgt af et andet skoletilbud, f.eks. en skolefritidsordning, fritidsundervisning eller lignende, der tidsmæssigt ligger i umiddelbar forlængelse af skoletiden. I disse tilfælde vil iværksatte ordensforanstaltninger over for eleven samme dag kunne udstrækkes til det tidspunkt hvor skoletilbuddet ophører for eleven den pågældende dag, forudsat at det er relevant og proportionalt. Hvis eleven har lov til at lade være med at deltage i skoletilbuddet og – eventuelt efter aftale med forældrene – kan gå hjem, kan iværksatte ordensforanstaltninger ikke tidsmæssigt udstrækkes længere end til det tidspunkt hvor eleven vælger at gå hjem. Skolen kan med andre ord ikke kræve foranstaltningen opretholdt over for eleven indtil skoletilbuddet den pågældende dag slutter.

Hvis skoletiden tidsmæssigt ikke umiddelbart efterfølges af et andet skoletilbud den dag hvor skolen har iværksat ordensforanstaltninger over for eleven, vil de iværksatte ordensforanstaltninger højst kunne udstrækkes til det tidspunkt hvor skoletiden ophører for eleven den pågældende dag.

Undervisningsministeriet har i sin udtalelse til mig tilkendegivet at der efter ministeriets opfattelse kan fastsættes bestemmelser om foranstaltninger der rækker ud over hvad der almindeligvis betegnes som *skoletiden*. Jeg er, som det fremgår, enig med ministeriet i dette. Der er dog tre forudsætninger for at jeg kan være enig med ministeriet. For det første at foranstaltningen som eleven faktisk deltager i, ikke tillige rækker ud over skolens tilbud den pågældende dag. For det andet at skolens tilbud i tidsmæssig henseende umiddelbart

efterfølger skoletiden den pågældende dag. Og for det tredje at foranstaltningen i det konkrete tilfælde er relevant og proportional.

Nogle af skolens aktiviteter som hører under begrebet skoletid, foregår uden for skolens område og strækker sig tidsmæssigt over flere dage. I disse tilfælde vil iværksatte ordensforanstaltninger over for en elev kunne udstrækkes til det tidspunkt hvor aktiviteten ophører – stadig forudsat at det er relevant og proportionalt. Hvis der således f.eks. under et lejrskoleophold er iværksat ordensforanstaltninger over for en elev, vil ordensforanstaltningerne efter omstændighederne kunne udstrækkes til det tidspunkt hvor lejrskolen slutter.

Det fremgår af § 44, stk. 4, i folkeskoleloven at skolebestyrelsen fastsætter skolens ordensregler. § 44, stk. 4, bestemmer alene hvem der har kompetencen til at fastsætte ordensregler. § 44, stk. 4, er ikke – som folkeskolelovens § 52 – en hjemmelsbestemmelse, og § 44, stk. 4, giver ikke skolebestyrelsen beføjelse til at fastsætte ordensregler der ligger uden for rammerne af bekendtgørelse nr. 27 af 12. januar 1995 om foranstaltninger til fremme af god orden i folkeskolen.

Frederikssund Kommune har sendt mig et print fra Åbjergskolens hjemmeside (www.aabjergskolen.dk) hvor der tidligere stod følgende om brugen af mobiltelefoner:

'Der må ikke anvendes mobiltelefoner i undervisningstiden. Sker dette alligevel, inddrages telefonen, og den kan så afhentes på skolens kontor, men kun af ejermandens forældre.'

Åbjergskolens retningslinjer for anvendelse af mobiltelefoner er, som det fremgår ovenfor, siden blevet ændret.

Hjemmelsspørgsmålet

Jeg mener klart at der er hjemmel i folkeskoleloven og i bekendtgørelsen om foranstaltninger til fremme af god orden i folkeskolen til at skolerne kan fastsætte regler om elevernes brug af mobiltelefoner i skoletiden. Skolerne kan således efter min opfattelse lovligt fastsætte ordensregler der f.eks. går ud på at eleverne ikke må medbringe mobiltelefoner i skolen, eller at eleverne skal aflevere deres mobiltelefon på skolens kontor hver morgen og hente den igen ved skoletids ophør, eller når skolens tilbud samme dag ophører – forudsat at skolens øvrige tilbud ligger i umiddelbar tidsmæssig forlængelse af skoletiden. Der kan også lovligt fastsættes ordensregler gående ud på at mobiltelefonerne skal være slukkede eller sat på funktionen 'lydløs' i undervisningstiden og i frikvartererne.

Der er efter min opfattelse også hjemmel i folkeskoleloven og i bekendtgørelsen til at skolen uden dommerkendelse kan inddrage (midlertidigt tilbageholde) en elevs mobiltelefon i skoletiden hvis eleven ikke overholder de regler skolen har opstillet for brugen af mobiltelefoner. Det er min vurdering at hensynet til opfyldelsen af folkeskolens formål berettiger skolen til at iværksætte foranstaltninger der forhindrer forstyrrelse af undervisningen for den enkelte elev eller en gruppe af elever. Inddragelse af en mobiltelefon der har forstyrret undervisningen, er et velegnet middel til at opfylde dette formål.

Jeg forudsætter naturligvis at skolen, mens mobiltelefonen er inddraget, ikke skaffer sig eller søger at skaffe sig adgang til de personlige oplysninger som ligger i telefonen.

Jeg mener imidlertid ikke at skolen lovligt kan lade en midlertidig tilbageholdelse af en elevs mobiltelefon strække sig ud over det tidspunkt hvor eleven har fået fri. Folkeskolelovens § 52 indeholder som nævnt efter min opfattelse en bemyndigelse til at fastsætte regler om foranstaltninger til fremme af god orden i skolerne. Bemyndigelsen giver kun hjemmel til at fastsætte regler om ordensforanstaltninger når eleverne bruger skolens tilbud. Der kan ikke over for den enkelte elev fastsættes regler om individuelle foranstaltninger der i tidsmæssig henseende griber ind i elevens fritid. Uden en udtrykkelig hjemmel hertil i loven mener jeg derfor ikke at inddragelsen af en elevs mobiltelefon kan forlænges til også at omfatte elevens fritid. Inddragelse af mobiltelefonen i elevens fritid har ikke det direkte formål umiddelbart at hindre forstyrrelse af undervisningen sådan som inddragelse i skoletiden har.

Anstaltsforholdet

Der er efter min opfattelse heller ikke hjemmel i det såkaldte anstaltsforhold til midlertidigt at tilbageholde eleverns mobiltelefoner i deres fritid.

Fra gammel tid har det været anerkendt at ledelsen af en offentlig anstalt (offentlig institution), f.eks. et sygehus eller en skole, uden udtrykkelig lovhjemmel kan udstede generelle regler til regulering af retsforholdet mellem institutionen og dens brugere. Synspunktet er at når institutionens eksistens er forudsat i lovgivningen, og der på statens finanslov eller i et kommunalt budget er en driftsbevilling til institutionen, må der i denne forudsætning ligge en tilstrækkelig hjemmel til at fastsætte de regler der er nødvendige for at få institutionen til at fungere i overensstemmelse med dens formål.

Jeg henviser til Bent Christensen, Forvaltningsret, Opgaver, Hjemmel, Organisation (1997), s. 262 og 266 f, Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 118 og 213 ff, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 308 f.

Anstaltsforholdet kan imidlertid ikke udgøre en hjemmel til fastsættelse af ordensregler i folkeskolen. Det skyldes at der er en bemyndigelse til at fastsætte ordensregler i folkeskolelovens § 52. Når Folketinget har reguleret et område ved lov, ophæves muligheden for på ulovbestemt grundlag at fastsætte regler (udstede en såkaldt anstaltsanordning) på det område som hjemlen dækker. Der er således ikke plads til en anstaltsanordning ved siden af de regler som udstedes med hjemmel i loven.

Proportionalitetsprincippet

Der gælder et princip i forvaltningsretten om at forvaltningen ved valget mellem flere muligheder er forpligtet til at anvende mindre indgribende foranstaltninger, hvis disse er tilstrækkelige, før der sættes ind med mere indgribende foranstaltninger. Derudover skal et anvendt middel stå i rimeligt forhold til målet.

Proportionalitetsprincippet omfatter dels et krav om at en forvaltningsmyndigheds beslutning står i et acceptabelt forhold til det mål der forfølges med beslutningen (forholdsmæssighedskravet), dels et krav om at en beslutning er nødvendig til varetagelse af interesserne bag den (nødvendighedskravet).

Princippet er bl.a. nærmere beskrevet af Bent Christensen, Forvaltningsret, Opgaver, Hjemmel, Organisation (1997), s. 201 ff, Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 262 ff, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 372 ff, og Karsten Revsbech, Aktuel Dansk Forvaltningsret – karakteristiske træk og udviklingstendenser (2008), s. 82 ff.

Proportionalitetsprincippet gælder generelt og på alle områder af offentlig myndighedsudøvelse. Princippet er ikke fastslået i nogen lov; det er et såkaldt ulovbestemt princip. Men det gælder generelt med lovkraft og ved siden af eventuelle særligt fastsatte regler, på samme måde som hvis det fremgik af en lov.

Proportionalitetsprincippet har derfor betydning også for skolernes fastsættelse af ordensregler og for skolernes konkrete valg af reaktioner over for eleverne. Det gælder uanset at det ikke udtrykkeligt fremgår af loven eller bekendtgørelsen at skolerne ved fastsættelse af ordensregler og i valget af reaktion for overtrædelse af ordensreglerne ikke må gå videre end formålet nødvendiggør.

Åbjergskolens hidtidige ordensregler

Frederikssund Kommune har oplyst at en midlertidigt tilbageholdt mobiltelefon vil kunne hentes af forældrene på Åbjergskolens kontor umiddelbart efter tilbageholdelsen. Det er således ikke skolens politik at tilbageholde telefonen efter undervisningstidens ophør. Hvis forældrene er forhindrede i at hente telefonen inden for skolens normale åbningstid (hverdage mellem kl. 7.30 og kl. 16.00), kan de kontakte skolens pedeller (mellem kl. 6.00 og kl. 22.00) som vil udlevere den. Skolen beder forældrene om at hente mobiltelefonen fordi den ønsker en dialog med forældrene om elevens fremtidige brug af mobiltelefonen i undervisningstiden. Der er ifølge kommunen udelukkende tale om et pædagogisk formål, nemlig at opnå en forståelse hos eleven så mobiltelefoner i fremtiden anvendes konstruktivt i undervisningen og ikke som et forstyrrende element.

Jeg noterer mig Frederikssund Kommunes oplysning om at det ikke er Åbjergskolens politik at tilbageholde elevernes mobiltelefoner efter undervisningstidens ophør. Men kravet om at en af forældrene skal hente telefonen, vil ikke desto mindre ofte reelt føre til at det sker.

Jeg har lagt til grund at inddragelsen af (A)'s søns mobiltelefon skete på en almindelig skoledag. Jeg er ikke klar over præcis hvornår (A)'s søns skoletid ophørte den pågældende dag. Jeg er heller ikke klar over om skoletiden den pågældende dag blev efterfulgt af et andet skoletilbud som (A)'s søn deltog i. Dette har imidlertid ingen betydning i den konkrete sag. Tilbageholdelsen af (A)'s søns mobiltelefon strakte sig nemlig til næste dag kl. 14. Skolen kunne ikke finde mobiltelefonen da (A) ringede for at aftale tid til at hente den. Derfor kunne telefonen først blive udleveret næste dag. Der er ikke hjemmel i folkeskoleloven til at opretholde en midlertidig tilbageholdelse af en elevs mobiltelefon når eleven har fri.

Derfor er det min opfattelse at det er kritisabelt at Åbjergskolens midlertidige tilbageholdelse af (A)'s søns mobiltelefon varede længere end til det tidspunkt hvor drengen havde fri.

Det forekommer mig i øvrigt indlysende at det generelt er et praktisk problem for en række udearbejdende forældre at nå at hente en midlertidigt tilbageholdt mobiltelefon samme dag i skolens kontortid. Forældrene kan ikke – på grund af skolens ønske om en dialog med netop dem i forbindelse med at mobiltelefonen udleveres – overlade afhentningen til andre. Kommunens oplysning om at skolens pedeller kan kontaktes mellem kl. 6.00 og kl. 22.00 med henblik på afhentning af inddragne mobiltelefoner, understøtter min antagelse om at ordningen generelt må give anledning til praktiske problemer for forældrene. Hertil kommer at afhentningsperioden mellem kl. 6.00 og kl. 22.00 både dækker et tidsrum før skoletid og et (længere) tidsrum efter skoletids ophør.

Eftersom der ikke er hjemmel i folkeskoleloven til at tilbageholde elevers mobiltelefoner i elevernes fritid, er Åbjergskolen forpligtet til på almindelige skoledage at udlevere en inddraget mobiltelefon samme dag den er inddraget, senest ved skoletidens ophør eller når eleven ophører med at bruge skolens tilbud, forudsat at tilbuddet er begyndt i umiddelbar forlængelse af skoletiden. Hvis skolen har etableret en ordning hvor dette i mange tilfælde ikke kan lade sig gøre – fordi skolen ikke vil aflevere mobiltelefonen til eleven selv – handler skolen i disse tilfælde ulovligt.

Det er min opfattelse at Åbjergskolens hidtidige politik i praksis fører til at skolen ofte kommer til at tilbageholde elevers mobiltelefoner, også når eleverne har fri. Det er der ikke hjemmel til i folkeskoleloven.

Ordnningen om at forældrene kan hente mobiltelefonen hos pedellerne, forekommer desuden ikke formålstjenlig i betragtning af kommunens betoning af ønsket om en dialog med forældrene om elevens fremtidige brug af mobiltelefon i undervisningstiden. Jeg har svært ved at forestille mig at tanken har været at lade skolens pedeller gå i dialog med forældrene om elevens brug af mobiltelefon i skoletiden. Det er mere nærliggende at lade lærerne eller skolens ledelse varetage denne opgave. Jeg lægger i denne forbindelse, ud fra kommunens oplysninger, til grund at Åbjergskolens praksis vedrørende inddragelse af mobiltelefoner alene har et pædagogisk formål, nemlig at bibringe eleven en øget forståelse, og ikke også indeholder et element af straf. Derfor er ordningen om forældrenes afhentning af telefonen hos skolens pedeller efter min opfattelse også i strid med proportionalitetsprincippet. Ordningen er således ikke alene disproportional, dvs. mere indgribende end formålet nødvendiggør. Den er også generelt set uegnet til at opnå formålet.

Skolens ønske om en dialog med forældre som ikke har mulighed for at hente telefonen i skolens kontortid samme dag, ville f.eks. kunne tilgodeses ved at skolen telefonisk kontakter forældrene og drøfter sagen med dem eller indkalder forældrene til et møde om sagen. Det behøver ikke at være samme dag som mobiltelefonen er inddraget.

Af disse grunde er det min opfattelse at Åbjergskolens hidtidige politik på området generelt betragtet savner hjemmel og i øvrigt også er i strid med proportionalitetsprincippet.

I min foreløbige redegørelse af 8. september 2008 skrev jeg at jeg var indstillet på at henstille til Frederikssund Kommune at tage initiativ til i samarbejde med Åbjergskolen at bringe skolens praksis om midlertidig tilbageholdelse af elevernes mobiltelefoner i overensstemmelse med folkeskoleloven. Herved sikrer skolen sig i hvert enkelt tilfælde at tilbageholdelsen ikke rækker ud over skoletiden, og at skolens praksis ikke strider imod proportionalitetsprincippet.

Frederikssund Kommune har i udtalelsen af 2. oktober 2008 meddelt mig at kommunen har taget min foreløbige udtalelse til efterretning. Kommunen har desuden meddelt mig at den tager initiativ til, i samarbejde med Åbjergskolen og dens skolebestyrelse, at bringe skolens praksis i overensstemmelse med mine anbefalinger.

Åbjergskolen har nu ændret sine retningslinjer for brugen af mobiltelefoner på skolen. Skolens ændrede retningslinjer af 7. januar 2009 ligger på skolens hjemmeside (www.aabjergskolen.dk). Retningslinjerne har følgende ordlyd:

'Retningslinjer for anvendelse af mobiltelefoner på Åbjergskolen.

Eleverne er velkommen til at medbringe mobiltelefoner på skolen. Telefonerne skal være slukket i undervisningstiden, hvis der ikke er lavet en anden aftale med den enkelte lærer, for den enkelte lektion.

Anvender eleven mobiltelefonen i strid med denne aftale, inddrager læreren telefonen, og afleverer den på skolens kontor.

Eleven kan derefter afhente telefonen, når skoledagen er forbi.

Kan eleven gentagne gange ikke følge disse regler, tager skolens ledelse kontakt til forældrene, for sammen med dem, og eleven, at finde en løsning.'

Åbjergskolens ændrede retningslinjer kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

Som det fremgår indledningsvis, har jeg forståelse for behovet hos kommunerne og skolerne for at regulere skoleelevers brug af mobiltelefoner i skoletiden. Der er imidlertid ikke mulighed for at se bort fra de forvaltningsretlige krav om hjemmel.

Hvis der på skoleområdet er et generelt ønske om og behov for midlertidigt at kunne inddrage skoleelevers mobiltelefoner også i elevernes fritid, kræver det at der skabes lovhjemmel til det. At stille forslag om at skabe en sådan lovhjemmel falder imidlertid uden for ombudsmandens virksomhed da ombudsmanden ikke beskæftiger sig med lovgivningsspørgsmål.

Det som Frederikssund Kommune i udtalelsen af 2. oktober 2008 til mig har oplyst om indholdet af § 9 i et udkast til en ny bekendtgørelse, har givet mig grundlag for at rejse en særskilt sag af egen drift over for Undervisningsministeriet i henhold til § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand."

