

Udskriftsdato: 21. december 2025

FOU nr 2013.0024 (Gældende)

2013-24. Hf-elev bortvist fra uddannelsesforløb og tilhørende kostafdeling som følge af adfærd i fritiden

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

BEK nr 1222 af 04/12/2006

2013-24. Hf-elev bortvist fra uddannelsesforløb og tilhørende kostafdeling som følge af adfærd i fritiden

En hf-elev klagede over, at han var blevet bortvist fra sit uddannelsesforløb samt fra den kostafdeling, der hørte til skolen. Årsagen til bortvisningen var, at hf-eleven – under en bytur i en weekend – havde røget hash.

Skolen bortviste hf-eleven under henvisning til, at det af skolens og kostafdelingens studie- og ordensregler klart fremgik, at enhver form for besiddelse og anvendelse af euforiserende stoffer ville føre til bortvisning.

Hf-eleven gjorde i klagen til ombudsmanden gældende, at afgørelsen om bortvisning fra såvel uddannelsesforløbet som fra kostafdelingen var uberettiget, da studie- og ordensreglerne ikke gav ret til at bortvise en hf-elev på grund af en adfærd, som hf-eleven havde udvist i sin fritid, og uden for både skolens og kostafdelingens geografiske område.

Ombudsmanden tog for det første stilling til det hjemmelsmæssige grundlag for studie- og ordensreglerne. Selvom ombudsmanden fandt det tvivlsomt, om også kostafdelingens ordensregler kunne fastsættes med hjemmel i de skrevne regler om fastsættelse af studie- og ordensregler, var det samtidig ombudsmandens opfattelse, at der med hjemmel i anstaltsforholdet kunne fastsættes ordensregler for selve kostafdelingen. Det var med andre ord ombudsmandens opfattelse, at der kunne fastsættes ordensregler, der var gældende for kosteleverne, når de befandt sig på kostafdelingens geografiske område, herunder i deres fritid, og når de uden for dette område var i sammenhænge, der havde relation til kostafdelingen.

Ombudsmanden tog herefter stilling til, om ordensreglerne også kunne anvendes i forhold til en adfærd, som hf-elever udviste i deres fritid. Det var i den forbindelse ombudsmandens opfattelse, at det – uden en klar hjemmel i lovgivningen – var uberettiget, at hf-eleven var blevet bortvist som følge af sin adfærd i fritiden, og uden at der forelå dokumentation for, at hf-eleven havde været (synligt) påvirket, da han kom tilbage til kostafdelingen, eller at hf-eleven havde røget hashen i en sammenhæng, hvor han blev identificeret med skolen eller kostafdelingen. Under disse omstændigheder var det ombudsmandens opfattelse, at det ikke kunne fastslås, at hf-elevens adfærd i fritiden havde haft en indvirkning på skolens eller kostafdelingens virke, som kunne føre til bortvisning.

Endelig var det ombudsmandens opfattelse, at Undervisningsministeriet måtte tilvejebringe en særlig lovhjemmel, såfremt det var ministeriets opfattelse, at også kostafdelingen skulle være omfattet af de skrevne regler om fastsættelse af studie- og ordensregler, eller hvis der, både i forhold til skolen og kostafdelingen, skulle kunne iværksættes sanktioner som følge af hf-elevernes adfærd i fritiden uden for skolens og kostafdelingens område.

(Sag nr. 12/00509)

En hf-elev, A, klagede over, at han var blevet bortvist fra sit hf-uddannelsesforløb samt fra den kostafdeling, der hørte til skolen, som følge af en adfærd, som han havde udvist uden for skolens og kostafdelingens geografiske område i sin fritid, nemlig under en bytur.

I min afsluttende redegørelse skrev jeg følgende:

Ombudsmandens udtalelse

”Afgrænsningen af min undersøgelse

Min undersøgelse af sagen omhandler (X) Skoles og (dengang) Undervisningsministeriet, Uddannelsesstyrelsens, afgørelser af henholdsvis 7. april og 17. maj 2011, hvor (A) blev bortvist fra (X) Skole (hf-uddannelsesforløb) og fra skolens kostafdeling. (A) blev bortvist, fordi han under en bytur i (Y)-by var i besiddelse af og anvendte euforiserende stoffer i form af hash.

Jeg har valgt at koncentrere min undersøgelse om spørgsmålet om det retlige grundlag (hjemlen) for skolens og Uddannelsesstyrelsens afgørelser om bortvisning fra dels undervisningsdelen, dels kostafdelingen.

Hvad angår (A)’s øvrige klagepunkter, herunder om manglende overholdelse af notatpligten, om udarbejdelse af referat af møder og om manglende mulighed for at medbringe en bisidder til møder, har jeg valgt ikke at foretage en nærmere undersøgelse af disse forhold. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Hvad angår spørgsmålet om muligheden for at medbringe en bisidder skal jeg dog bemærke, at ombudsmanden tidligere har udtalt sig herom. Jeg henviser til sagen omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, side 480 ff. *.

I den foreliggende sag har jeg valgt at begrænse min undersøgelse til det spørgsmål, som efter min opfattelse er det væsentligste, nemlig spørgsmålet om det retlige grundlag for myndighedernes afgørelser om bortvisning.

Ombudsmandens kompetence

I brev af 24. januar 2012 anmodede ombudsmanden (X) Skole samt (dengang) Ministeriet for Børn og Undervisning om en udtalelse om det retlige grundlag for kostafdelingen på (X) Skole.

Det var ombudsmandens opfattelse, at selve gymnasie- og hf-delen (undervisningsdelen) af (X) Skole er omfattet af ombudsmandens kompetence, jf. § 1, stk. 4, i lovbekendtgørelse nr. 880 af 8. august 2011 om institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v., hvorefter institutioner omfattet af loven er selvejende institutioner omfattet af den offentlige forvaltning. Af forarbejderne til lov nr. 575 af 9. juni 2006 (jf. lovforslag nr. L 183 fremsat den 29. marts 2006, Folketingstidende 2005/06, tillæg A, s. 6052 ff., særligt s. 6073) fremgår det således, at institutioner omfattet af loven som følge heraf vil være omfattet af forvaltningsloven, offentlighedsloven og ombudsmandsloven.

Efter at have modtaget yderligere oplysninger fra (X) Skole og Ministeriet for Børn og Undervisning meddelte jeg i brev af 29. juni 2012 til Ministeriet for Børn og Undervisning, at det var min opfattelse, at jeg var kompetent i forhold til såvel undervisningsdelen som kostafdelingen på (X) Skole og dermed kunne tage stilling til berettigelsen af bortvisningen af (A) fra såvel undervisningsdelen som fra kostafdelingen.

Det retlige grundlag for afgørelsen om bortvisning

Retsgrundlaget

Ministeriet for Børn og Undervisning har i udtalelse af 21. september 2012 bekræftet min umiddelbare opfattelse – jf. mit brev af 29. juni 2012 – hvorefter afgørelsen om bortvisning er truffet i henhold til følgende tre regelsæt:

1. bekendtgørelse nr. 1222 af 4. december 2006 om studie- og ordensregler i de gymnasiale uddannelser,

2. skolens (undervisningsdelen) ordensregler og
3. kostafdelingens ordensregler med tilhørende 'ABC'.

Jeg lægger endvidere til grund, at bortvisningen fra såvel undervisningsdelen som kostafdelingen er truffet efter disse regler. Der er med andre ord truffet én samlet afgørelse vedrørende bortvisningen fra såvel undervisningsdelen som kostafdelingen, og grundlaget for den samlede afgørelse har været det samme. Jeg forstår således myndighedernes udtalelser af 13. og 21. september 2012 sådan, at det er myndighedernes opfattelse, at de tre regelsæt indeholder den fornødne hjemmel til bortvisning af (A) i det foreliggende tilfælde.

Spørgsmålet om det retlige grundlag for afgørelsen om bortvisning forudsætter en stillingstagen til, dels hvad der er hjemlen for fastsættelsen af studie- og ordensreglerne for (X) Skole (dvs. for undervisningsdelen) og for kostafdelingen, dels om der er hjemmel til, at bortvisning kan ske med baggrund i en elevs adfærd, der tidsmæssigt ligger uden for undervisningstiden og/eller uden for skolens og kostafdelingens geografiske område.

Bekendtgørelse om studie- og ordensregler

Bekendtgørelse nr. 1222 af 4. december 2006 om studie- og ordensregler i de gymnasiale uddannelser er fastsat i medfør af følgende bemyndigelsesbestemmelser:

1. § 24, stk. 3, og § 25, stk. 2, i lov nr. 95 af 18. februar 2004 om uddannelsen til studentereksamen (stx) (gymnasieloven), jf. nu lovbekendtgørelse nr. 1076 af 4. september 2013,
2. § 22, stk. 3, og § 23, stk. 2, i lov nr. 96 af 18. februar 2004 om uddannelserne til højere handelseksamen (hhx) og højere teknisk eksamen (htx) (hhx/htx-loven), jf. nu lovbekendtgørelse nr. 1074 af 4. september 2013, og
3. § 19, stk. 3, og § 20, stk. 2, i lov nr. 97 af 18. februar 2004 om uddannelse til højere forberedelseseksamen (hf-loven), jf. nu lovbekendtgørelse nr. 1075 af 4. september 2013.

Hvad angår fastsættelsen af studie- og ordensregler er det bestemmelserne i § 24, stk. 3, i gymnasieloven, § 22, stk. 3, i hhx/htx-loven og § 19, stk. 3, i hf-loven, der er relevante. Da disse bestemmelser er stort set identiske (med undtagelse af anførelsen af 'kursister' i stedet for 'elever' i hf-loven), skal jeg alene citere bestemmelsen i § 24, stk. 3, i gymnasieloven (jf. dengang lov nr. 95 af 18. februar 2004, jf. nu lovbekendtgørelse nr. 1076 af 4. september 2013), der har følgende ordlyd:

'§ 24.

(...)

Stk. 3. Undervisningsministeren fastsætter nærmere regler om studie- og ordensreglerne, herunder om iværksættelse af sanktioner over for elever, der ikke følger studie- og ordensreglerne. '

I bekendtgørelse nr. 1222 af 4. december 2006 er i §§ 1-3 og § 4, stk. 1, fastsat følgende bestemmelser:

'§ 1. Studie- og ordensreglerne for den enkelte uddannelsesinstitution (skole) skal medvirke til at opfylde uddannelsens formål og bidrage til et godt undervisningsmiljø for elever og kursister (i det følgende betegnet elever, bortset fra §§ 11-13).

§ 2. Lederen af den enkelte skole fastsætter efter høring af bestyrelsen, elev- og kursistrådet og pædagogisk råd studie- og ordensregler gældende for eleverne på skolen. Reglerne skal indeholde skolens regler for almindelig orden og samvær, en beskrivelse af elevernes pligt til aktivt at deltage i undervisningen,

og hvilke foranstaltninger skolens leder kan iværksætte over for elever, der ikke følger skolens studie- og ordensregler. Reglerne skal desuden indeholde en procedure for skolens håndtering af elevernes forsømmelser.

Stk.2. Skolens studie- og ordensregler skal fremgå af skolens hjemmeside sammen med øvrige oplysninger om skolen.

§ 3. Eleverne har pligt til at følge skolens studie- og ordensregler.

Stk.2. Skolen skal orientere eleverne om studie- og ordensreglerne, herunder om deres pligt til at deltage i undervisningen, og om de konsekvenser, det kan få, hvis reglerne ikke overholdes.

§ 4. Elevernes pligt til aktiv deltagelse i undervisningen indebærer:

- 1) Fremmøde til den del af undervisningen, der kræver tilstedeværelse på skolen, og som varetages af en tilstedeværende lærer.
- 2) Rettidig aflevering af skriftlige opgaver, der kvalitativt og kvantitativt følger de krav, der er fastsat.
- 3) Deltagelse i terminsprøver, årsprøver og lignende.
- 4) Deltagelse i ekskursioner mv. med en deltagerbetaling, der alene vedrører forplejning og højst udgør 50 kr. pr. døgn pr. deltager (1998-niveau).
- 5) Deltagelse i anden undervisning, herunder selvstændigt arbejde og virtuel undervisning, der er planlagt som en del af undervisningen. ’

Det fremgår af disse bestemmelser i bekendtgørelsen, at studie- og ordensreglerne skal medvirke til at opfylde uddannelsens formål og bidrage til et godt undervisningsmiljø, jf. § 1. Studie- og ordensreglerne skal bl.a. indeholde regler for almindelig orden og samvær, en beskrivelse af elevernes pligt til aktivt at deltage i undervisningen samt regler for, hvilke foranstaltninger der kan iværksættes over for elever, der ikke følger studie- og ordensreglerne, jf. § 2, stk. 1.

For en umiddelbar betragtning tager bekendtgørelsen således sigte på at regulere studie- og ordensregler i forhold til selve undervisningsdelen, det vil for (X) Skoles vedkommende sige gymnasie- og hf-delen.

Af forarbejderne til bemyndigelsesbestemmelsen i § 24, stk. 3, i gymnasieloven (jf. lovforslag nr. L 33 fremsat den 9. oktober 2003, Folketingstidende 2003/04, specielle bemærkninger til § 24) fremgår bl.a. følgende:

’Til stk. 3

For at medvirke til at sikre en generel forbedring af elevernes arbejdsdisciplin, der bl.a. søges tilvejebragt gennem nye og mere varierende arbejdsformer, som bedre kan motivere eleverne til at yde den nødvendige indsats, og som kan øge deres selvstændighed og ansvar, foreslås det, at der lige som i dag i bekendtgørelsesform fastsættes nærmere rammer for, hvordan der kan sikres et seriøst engagement fra elevernes side. Inden for bekendtgørelsens rammer skal rektor fastsætte studie- og ordensreglerne.

Bekendtgørelsen vil endvidere angive rammerne for, hvordan rektors kompetence til efter en konkret vurdering at kunne iværksætte sanktioner over for elever, der ikke overholder studie- og ordensreglerne, kan udmøntes i de lokale studie- og ordensregler. Bekendtgørelsen vil således angive forskellige sanktionsmuligheder, herunder at kunne udelukke en elev fra undervisningen i en kortere periode samt i særlige tilfælde og efter en konkret vurdering at kunne nægte en elev oprykning. Den alvorligste sanktion vil

som i dag være bortvisning. I tilfælde af bortvisning vil den pågældende kunne aflægge prøve som selvstuderende, jf. lovforslagets § 30 og bemærkningerne hertil.

Alle sanktioner skal stå i rimeligt forhold til de begåede overtrædelser af studie- og ordensreglerne og kan kun pålægges efter en konkret vurdering.

Undervisningsministeren udarbejder en vejledning, som skolerne kan gøre brug af, når de skal udarbejde de lokale studie- og ordensregler. ’

Forarbejderne til de tilsvarende bemyndigelsesbestemmelser i § 22, stk. 3, i hhx/htx-loven (jf. lovforslag nr. L 34 fremsat den 9. oktober 2003, Folketingstidende 2003/04, specielle bemærkninger til § 22) og § 19, stk. 3, i hf-loven (jf. lovforslag nr. L 35 fremsat den 9. oktober 2003, specielle bemærkninger til § 19) indeholder tilsvarende bemærkninger.

Skolens ordensregler

Af skolens ordensregler (på tidspunktet for bortvisningen af (A)) fremgår bl.a. følgende:

’Skolen har følgende overordnede ordensregel:

Det forventes, at enhver elev opfører sig ordentligt og viser hensyn til andre.

Eleverne skal udvise en adfærd, der er præget af gensidig hensynstagen, hjælpsomhed og respekt for kammerater, ansatte og skolen.

...

5. Elever, som medbringer eller er påvirket af hash eller andre euforiserende stoffer, bortvises straks fra skolen.

6. Skolens ordensregler gælder også i forbindelse med studierejser og ekskursioner og i andre situationer uden for skolens område, hvor eleverne kan blive identificeret med skolen. På rejser skal eleverne desuden overholde de rejseregler, som er opstillet af den ansvarlige lærer inden afrejsen.

...

8. Udvidede regler for kostelever fremgår af kostafdelingens ABC.

...

11. Ovenstående sanktioner gælder også, hvis en adfærd i elevernes fritid uden for skolen skønnes at kunne have eller vil have betydning for forhold på skolen.

...

13. Ordensreglerne håndhæves af skolens ledelse efter en konkret vurdering og i henhold til ’Bekendtgørelse om studie- og ordensregler i de gymnasiale uddannelser’. ’

Kostafdelingens ordensregler

I kostafdelingens ordensregler for skoleåret 2010-2011 af 1. september 2010 (ABC) er bl.a. fastsat følgende regler:

’Advarsler/sanktioner

Såfremt elever overtræder skolens regelsæt eller ikke lever op til deres forpligtelser, og det har en sådan karakter, at rektor skønner, det bør føre til en reaktion, gives en eller to advarsler afhængig af overtrædelsens karakter og i sidste konsekvens bortvisning fra skolen. Overtrædelsen kan dog være så grov, at eleven bortvises straks (f.eks. stofmisbrug).

...

Hash og andre euforiserende stoffer

Enhver form for besiddelse af eller brug af euforiserende stoffer medfører øjeblikkelig bortvisning. Kosteleven er ansvarlig for, hvad der foregår på værelset. (...)

...

Værelseskontrol

Skolen forbeholder sig ret til at kontrollere elevernes værelser, fx i forbindelse med manglende oprydning eller ved mistanke om overtrædelse af reglerne om hash og andre euforiserende stoffer. '

Efter min opfattelse er der ikke tvivl om, at der – i medfør af bekendtgørelse nr. 1222 af 4. december 2006 om studie- og ordensregler i de gymnasiale uddannelser og bemyndigelsesbestemmelserne hertil – kan fastsættes studie- og ordensregler, der dækker undervisningsdelen, dvs. gymnasie- og hf-delen, og at disse regler kan regulere elevernes adfærd i undervisningstiden og på skolens geografiske område.

Efter min opfattelse vil der også kunne fastsættes studie- og ordensregler, der regulerer elevernes adfærd, mens de befinder sig på skolens geografiske område, men uden for undervisningstiden, f.eks. i forbindelse med afholdelse af fester og andre arrangementer på skolens område. Tilsvarende må gælde, hvis eleverne befinder sig uden for skolens geografiske område, men i en situation, der må ligestilles med, at eleven var på skolen i undervisningstiden, f.eks. i forbindelse med udflugter, skolerejser og tilsvarende arrangementer.

Endelig mener jeg, at der ikke kan være tvivl om, at studie- og ordensreglerne for selve undervisningsdelen – dvs. i undervisningstiden og inden for skolens geografiske område, uden for undervisningstiden, men inden for skolens geografiske område, samt uden for skolens geografiske område, i hvad der må ligestilles med undervisningstid – kan indeholde regler om, hvorledes (X) Skole forholder sig til elevers brug af euforiserende stoffer, bl.a. regler om, at en sådan brug kan føre til bortvisning. Ved afgørelsen af, om der skal ske bortvisning i en konkret situation, vil der altid skulle foretages en vurdering af omstændighederne i den enkelte sag.

Spørgsmålet er herefter, om også kostafdelingens ordensregler kan fastsættes med hjemmel i bekendtgørelsen og dennes bemyndigelsesbestemmelser (jf. umiddelbart nedenfor). I forhold til såvel undervisningsdelens som kostafdelingens ordensregler er spørgsmålet videre, om disse regler kan udstrækkes til også at gælde i forhold til en adfærd, som en elev udviser i sin fritid uden for skolens og kostafdelingens område (jf. nærmere nedenfor side 10 ff.).

Legalitetsprincippet – hjemmelsspørgsmålet

Ifølge legalitetsprincippet skal forvaltningsmyndigheders virksomhed – herunder afgørelsesvirksomhed – være legitimeret i en lov eller i en anden anerkendt retskilde, f.eks. en retsgrundsætning. Det er antaget, at jo dybere en afgørelse eller anden beslutning griber ind i borgernes forhold, des mere sikker må den retskildemæssige hjemmel være.

Det er almindeligt antaget, at en institution kan fastsætte almindelige forskrifter for institutionens brugere, herunder ordensforskrifter, der skal være gældende ved institutionen, og som har til formål at sikre institutionens overordnede funktion. Man siger her, at forskrifterne fastsættes med hjemmel i anstaltsforholdet, som altså giver hjemmel til at fastsætte generelle regler og træffe konkrete beslutninger til regulering af forholdet mellem institutionen og institutionens brugere. Synspunktet er, at når institutionens eksistens er fastsat eller forudsat i lovgivningen, må der heri også ligge en tilstrækkelig hjemmel til at fastsætte de generelle regler og træffe de konkrete beslutninger, som er nødvendige for at få institutionen til at fungere.

Vedrørende anstaltsforholdet kan jeg bl.a. henvise til artiklen 'Anstaltsforholdet – en vanskelig hjemmel', Bente Mundt og Karsten Loiborg, Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, side 29 ff. Heraf fremgår bl.a. følgende:

'Det vanskelige er imidlertid *hvad* anstaltsforholdet giver hjemmel til. For det første skal reguleringen være båret af saglige hensyn, og den må ikke gå videre end nødvendigt af hensyn til institutionens formål og virksomhed. For det andet gælder også her almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder om proportionalitet og om at forskelsbehandling skal være sagligt begrundet. For det tredje kan borgernes friheds- og menneskerettigheder, først og fremmest i Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), medføre nogle væsentlige begrænsninger i hvordan man ud fra anstaltsforholdet kan regulere borgernes forhold.'

Som følge af legalitetsprincippet er det – uanset om hjemlen følger af en lovbestemmelse eller en anden retskilde, f.eks. anstaltsforholdet – en forudsætning, at myndigheden, inden der fastsættes generelle regler eller træffes konkrete afgørelser, sikrer sig, at der foreligger den fornødne hjemmel hertil.

Såvel (X) Skole som Ministeriet for Børn og Undervisning har i udtalelser af henholdsvis 13. og 21. september 2012 anført, at (X) Skole med tilhørende kostafdeling må anses for én samlet institution, og at bekendtgørelse nr. 1222 af 4. december 2006 må gælde for hele institutionens virksomhed, dvs. også for kostafdelingen. Det er med andre ord myndighedernes opfattelse, at bekendtgørelsen – og den bagvedliggende hjemmel – også indeholder tilstrækkelig hjemmel til at fastsætte ordensregler for kostafdelingen.

Ministeriet for Børn og Undervisning har i udtalelse af 21. september 2012 videre anført, at det følger direkte af bekendtgørelsen, at den gælder for såvel skolens gymnasie- som hf-aktivitet, ligesom det er fast antaget i ministeriets praksis, at bekendtgørelsen også indeholder hjemmel til, at der kan fastsættes særskilte ordensregler for en kostafdeling, som er tilknyttet en skole, der er omfattet af bekendtgørelsen.

Under hensyn til det, som ovenfor i afsnittet 'Det retlige grundlag for afgørelsen om bortvisning' er anført vedrørende bekendtgørelsen om studie- og ordensregler og dennes hjemmelsmæssige grundlag, er det min opfattelse, at det må anses for tvivlsomt, om der i disse regler (også) er tilstrækkelig hjemmel til at fastsætte ordensregler for kostafdelingen.

Det er dog samtidig min opfattelse, at der er hjemmel i anstaltsforholdet til at fastsætte ordensregler for selve kostafdelingen, dvs. regler, der gælder for kosteleverne, når de befinder sig på kostafdelingens geografiske område, herunder i deres fritid, og når de uden for dette område er i sammenhænge, der har relation til kostafdelingen, f.eks. på ekskursioner.

Det er også min opfattelse, at anstaltsforholdet i den forbindelse indeholder tilstrækkelig hjemmel til at fastsætte ordensregler om kostelevernes brug af euforiserende stoffer, bl.a. regler om, at en sådan brug kan føre til bortvisning. Ved afgørelsen af, om der skal ske bortvisning i en konkret situation, vil der altid skulle foretages en vurdering af omstændighederne i den enkelte sag.

Hvis det er Undervisningsministeriets opfattelse, at også kostafdelingen skal være omfattet af de skrevne regler om fastsættelse af studie- og ordensregler, bør ministeriet efter min opfattelse tilvejebringe særlig lovhjemmel.

Den tidsmæssige og geografiske udstrækning af studie- og ordensreglerne – elevers adfærd i fritiden

Jeg forstår sagens oplysninger sådan, at det er ubestridt, at (A) indtog euforiserende stoffer i form af hash under en bytur i (Y)-by. Jeg kan på baggrund af sagens akter ikke konstatere, hvornår indtagelsen af de euforiserende stoffer præcis fandt sted.

Jeg lægger til grund for min undersøgelse, at indtagelsen ikke har fundet sted på hverken skolens eller kostafdelingens geografiske område, og at den fandt sted uden for undervisningstiden. Dette fremgår også af Uddannelsesstyrelsens afgørelse af 17. maj 2011, hvori det bl.a. er anført, at det må konstateres, at der ikke ses at foreligge oplysninger om/dokumentation for, at (A) har medbragt eller været påvirket af hash på selve skolens område.

Jeg lægger herefter til grund, at indtagelsen er sket under en bytur i en weekend, hvor (A) boede på kostafdelingen, og hvor (A) altså har indfundet sig på kostafdelingens geografiske område på et tidspunkt efter byturen. Jeg kan på baggrund af sagens oplysninger ikke konstatere, hvornår (A) præcis har forladt og er kommet tilbage til kostafdelingen.

Jeg forstår videre sagens oplysninger sådan, at (A), da han kom tilbage på kostafdelingen, ikke var i kontakt med personale på kostafdelingen, ligesom der således heller ikke blev foretaget nogen prøver af (A) med henblik på at oplyse, om han på dette tidspunkt var påvirket af euforiserende stoffer.

(A) har gjort gældende, at bortvisningen af ham er ulovlig, idet den ikke kan foretages med hjemmel i hverken bekendtgørelse nr. 1222 af 4. december 2006 eller skolens eller kostafdelingens interne studie- og ordensregler, da disse regelsæt ikke kan anvendes i forhold til en elevs adfærd i fritiden.

Som anført af Ministeriet for Børn og Undervisning i udtalelse af 21. september 2012 må udgangspunktet være, at et gymnasiums studie- og ordensregler altovervejende tager sigte på at regulere elevernes adfærd, mens de som led i deres skolegang befinder sig på skolens fysiske lokaliteter, dvs. i undervisningstiden og på skolens geografiske område. Som videre anført vil ligeledes en kostafdelings ordensregler i første række tage sigte på at regulere kostelevernes adfærd på kostafdelingens fysiske lokaliteter.

Spørgsmålet er herefter, om studie- og ordensreglerne for henholdsvis undervisningsdelen og kostafdelingen kan udstrækkes til også at gælde i forhold til elevernes adfærd uden for undervisningstiden og/eller uden for skolens og kostafdelingens fysiske lokaliteter (geografiske område).

Af vejledning nr. 92 af 4. december 2006 (vejledning til bekendtgørelse nr. 1222 af 4. december 2006 om studie- og ordensregler i de gymnasiale uddannelser) fremgår bl.a. følgende:

'Almindelige regler for orden og samvær

...

Det kan være hensigtsmæssigt på visse særlige områder at have forskellige regler for orden og samvær i uddannelsestiden på skolen og uden for skolen, fx på ekskursioner, henholdsvis i elevernes fritid, afhængigt af, om de opholder sig på eller uden for skolen. Det gælder fx spørgsmål om parkering, om indtagelse af øl eller spiritus, om rygning (...) og om, hvilke forventninger skolen har til sine elever også i deres fritid, hvor eleverne indgår i sammenhænge, der kan identificere dem med skolen.

Som udgangspunkt gælder skolens studie- og ordensregler ikke elevernes adfærd i fritiden. Reglerne kan dog bringes i anvendelse, hvis elevens konkrete adfærd er foregået på skolen eller i umiddelbar tilknytning til skolen, herunder til arrangementer, der er relateret til skolen, eller hvis den pågældende adfærd i øvrigt skønnes at kunne eller vil have betydning for forhold på skolen. ’

Ministeriet for Børn og Undervisning har i udtalelse af 21. september 2012 bl.a. anført følgende vedrørende spørgsmålet om reglernes udstrækning, herunder i forhold til ovenstående citat fra vejledningen:

’Begge disse passus fra vejledningen demonstrerer, at der i forskellige relationer kan være behov for at udstrække såvel den tidsmæssige som den geografiske udstrækning af ordensreglernes anvendelsesområde. Det er da også ministeriets opfattelse, at der med hjemmel i bekendtgørelsen [nr. 1222 af 4. december 2006; min bemærkning] er adgang til at fastsætte regler, der – i såvel tidsmæssig som geografisk henseende – rækker ud over skoletiden og/eller ud over skolens og kostafdelingens geografiske område.

Ministeriet er imidlertid samtidig af den opfattelse, at denne adgang er af begrænset rækkevidde. Der skal derfor anlægges en nøje proportionalitetsvurdering, dels når man skal bedømme, om en regel, der efter sin ordlyd rækker ud over skoletiden og/eller ud over skolens og kostafdelingens geografiske område, på papiret må anses for lovlig, dels når man skal anvende sådanne – lovlige – regler på konkrete tilfælde.

...

Det er for ministeriet oplagt, at der omvendt kan tænkes en række andre tilfælde, hvor det klart ikke ville være proportionalt at anvende reglen over for indtagelse af hash uden for skolen. Et konkret eksempel kunne være, hvis en elev indtager hash i København i sin sommerferie, men i øvrigt sørger for at møde upåvirket op til første skoledag efter ferien.

Generelt set vil et hensyn, der kan tale for, at det kan være relevant at anvende en regel fra en skoles ordensregler uden for skolens geografiske område, være, hvis der er tale om, at en elev befinder sig på et sted og i en sammenhæng, hvor eleven over for tredjemand – formelt eller uformelt – fremstår som repræsentant for skolen, og hvor elevens uhensigtsmæssige adfærd må forventes at kunne falde tilbage på denne [dvs. skolen; min bemærkning]. (...)’

Ombudsmanden har tidligere (jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, sag 20-3*) vedrørende en skoles inddragelse af en elevs mobiltelefon udtalt følgende:

’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 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. ’

Hvor sagen i beretningen for 2009 vedrørte elevernes adfærd i skoletiden (eller under benyttelse af skolens øvrige tilbud) og konsekvenserne heraf i elevernes fritid, vedrører den foreliggende sag en elevs adfærd i fritiden, der er foregået uden for undervisningstiden og uden for skolens og kostafdelingens geografiske område, men hvor elevens adfærd – anvendelsen af euforiserende stoffer – og deres påvirkning af eleven – kan have indvirkning på skolens og kostafdelingens virke.

Også for folkeskolen er der – i bekendtgørelsesform – fastsat ordensregler, jf. bekendtgørelse nr. 320 af 26. marts 2010 om fremme af god orden i folkeskolen.

Bekendtgørelsen om fremme af god orden i folkeskolen er fastsat i medfør af § 52, 1. pkt., i folkeskoleloven, jf. i dag lovbekendtgørelse nr. 521 af 27. maj 2013. Ved lov nr. 534 af 12. juni 2009 fik bestemmelsen i § 52 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, og kan i den forbindelse fastsætte regler, der fraviger § 36, stk. 2 og 3, regler om, at der også kan anvendes foranstaltninger i anledning af elevadfærd, der er udvist uden for skolen, hvis adfærden har haft en direkte indflydelse på god orden i skolen, samt regler om, at private genstande kan tilbageholdes, og at tilbageholdelsen af praktiske eller pædagogiske grunde kan opretholdes ud over det tidspunkt, hvor skolens tilbud ophører. Undervisningsministeren kan endvidere fastsætte regler om skolernes tilsyn med eleverne i skoletiden. ’

Om baggrunden for ændringen af bestemmelsen i § 52 fremgår af forarbejderne (jf. betænkning til lovforslag nr. L 186 afgivet den 19. maj 2009, bemærkningerne til § 1, nr. 4) bl.a. følgende:

’Til nr. 4

Ændringsforslaget har til hensigt at udvide bemyndigelsen til at fastsætte regler om foranstaltninger til fremme af god orden i skolerne, således at den udtrykkeligt omfatter regler om anvendelse af foranstaltninger i anledning af elevadfærd, der er udvist uden for skolen, og om tilbageholdelse af elevers medbragte genstande og opretholdelse heraf ud over det tidspunkt, hvor skolens tilbud ophører.

...

(...) Den foreslåede ændring sikrer udtrykkelig hjemmel til at fastsætte, 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, hvis adfærden, selv om den er udvist uden for skolen, har haft en direkte indflydelse på god orden i skolen, herunder på respektfulde relationer mellem skolens elever indbyrdes og mellem elever og ansatte. Det vil i sammenhæng hermed blive tydeliggjort i bekendtgørelsen, at skolebestyrelsen endvidere kan fastsætte ordensregler herom. Der-

udover vil det blive præciseret i bekendtgørelsen, at det forhold, at en given situation ikke er reguleret i skolens ordensregler, ikke afskærer skolelederen fra at iværksætte foranstaltninger over for en elev, der har tilsidesat almindelige normer for god opførsel, og det vil blive understreget udtrykkeligt, at skolelederen ved iværksættelse af foranstaltninger over for en elev skal iagttage det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Det bemærkes, at proportionalitetsprincippet må føre til, at skolelederne er særlig varsomme, når de påtænker at iværksætte foranstaltninger på baggrund af elevadfærd, der udvises uden for skolen. ’

Inden for folkeskolelovens område har man således fundet det nødvendigt at ændre bemyndigelsesbestemmelsen i folkeskolelovens § 52, som forudsætning for at der kan være udtrykkelig hjemmel til fastsættelse af ordensregler, der også kan bringes i anvendelse i forhold til elevers adfærd i fritiden. Endvidere er det en betingelse for anvendelse af ordensreglerne, at elevens adfærd i fritiden har haft en direkte indflydelse på god orden i skolen, herunder på respektfulde relationer mellem skolens elever indbyrdes eller mellem elever og ansatte.

Det er som nævnt ubestridt, at (A) anvendte euforiserende stoffer under en bytur.

Det må samtidig lægges til grund, at der ikke foreligger dokumentation for, hvornår (A) efter byturen indfandt sig på kostafdelingens geografiske område, eller for, at (A) på dette tidspunkt var påvirket af euforiserende stoffer. Jeg forstår i den forbindelse også sagens oplysninger sådan, at (A) ikke var i kontakt med kostafdelingens personale, da han kom tilbage til kostafdelingen.

Jeg kan i øvrigt på baggrund af sagens oplysninger ikke konstatere, hvornår og hvordan skolens ledelse – forud for mødet med (A) den 29. marts 2011 – blev bekendt med (A)’s indtagelse af euforiserende stoffer.

Studie- og ordensregler har til formål at danne rammerne for elevernes adfærd i undervisningstiden, og når de befinder sig på skolens og kostafdelingens geografiske område, og dermed hindre, at elevernes adfærd har eller får en u hensigtsmæssig indvirkning på skolens og kostafdelingens virke. Således skal reglerne, herunder de indeholdte sanktioner, medvirke til og være egnede til at opfylde de formål, som skal opnås med reglerne.

Uden en klar hjemmel i lovgivningen er det herefter min opfattelse, at det må anses for uberettiget at iværksætte en sanktion i form af bortvisning som følge af (A)’s adfærd i fritiden, og uden at der foreligger dokumentation for, at (A) var (synligt) påvirket, da han indfandt sig på kostafdelingen, eller at indtagelsen af de euforiserende stoffer i øvrigt skete i en sammenhæng, hvor (A) blev identificeret med (X) Skole og/eller med den til skolen hørende kostafdeling. Det kan således under disse omstændigheder ikke fastslås, at (A)’s adfærd havde en indvirkning på skolens og/eller kostafdelingens virke.

Jeg er opmærksom på, at hash ifølge oplysninger fra Sundhedsstyrelsen (jf. publikationen ’Rusmidlernes biologi – om hjernen, sprut og stoffer’, 2004) har en halveringstid på 2-5 døgn ved enkeltstående indtagelser. Under de foreliggende omstændigheder – hvor der som anført bl.a. ikke er dokumentation for, at (A) var (synligt) påvirket, da han indfandt sig på kostafdelingen – kan dette imidlertid efter min opfattelse ikke føre til et andet resultat.

Hvis Undervisningsministeriet fortsat er af den opfattelse, at der – både for så vidt angår undervisningsdelen og kostafdelingen – også skal kunne iværksættes sanktioner over for elever som følge af disses adfærd i fritiden uden for skolens og kostafdelingens område, skal jeg henstille, at ministeriet tilvejebringer særlig lovhjemmel.

Jeg skal bede om, at ministeriet underretter mig om eventuelle lovgivningsmæssige tiltag som følge af mine bemærkninger umiddelbart ovenfor og tilsvarende ovenfor side 10.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen. ”

Sagsfremstilling

Det fremgår af sagens oplysninger, at A den 7. april 2011 blev bortvist fra X Skole. A blev bortvist fra såvel undervisningen (hf-uddannelsesforløb) som kostafdelingen. Årsagen til A's bortvisning var, at han – under en bytur i Y-by – havde indtaget euforiserende stoffer (hash).

Forud for bortvisningen blev der den 29. marts 2011 afholdt et møde mellem bl.a. A og rektor for X Skole. Det fremgår af skolens referat af mødet, at A på spørgsmålet om, hvorfor han havde røget hash, oplyste, at han ikke røg på skolen, men kun når han var i byen og havde fået noget at drikke. A – der på mødet den 29. marts 2011 blev hjemsendt fra skolen – fik herefter en indsigelsesfrist på én uge til at komme med eventuelle bemærkninger til sagen, inden der blev truffet en endelig afgørelse om, hvorvidt han ville blive bortvist eller ej.

Den 5. april 2011 fremkom A's partsrepræsentant med bemærkninger til sagen og anførte i den forbindelse, at bortvisningen fra såvel undervisningsdelen som kostafdelingen var i strid med bekendtgørelsen om studie- og ordensregler i de gymnasiale uddannelser og de interne regler, der var gældende for kostafdelingen. Partsrepræsentanten skrev endvidere bl.a. følgende:

”7) Mine bemærkninger til regelsættene om orden m.v.:

Som ovenfor nævnt har Undervisningsministeriet udarbejdet en vejledning til den af skolen påberåbte bekendtgørelse. Undervisningsministeriets vejledning nr. 92 indeholder bl.a. denne passus:

’Som udgangspunkt gælder skolens studie- og ordensregler ikke elevernes adfærd i fritiden. Reglerne kan dog bringes i anvendelse, hvis elevens konkrete adfærd er foregået på skolen eller i umiddelbar tilknytning til skolen, herunder til arrangementer, der er relateret til skolen, eller hvis den pågældendes adfærd i øvrigt skønnes at kunne eller vil have betydning for forhold på skolen. ’

...

Ud fra indholdet af det af skolen udarbejdede referat (hvis indhold på flere punkter i øvrigt bestrides / mere herom senere) må det lægges til grund, at (A) ikke har foretaget sig noget kritisabelt (i relation til skolens ordensregler) på skolen eller i umiddelbar tilknytning til skolen.

Det er derfor min opfattelse, at skolens ordensregler i nærværende sag ikke kan bringes i anvendelse i nærværende sag samt at bortvisningen derfor kan betragtes som værende i strid med bekendtgørelse nr. 1222.

Dette begrundes som følger:

(A) er blevet spurgt om han har røget hash og til dette svarer han, at: *’Jeg ryger når jeg har været i byen og er fuld’* samt *’Jeg gør det ikke på skolen’*.

Det skal herfra tilkendegives, at jeg ikke finder det i orden at ryge hash, uanset om dette sker på skolen eller ’under en tur i byen’. Men iflg. bek. nr. 92 (se ovenfor) gælder skolens ordensreglement IKKE ’under en tur i byen’, idet denne tidsperiode må henhøre under begrebet ’elevers adfærd i fritiden’. Skolen kan således ikke påberåbe sig nogle §§ i ordensreglementet i nærværende sag, idet (A) ikke har overtrådt regelsættet som beskrevet i vejledningen til bekendtgørelse nr. 92.

Under ’afhøringen’ hos rektor den 29.03.11 hedder det videre i referatet fra mødet:

'[Rektor]: Det er ikke i orden at forlade skolens område for at ryge hash og bagefter gå tilbage på kostafdelingen (...)'. Denne udokumenterede udtalelse fra rektors side bestrides af (A) og kan derfor ikke på nogen måde støtte skolens beslutning om bortvisning, idet der iflg. det oplyste ikke foreligger f.eks. en indberetning fra den tilsynsførende lærer på kostafdelingen eller lignende, der kan underbygge rektors påstand.

Hvis rektor havde været i besiddelse af oplysninger, der kunne verificere nævnte udtalelse; da skulle disse oplysninger være bragt frem på mødet iflg. Forvaltningslovens § 19, stk. 1. Dette er som bekendt ikke sket. ”

Den 7. april 2011 traf X Skole endelig afgørelse om bortvisning af A.

Denne afgørelse klagede A's partsrepræsentant over den 25. april 2011. Den 28. april 2011 sendte X Skole klagen videre til (dengang) Undervisningsministeriet og skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

”Det er en alvorlig sanktion at bortvise elever. Det er da heldigvis også kun sjældent, at den bliver benyttet. Eleverne kan lave mange forskellige overtrædelser af de regler, der gælder på skolen og på skolens kostafdeling. I de allerfleste tilfælde tager vi en snak om tingene, og eleverne slipper med snakken eller eventuelt med en advarsel. Men lige netop i forbindelse med hash og andre euforiserende stoffer er vores regler meget klare. Som jeg har citeret i den sindetskrivelse, (A) modtog d. 29.3, er det formuleret således: 'Enhver form for besiddelse af eller brug af stoffer medfører øjeblikkelig bortvisning'. Det bemærkes, at der står 'medfører'. Der står ikke, at det *kan* medføre bortvisning. Der er altså ingen opblødning. Da det er en alvorlig sanktion, skolen iværksætter, gør vi meget ud af, at fortælle eleverne, hvordan denne regel er. Det fremgår klart af ordensreglerne for kostskolen, som alle kostelever får udleveret, og jeg gentager det ofte for kosteleverne. F.eks. er det en af de ting, jeg gør meget ud af at gennemgå, hver gang vi starter efter sommerferien, ligesom vi ofte har det oppe, når vi holder vores storkostmøder med eleverne. Vi har i år haft tre tidligere tilfælde med kostelever, der har overtrådt reglen. De er alle blevet bortvist fra såvel kostskole som dagskole. Dette ved (A) også. ”

I brev af 2. maj 2011 har A's partsrepræsentant kommenteret udtalelse af 28. april 2011 fra X Skole, og har bl.a. anført, at bortvisningen fra såvel undervisningsdelen som fra kostafdelingen må anses for uberettiget, da bortvisningen må anses for stridende mod dels bekendtgørelsen om studie- og ordensregler i de gymnasiale uddannelser og dels kostafdelingens interne regler. Det er også anført, at X Skole ikke efterlever den vejledning, som er udarbejdet i tilknytning til bekendtgørelsen om studie- og ordensregler i de gymnasiale uddannelser, og hvorefter en skoles studie- og ordensregler som udgangspunkt ikke gælder i forhold til elevernes adfærd i fritiden. Det er derfor partsrepræsentantens opfattelse, at det regelsæt, som X Skole har henvist til som grundlag for bortvisningen, ikke finder anvendelse i det konkrete tilfælde, da det ikke gælder for A's adfærd under en bytur væk fra skolens område.

Den 17. maj 2011 traf (dengang) Undervisningsministeriet, Uddannelsesstyrelsen, afgørelse om stadfæstelse af X Skoles afgørelse om bortvisning af 7. april 2011. Af Uddannelsesstyrelsens afgørelse fremgik bl.a. følgende:

”Nærmere begrundelse for styrelsens afgørelse

Sagen angår (A)'s indtagelse af hash, der på baggrund af sagens dokumenter ikke ses at have fundet sted på kostskolen eller på skolens lokaliteter i øvrigt, og konsekvenserne heraf.

Det fremgår af det af skolen udarbejdede referat af samtalen den 29. marts 2011, at (A) har bekræftet at have indtaget hash. Du og (A) finder ikke, at referatet af fuldt retvisende. Du oplyser, at (A) har forklaret dig, at han har røget hash ved en enkelt lejlighed på en bytur i (Y)-by, men du gør gældende, at skolen

ikke har fremlagt dokumentation for, at (A) skulle have røget hash på skolen, eller for, at (A) på noget tidspunkt skulle have været påvirket af hash i skoletiden.

...

Det er almindelig kendt, at det på kostskoler af pædagogiske grunde er nødvendigt at have en ret kontant kurs over for almindelige norm- og regelbrud fra elevernes side. Uddannelsesstyrelsen er ikke i tvivl om, at det er korrekt, når skolens rektor fremhæver, at (A) ikke kan have været uvidende om skolens normer i relation til indtag af euforiserende stoffer – at man på skolen ser alvorligt på indtag af euforiserende stoffer, og at man slår hårdt ned på det.

Det fremgår af kostafdelingens regler, at den blotte brug af hash medfører bortvisning. I ordensreglerne for selve skolen står det anført, at det at medbringe eller at være påvirket af hash medfører bortvisning. Det fremgår imidlertid også af ordensreglerne, at der gælder udvidede regler for kostelever, hvorfor man som kostelev bør være opmærksom på, at ens adfærd er undergivet en særlig standard i forhold til dagelever.

Du gør i flere sammenhænge gældende, at skolen har overtrådt forvaltningsretlige procesregler. Uddannelsesstyrelsen ser ikke, at rektor har tilsidesat forvaltningsretlige procesregler, som i sig selv har betydning for gyldigheden af skolens afgørelse om bortvisning.

Styrelsen tager til efterretning, at skolen ikke – ud over i selve referatet af samtalen den 29. marts 2011 – har gjort notater om sagen i henhold til offentlighedslovens § 6, og agter ikke at kritisere selve dette forhold.

Styrelsen må imidlertid, bl.a. på baggrund heraf, konstatere, at der ikke ses at foreligge oplysninger om/dokumentation for, at (A) har medbragt eller været påvirket af hash på selve skolens område.

Styrelsen finder dog ikke grundlag for at omgøre skolens afgørelse om at bortvise (A) såvel fra kostafdelingen som fra skolen som sådan på baggrund af (A)'s erkendte hashindtag på byturen til (Y)-by. Afgørelsen er i overensstemmelse med de regler om euforiserende stoffer, der gælder for skolens kostelever, og styrelsen finder ikke, at Undervisningsministeriets bekendtgørelse eller vejledning er til hinder for, at en skole kan vedtage, at også indtag af hash uden for skoletiden og uden for skolens område kan medføre bortvisning, når man er kostelev.

...

Supplerende bemærkninger

Selvom man ikke som kostelev på (X) Skole kan være uvidende om skolens normer i relation til indtag af euforiserende stoffer, jf. ovenfor, finder styrelsen, at skolen med fordel fremadrettet kan tydeliggøre de skriftlige beskrivelser af normer og regler, jf. citaterne ovenfor.

Således burde ordensreglerne for selve skolen tydeligere fremhæve, på hvilken måde standarden i forhold til euforiserende stoffer nærmere er skærpet for kostelever i forhold til dagelever. I reglerne for kostafdelingen og i 'ABC'en kunne det tillige med fordel tydeliggøres, at kostelever, der indtager euforiserende stoffer, ikke alene bortvises fra kostafdelingen, men tillige fra selve uddannelsesforløbet. ”

Ved brev af 7. december 2011 klagede A til ombudsmanden, der den 24. januar 2012 anmodede Ministeriet for Børn og Undervisning og X Skole om en udtalelse vedrørende det retlige grundlag for kostafdelingen på X Skole. I brevet af 24. januar 2012 skrev ombudsmanden bl.a. følgende:

”Ifølge § 7, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand omfatter ombudsmandens virksomhed alle dele af den offentlige forvaltning. Bestemmelsen henviser således til anvendelsesområderne for forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Det er min opfattelse at gymnasie- og hf-delen af (X) Skole er omfattet af min kompetence. Således fremgår det også af § 1, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 880 af 8. august 2011 om institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v. at institutioner omfattet af loven er selvejende institutioner omfattet af den offentlige forvaltning. Af forarbejderne til lov nr. 575 af 9. juni 2006 (jf. Folketingstidende 2005/06, tillæg A, s. 6052 ff., særligt s. 6073) fremgår at institutionerne som følge heraf vil være omfattet af forvaltningsloven, offentlighedsloven og ombudsmandsloven.

Det er på baggrund af ovenstående min opfattelse at jeg er kompetent i forhold til (X) Skoles og Uddannelsesstyrelsens afgørelse om at bortvise (A) fra undervisningen på (X) Skole.

(A) er blevet bortvist fra såvel undervisningen som fra kostafdelingen på (X) Skole. For at jeg kan tage stilling til (A)’s bortvisning fra kostafdelingen er det en forudsætning at også kostafdelingen er omfattet af min kompetence. ”

X Skole har ved udtalelse af 9. februar 2012 anført, at X Skole er én samlet institution, der udbyder uddannelsen til studentereksamen og hf-uddannelsen, samtidig med at en del af eleverne har mulighed for at bo på skolen som kostelever. Endvidere har skolen én bestyrelse, der er bestyrelse for skolens samlede virksomhed.

Ministeriet for Børn og Undervisning har i udtalelse af 19. marts 2012 bl.a. udtalt følgende vedrørende kostafdelingens retlige grundlag:

”Den daværende bestyrelse for (X) Skole valgte i 2006 at bruge muligheden i § 60 i lov om institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v., hvorved gymnasie- og hf-delen af institutionen kunne overgå til at blive en selvejende institution inden for den offentlige forvaltning efter loven.

Ved brev af 21. december 2006 (...) godkendte det daværende Undervisningsministerium gymnasie- og hf-delen af (X) Skoles overgang til at være en institution omfattet af i lov om institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v.

Det fremgår af godkendelsen, at det var gymnasie- og hf-delen med tilhørende kostafdeling, der overgik til at være en selvejende institution inden for den offentlige forvaltning.

...

Der er i medfør af bemyndigelsen i § 4, stk. 2, i lov om institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v. fastsat nærmere regler om optagelse af kostelever og om elevbetaling i bekendtgørelse nr. 1360 af 11. december 2006 om optagelse af kostelever og om elevbetaling for kostophold ved institutioner for uddannelsen til studentereksamen. (...).

...

Det fremgår af bekendtgørelsen, at den gælder for institutioner med kostafdelinger, hvortil der ydes tilskud efter lov om institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v. (§ 1). Det er endvidere institutionens leder, der træffer afgørelse om optagelse af kostelever (§ 3, stk. 2).

4. Af gældende vedtægt for (X) Skole som godkendt af det daværende Undervisningsministerium den 18. januar 2007 (...) fremgår bl.a. følgende i § 3, stk. 3.

'Institutionens formål er endvidere efter undervisningsministerens godkendelse drift af en kostafdeling i tilknytning til institutionens uddannelser, jf. § 4 i lov om institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v.'

5. Det er på ovenstående baggrund Ministeriet for Børn og Undervisning opfattelse, at kostafdelingen ved (X) Skole må betragtes som en del af institutionen som sådan. Det er institutionens leder, der træffer afgørelse om optagelse af kostelever, (...) og driften af kostafdelingen er en del af institutionens formål (...).

Det bemærkes endvidere, at tilskuddene til (X) Skole – som anført i brev af 9. februar 2012 fra (X) Skole – udbetales samlet til samme institutionsnummer (...).

Med hensyn til spørgsmålet om ombudsmandens kompetence i forhold til kostafdelingen kan ministeriet henholde sig til det oven for citerede fra lovforslag nr. L 183, fremsat den 29. marts 2006, med hensyn til institutionernes forhold til den almindelige forvaltningsretlige lovgivning. ”

Den 29. juni 2012 meddelte jeg Ministeriet for Børn og Undervisning, at jeg anså mig for kompetent i forhold til såvel undervisningsdelen som kostafdelingen på X Skole. Jeg sendte samtidig ministeriet en kopi af A's klage til mig og anmodede ministeriet og X Skole om en udtalelse i sagen. Jeg bad om, at myndighederne i deres udtalelser særligt redegjorde for det hjemmelmæssige grundlag for bortvisningen af A, og at myndighederne i den forbindelse kom ind på følgende spørgsmål:

med hvilken hjemmel beslutningen om bortvisning af A fra henholdsvis undervisningsdelen og kostafdelingen blev truffet,

om bekendtgørelse nr. 1222 af 4. december 2006 om studie- og ordensregler i de gymnasiale uddannelser – efter myndighedernes opfattelse – indeholdt hjemmel til at fastsætte ordensregler for såvel undervisningsdelen som kostafdelingen,

hvis bekendtgørelse nr. 1222 af 4. december 2006 om studie- og ordensregler i de gymnasiale uddannelser – efter myndighedernes opfattelse – ikke indeholdt hjemmel til at fastsætte ordensregler for kostafdelingen, med hvilken hjemmel ordensreglerne for kostafdelingen da var fastsat, og

uanset om hjemlen til at fastsatte ordensregler skulle findes i bekendtgørelse nr. 1222 af 4. december 2006 om studie- og ordensregler eller i et andet grundlag, eventuelt anstaltsforholdet, i hvilket omfang der så – efter myndighedernes opfattelse – kunne fastsættes ordensregler, der i såvel tidsmæssig som geografisk henseende rakte ud over skoletiden og/eller ud over skolens, herunder kostafdelingens, samlede geografiske område.

I udtalelse af 13. september 2012 har X Skole bl.a. anført følgende:

”Beslutningen om bortvisning er truffet på baggrund af vores ABC for kostafdelingen og skolens almindelige ordensregler, der har deres udspring i 'Bekendtgørelse om studie- og ordensregler i de gymnasiale uddannelser'.

Skolen er et alment gymnasium med hf-afdeling og kostafdeling. Det er én samlet institution, og 'Bekendtgørelse om studie- og ordensregler i de gymnasiale uddannelser' må derfor gælde for skolens samlede virksomhed.”

Ministeriet for Børn og Undervisning har i udtalelse af 21. september 2012 bl.a. anført følgende:

”Det er korrekt, som anført af ombudsmanden i brevet af 29. juni 2012, at det hjemmelmæssige grundlag for skolens afgørelse om bortvisning af (A) er følgende tre regelsæt:

bekendtgørelse nr. 1222 af 4. december 2006 om studie- og ordensregler i de gymnasiale uddannelser
skolens generelle ordensregler

skolens supplerende ordensregler for elever på kostafdelingen med tilhørende ABC.

Der findes i tilknytning til den omtalte bekendtgørelse en vejledning (vejledning nr. 92 af 4. december 2006), som (A) selv refererer til i sin klage af 7. december 2011 til ombudsmanden.

Bekendtgørelsen indeholder i § 7, stk. 1, en opregning af sanktioner, som skolerne kan iværksætte over for en elev, der har tilsidesat skolens regler for almindelig orden og samvær eller pligten til at deltage aktivt i undervisningen. Én af disse sanktioner er bortvisning (udskrivning). Efter bekendtgørelsens § 7, stk. 3, gælder følgende generelle krav til sanktionsvalget: 'Den iværksatte sanktion skal være rimelig og relevant i forhold til den konkrete overtrædelse af skolens studie- og ordensregler'.

I udtalelsen af 13. september 2012 fra skolens ledelse anføres det, at skolen er én samlet institution – et alment gymnasium med hf-afdeling og kostafdeling – og at bekendtgørelsen derfor må gælde for institutionen som helhed. Ministeriet kan tilføje, at det direkte følger af bekendtgørelsen, at den gælder for studie- og ordensregler for såvel skolens gymnasie- som hf-aktivitet. Det er endvidere fast antaget i ministeriets praksis, at bekendtgørelsen også gælder for eventuelle særskilte ordensregler for en kostafdeling, som er tilknyttet en skole, der er omfattet af bekendtgørelsen.

Bekendtgørelsen er udtryk for rammeregulering, således at den konkrete retsstilling for eleverne på skolen fastlægges – inden for rammerne af bekendtgørelsen – i skolernes lokale studie- og ordensregler. Dertil kommer, at en række af bekendtgørelsens specifikke regler efter deres indhold er rettet mod de omfattede skolers undervisningsaktiviteter. Den reelle betydning af, at bekendtgørelsen antages at gælde også for en eventuel kostafdeling på skolen, er således, at den udgør en retssikkerhedsgaranti over for kosteleverne – især derved, at disse elever også i denne relation er værnet mod sanktioner, der ikke er proportionale, jf. herved § 7, stk. 3.

Ombudsmanden har – som tidligere anført – anmodet henholdsvis skolen og ministeriet om at forholde sig til, om hjemlen til at fastsætte ordensregler for henholdsvis gymnasiet og kostafdelingen efter skolens og ministeriets opfattelse også indeholder hjemmel til at fastsætte regler, der – i såvel tidsmæssig som geografisk henseende – rækker ud over skoletiden og/eller ud over skolens og kostafdelingens geografiske område.

Ministeriet er af den opfattelse, at udgangspunktet i sagens natur nødvendigvis må være, at ordensreglerne for et gymnasium altovervejende tager sigte på at regulere elevernes adfærd, mens de som led i deres skolegang befinder sig på skolens fysiske lokaliteter. På samme måde vil ordensreglerne for en kostafdeling naturligt i første række tage sigte på at regulere kostelevernes adfærd i kostafdelingens lokaliteter.

Som det fremgår af sagens dokumenter, indeholder vejledningen til bekendtgørelsen, jf. ovenfor, bl.a. følgende passus:

'Som udgangspunkt gælder skolens studie- og ordensregler ikke elevernes adfærd i fritiden. Reglerne kan dog bringes i anvendelse, hvis elevens konkrete adfærd er foregået på skolen eller i umiddelbar tilknytning til skolen, herunder til arrangementer, der er relateret til skolen, eller hvis den pågældende adfærd i øvrigt skønnes at kunne eller vil have betydning for forhold på skolen.'

Umiddelbart forinden den citerede passus står der i vejledningen følgende:

'Det kan være hensigtsmæssigt på visse særlige områder at have forskellige regler for orden og samvær i uddannelsestiden på skolen og uden for skolen, fx på ekskursioner, henholdsvis i elevernes fritid, afhængigt af, om de opholder sig på eller uden for skolen. Det gælder fx spørgsmål om parkering, om indtagelse af øl eller spiritus, om rygning, jf. lov nr. 436 af 14. juni 1995 om røgfri miljøer i offentlige lokaler, transportmidler og lignende, som ændret ved lov nr. 545 af 24. juni 2005, og om, hvilke forventninger skolen har til sine elever også i deres fritid, hvor eleverne indgår i sammenhænge, der kan identificere dem med skolen. '

Begge disse passus fra vejledningen demonstrerer, at der i forskellige relationer kan være behov for at udstrække såvel den tidsmæssige som den geografiske udstrækning af ordensreglernes anvendelsesområde. Det er da også ministeriets opfattelse, at der med hjemmel i bekendtgørelsen er adgang til at fastsætte regler, der – i såvel tidsmæssig som geografisk henseende – rækker ud over skoletiden og/eller ud over skolens og kostafdelingens geografiske område.

Ministeriet er imidlertid samtidig af den opfattelse, at denne adgang er af begrænset rækkevidde. Der skal derfor anlægges en nøje proportionalitetsvurdering, dels når man skal bedømme, om en regel, der efter sin ordlyd rækker ud over skoletiden og/eller ud over skolens og kostafdelingens geografiske område, på papiret må anses for lovlig, dels når man skal anvende sådanne – lovlige – regler på konkrete tilfælde.

I sin udtalelse af 13. september 2012 forklarer ledelsen for (X) Skole, hvorfor den finder, at det er nødvendigt for et gymnasium med kostafdeling at se meget alvorligt på elevernes indtagelse af euforiserende stoffer – også når denne indtagelse finder sted uden for skolens område. Der henvises til hashes halveringstid og til det ansvar, som en skoleleder har over for alle elever på skolen og en eventuel kostafdeling – herunder ansvaret over for mindreårige elever og deres værger. Ministeriet finder denne forklaring overbevisende.

Ministeriet finder på denne baggrund, at en regel om, at '[e]nhver form for besiddelse af eller brug af stoffer medfører øjeblikkelig bortvisning', på papiret er lovlig.

Ministeriet skal dog samtidig anføre, at selvom reglen er affattet efter en 'hvis – så'-skabelon, så kan dette naturligvis ikke indebære, at den i bekendtgørelsens § 7, stk. 3, foreskrevne pligt til at overveje, om en påtænkt sanktion er proportional set i forhold til en konkret situations nærmere omstændigheder, ikke skal iagttages i det konkrete tilfælde. Ministeriet er dog ikke blind for, at den valgte affattelse af reglen kan være velegnet til at sende et ønsket signal om skolens generelle syn på en sådan adfærds alvor.

...

I forbindelse med klagesagen vedrørende (A) vurderede Uddannelsesstyrelsen, at det ikke var uproportionalt, at skolens ledelse havde anvendt reglen om, at '[e]nhver form for besiddelse af eller brug af stoffer medfører øjeblikkelig bortvisning', over for (A)'s indtagelse af hash på en bytur udgående fra skolen. Det kan bl.a. begrundes af de hensyn, som skolens ledelse har nævnt i sin udtalelse af 13. september 2012.

Det er for ministeriet oplagt, at der omvendt kan tænkes en række andre tilfælde, hvor det klart ikke ville være proportionalt at anvende reglen over for indtagelse af hash uden for skolen. Et konkret eksempel kunne være, hvis en elev indtager hash i København i sin sommerferie, men i øvrigt sørger for at møde upåvirket op til første skoledag efter ferien.

Generelt set vil et hensyn, der kan tale for, at det kan være relevant at anvende en regel fra en skoles ordensregler uden for skolens geografiske område, være, hvis der er tale om, at en elev befinder sig på et sted og i en sammenhæng, hvor eleven over for tredjemand – formelt eller uformelt – fremstår som repræsentant for skolen, og hvor elevens uhensigtsmæssige adfærd må forventes at kunne falde tilbage på

denne. Det har dog ikke i den konkrete klagesag været et tema, om (A) kunne tænkes at blive identificeret med (X) Skole i (Y)-bys natteliv.

I vurderingen af, om skolen i den konkrete sag havde forbrudt sig imod bekendtgørelsen § 7, stk. 3, kan man stille det spørgsmål, om det forhold, at der alene måtte have været tale om et enkelt tilfælde af hashindtagelse fra (A)'s side, gør, at sanktionen bortvisning ikke var rimelig og relevant? Det bemærkes, at Uddannelsesstyrelsen her valgte at henholde sig til det ovenfor beskrevne udgangspunkt og dermed ikke fandt grundlag for at tilsidesætte skolens ledelses vurdering af, at situationen var tilstrækkeligt alvorlig. ”

Den 4. oktober 2012 sendte jeg en kopi af udtalelse af 13. september 2012 fra X Skole og udtalelse af 21. september 2012 fra Ministeriet for Børn og Undervisning til A og bad om at modtage eventuelle bemærkninger inden 4 uger.

A fremkom med yderligere bemærkninger ved brev af 11. oktober 2012, hvori han fastholdt, at bortvisningen ikke havde været berettiget.

NOTER: (*) FOB 2002, s. 480, og FOB 2009, sag nr. 2009 20-3.