



for alle verdens børn

Børns rettigheder *i skolen*

- en undersøgelse af folkeskoleelevers retssikkerhed i Danmark

Med børns ord starter deres oplevelse af retfærdighed normalt med en observation af, at der er sket noget "uretfærdigt". Børn, der blev hørt i forbindelse med denne generelle kommentar, angav, at adgang til retfærdighed betyder at kunne henvise et problem til en person, der vil lytte, behandle sagen upartisk og yde hjælp, der retter op på uretfærdigheder og forhindrer fremtidig skade. Retfærdighed over for børn handler lige så meget om, hvordan sagen håndteres, som om resultatet.

- FN's Børnekomité i sin kommende generelle bemærkninger om effektive retsmidler, afsnit 2¹

Om undersøgelsen

Med denne undersøgelse sætter UNICEF Danmark fokus på de retssikkerhedsmæssige udfordringer, som skoleelever i Danmark kan møde i praksis. Undersøgelsen er baseret på et skrivebordsstudie af lovgivning på folkeskoleområdet og tilhørende cirkulærer, forskrifter og vejledninger, familieinterviews, ekspertinterviews samt data fra offentlige klageinstanser.

Undersøgelsen er gennemført fra august 2024 til august 2025. Projektet er støttet af FRi Puljen, der er en del af Fundamental Rights Initiative, et samarbejde mellem Globalt Fokus og Nyt Europa og medfinansieret af EU.



Forord

Folkeskolen skal være et sted, hvor alle børn kan lære, trives og udvikle sig – med deres rettigheder som sikkerhedsnet. Men hvordan sikrer vi, at rettighederne ikke kun findes på papiret, men også i praksis?

Skolen udgør en central arena i børns liv. Her formes fællesskaber, her læres og udvikles, og her forberedes børn på at leve med rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre, som der står i folkeskolens formål. Børns rettigheder er konkrete og bindende regler, der skal sikre, at skolen er et trygt og udviklende sted for alle børn.

Mens langt størstedelen af elever i folkeskolen trives, står det samtidig klart, at en mindre andel af børn og unge oplever trivselsudfordringer, og at denne gruppe er voksende.³ Lav skoletrivsel angives af eleverne selv, som en af hovedårsagerne til skolefravær.⁴ Skolevægring kan have alvorlige konsekvenser for barnets videre udvikling og livsmuligheder. Samtidig er antallet af klager over skolers afgørelser om støtte til elever steget markant de seneste år.⁵ I Advokatsamfundets retssikkerhedsanalyse fra 2023 vurderer over hver fjerde advokat, at børn og unge generelt oplever lavere retssikkerhed end den gennemsnitlige dansker.⁶

Vi ser en udvikling politisk, hvor hensyn til kontrol og disciplin i skolen får øget vægt. Der foreslås indgreb i

børns frihed og skoleliv uden systematisk inddragelse af de børn, det handler om.

FN's Børnekomité, som fører tilsyn med, at stater lever op til deres forpligtelser efter Børnekonventionen, understreger, at børns rettigheder også gælder i skolen. Hvis en skoleleder træffer afgørelse af indgribende karakter, skal skolen f.eks. respektere børns privatliv og ret til information, og børn skal høres inden en afgørelse træffes. De skal også have adgang til at kunne klage over en afgørelse.⁷

Med denne undersøgelse sætter vi fokus på børns rettigheder i folkeskolen – og på, hvordan reglerne, der skal beskytte elever, virker i praksis. Målet er at bidrage til en folkeskole, hvor alle børn kan udvikle sig, lære og trives – med rettigheder, der bliver taget alvorligt. Tusinde tak til de familier, som har delt deres erfaringer med os til denne undersøgelse. Jeres bidrag er værdifuldt og hjælper med at give en vigtig stemme til børn i arbejdet med at styrke børns rettigheder i folkeskolen.

Susanne Dahl
Generalsekretær i UNICEF Danmark



Tekst og analyse

Gerd Duch, Morten Normann Jørgensen, Mai Vinsted,
Mathias Kjær Heilesen

Redigering

Cecilia Decara

Ansvarlig

Kristina Helland Strandby

Layout

Mustafa Akyürek

© 2025 UNICEF Danmark

Denne publikation eller dele af den må gengives til
ikke-kommercielle formål med tydelig angivelse af kilde.

Virksomhedsoplysninger

Den Danske UNICEF Fond
Rentemestervej 62, 1.
2400 København NV

Telefon: 35 27 38 00
Hjemmeside: unicef.dk
E-mail: unicef@unicef.dk

CVR: 42 82 45 34
Hjemstedskommune: København

Indhold

Indledning	6	Inddragelse og høringsret mangler kvalitet og systematik	17
Formål med undersøgelsen	6	Inddragelse som gennemgående retssikkerhedsprincip halter	17
Retssikkerhed for skoleelever – hvad er det?	7	Kvalitet i inddragelsen	20
Resultater og anbefalinger	9	Klageadgang er utilstrækkelig	22
Dét viser undersøgelsen	9	Klageadgang kræver ressourcestærke forældre	23
Anbefalinger til at styrke elevers retssikkerhed	10	Uens klageadgang	26
Hvilke rettigheder har elever i folkeskolen?	11	Sammenfatning – praksisudfordringer og retssikkerhedsmæssige konsekvenser	27
FN's Børnekonvention	11	Perspektivering	29
Dansk lovgivning	12	Undersøgelsesdesign og metode	31
Udfordringer med retssikkerhed i folkeskolens praksis	14	Slutnoter	33
Skolelederens dobbeltrolle	14	Bilag	35
Reglernes kompleksitet og krav til forvaltningskompetence	14	Bilag 1: Kortlægning af retskilder	35
Personaleloyalitet versus elevhensyn	17	Bilag 2: Myndighedsdata	47
		Bilag 3: 13 årig dreng smidt ud af skolen (skoleopgave)	47

Indledning

Når klokken ringer ind første skoledag, træder en ny årgang børn ind i den danske grundskole. Her skal de dannes, udvikles og dygtiggøres – både fagligt og socialt. Skolens opgave er at give børn de bedst mulige betingelser for læring, trivsel og deltagelse i fællesskabet, samtidig med at skolen skal forberede børn til et liv med rettigheder og pligter. Det er en kompleks opgave, hvor skolen både skal stille krav og give støtte.

I skolen lærer børn grundlæggende faglige færdigheder, men de lærer også at indgå i klassens og skolens fællesskaber, og de får mulighed for at danne nye sociale relationer – herunder med børn, der kommer med andre sociale, økonomiske og kulturelle baggrunde end dem selv. En del familier vil opleve, at skolelederen og forvaltningen træffer afgørelser med væsentlig betydning for det enkelte barn: Om der gives støtte i undervisningen, hvordan man håndterer længerevarende skolefravær, eller hvilke sanktioner der tages i brug ved regelbrud. Sådanne beslutninger kan have stor betydning for det enkelte barns hverdag, udvikling og muligheder. Derfor er det afgørende, at beslutninger og afgørelser træffes inden for klare retlige rammer og med stærke kompetencer i at inddrage og lytte – også når barnet f.eks. er involveret i en voldsom konflikt eller har skolefravær.

FN's Børnekonvention betragter børn som rettighedshavere og voksne – herunder lærere, pædagoger,

skolesundhedsplejerske, skolesocialrådgiver, skoleledelse og forvaltning – som ansvarsbærere. Det betyder, at børn ikke blot er objekter for omsorg eller undervisning, men subjekter med rettigheder, der gælder uanset alder. Skolens voksne har et særligt ansvar for at beskytte børn, og for at respektere og fremme deres rettigheder. Både i skolens daglige praksis og i beslutninger, der vedrører børns liv og hverdag.

Hvis en elev f.eks. bliver bedt om midlertidigt at forlade klasselokalet eller får besked på ikke at løbe på gangene, er det ikke en formel juridisk afgørelse. Men hvis skolen beslutter at flytte en elev til en anden skole, er det en afgørelse med indgribende betydning for det enkelte barns liv. En sådan afgørelse giver både eleven og forældrene rettigheder efter forvaltningsloven – blandt andet retten til at blive hørt, inden beslutningen træffes. Imidlertid følger det at FN's Børnekonvention og god forvaltningsskik, at beslutninger bør følge samme principper.⁸

Der kan således være beslutninger vedrørende forvaltningen af børns rettigheder, som skolelederen træffer, som ikke i juridisk forstand er en forvaltningsretlig afgørelse, men som griber afgørende ind i børns skoleliv og hverdag. Det kan f.eks. være indstilling til screening af høj begavelse eller supplerende undervisning. Manglende beslutningstagning og dermed rettidig opfyldelse af rettigheder, sætter også børns rettigheder under pres. Uanset om der er tale om en

afgørelse eller en beslutning, foretages der hver eneste dag afvejninger omkring børns rettigheder, som påvirker deres trivsel og rettigheder. Det er i udøvelsen af denne indgriben, eller mangel på samme, at børns retssikkerhed kan komme under pres, og som er genstandsfeltet for nærværende undersøgelse.

Formål med undersøgelsen

Formålet med denne undersøgelse er at kortlægge, hvordan det står til med elevers retssikkerhed i folkeskolen og belyse de udfordringer, der kan opstå, når elevers rettigheder skal efterleves og beskyttes i skolens praksis. Undersøgelsen søger med andre ord at undersøge status for elevers retssikkerhed i folkeskolen. Det kan f.eks. være en elev, der bortvises på grund af anklager om vold i skolen, en elev der udelukkes fra at deltage i en særlig temadag, en elev der er i mistrivsel og som oplever ufrivillig skolevægning, eller det kan dreje sig om tildeling af faglige støtte-timer – hvad sker der, når der opstår uenighed og konflikt med skolen om dennes afgørelse, håndtering eller mangel på samme? Hvor går eleven og dennes voksne hen, når de oplever at elevens rettigheder er under pres, og har elever i folkeskolen retsgarantier, når de får behandlet en sag?

Flere tidligere undersøgelser – fra bl.a. Ombudsmanden, Institut for Menneskerettigheder, Børns Vilkår og senest juraprofessor Jørn Vestergaard på opdrag fra Danmarks Lærerforening – har peget

på, at retstilstanden for elever i folkeskolen er præget af uklarhed og mangler. Genstandsfeltet for disse undersøgelser har strakt sig fra skolevægring, fejl i forbindelse med skolers afgørelsesvirksomhed, mobbedynamikker, usikkerhed om hjemmelen til lovlig magtanvendelse, samt rettigheder for elever med handicap.⁹ Denne undersøgelse – og særligt kortlægningen af juridiske kilder – bygger i noget omfang videre på disse undersøgelser, men med et særligt fokus på skoleelevers retssikkerhed. Formålet er således at undersøge, hvordan de rettigheder, der allerede gælder, fremmes, respekteres og beskyttes mere konsekvent og tydeligt. Undersøgelsen skal dermed give grundlag for videre dialog med folkeskolens parter om, hvordan elevers retssikkerhed respekteres og efterleves i folkeskolens praksis.

Retssikkerhed for skoleelever - hvad er det?

Retssikkerhed er en grundlæggende forudsætning for, at børns rettigheder kan virkeliggøres i praksis. Det indebærer, at alle børn har adgang til retfærdig behandling og mulighed for at gøre deres rettigheder gældende. Begrebet 'retssikkerhed' har udviklet sig over tid, og der findes ikke nogen alment anerkendt definition af begrebet.¹⁰ I denne undersøgelse tager vi udgangspunkt i de idealer for retssikkerhed, der er afspejlet i FN's Børnekonvention og særligt i den seneste generelle bemærkning fra FN's Børnekomité, samt Institut for Menneskerettigheders og Advokatsamfundet guide til retssikkerhed i dansk kontekst (se tabel 1).¹¹

Med afsæt i de idealer for retssikkerhed skal eleven og elevens forældre eller værge således kunne forstå og forudsige, hvilke regler og rettigheder, der gælder. Retssikkerhed indebærer, at der er gennemsigtighed, ensartethed og mulighed for kontrol og klage over afgørelser og væsentlige beslutninger, som skolen træffer, så ingen børn risikerer vilkårlighed i forvaltningen af deres trivsel og rettigheder. Børns retssikkerhed i skolen kan således forstås som de principper og mekanismer, der sikrer, at børn får deres rettigheder respekteret i mødet med folkeskolens myndighedsudøvelse.

Hvad er retssikkerhed i folkeskolen?

Retssikkerhed i folkeskolen er børns garanti for, at deres rettigheder overholdes – særligt når skolen træffer afgørelser, der har væsentlig betydning for eleven. Det indebærer, at;

- ✓ det er muligt for eleven og dennes forældre eller værge at forstå elevens retsstilling, når der opstår uenighed mellem eleven og skolen
- ✓ der er klare og forudsigelige regler, som håndhæves af skolen
- ✓ der er adgang til klagemuligheder over afgørelser foretaget af skolelederen eller kommunalbestyrelsen.

Tabel 1: Indikatorramme med principper for elevers retssikkerhed i folkeskolen

Princip	Indikator
Forudsigelighed	Klarhed om regler og procedurer Fravær af vilkårlighed
Lovmæssighed	Tydelig ansvarsplacering Logisk sammenhæng mellem rettigheder og praksis
Inddragelse	Partshøring af barnet og forældre/værge inden afgørelse Systematisk inddragelse af elevens perspektiv
Lighed	Ensartet forvaltning af regler Sagligt begrundet forskelsbehandling
Uafhængig kontrol	Vejledning om klageadgang Tilsyn og mulighed for prøvelse
Proportionalitet	Indgreb skal være nødvendige og mindst og mildest muligt indgribende Beslutninger skal hvile på et fagligt dokumenteret grundlag og følge klare, lovæssige retningslinjer

Eksempel på samspil mellem børns ret til uddannelse og retssikkerhedsprincipper

Børn i Danmark har ret til gratis og obligatorisk grundskoleundervisning. Det fremgår klart i FN's Børnekonvention (artiklerne 28–29) og i Grundlovens § 76. I Folkeskoleloven er denne rettighed konkretiseret ved § 19, der sikrer gratis undervisningsmidler, og § 3a, som giver adgang til supplerende støtte til elever med særlige behov.

At skrive rettighederne ind i lovgivning er imidlertid kun begyndelsen. For at sikre, at alle elever rent faktisk kan få den støtte, de har ret til, må folkeskoler og kommuner arbejde efter seks grundlæggende retssikkerhedsprincipper.

Når disse seks principper integreres i daglig praksis, bliver retten til undervisningsmidler og supplerende støtte mere end et løfte på papiret: Det bliver en håndgribelig garanti for børns mulighed for læring og trivsel i folkeskolen.

1

Først skal procedurene være forudsigelige, så familien ved præcis, hvilke informationer der skal til, og hvornår afgørelsen kan forventes.

2

Dernæst kræver princippet om lovmæssighed, at alle beslutninger om støtte har klar hjemmel og ledsages af skriftlig begrundelse og dokumentation, så processen kan efterprøves.

3

Det er også afgørende, at elever og forældre eller værgе bliver inddraget. Artiklen 12 i Børnekonventionen minder os om, at børn har ret til at blive hørt i sager, der vedrører dem selv. I praksis betyder det, at elevens eget perspektiv og forældrenes eller værgens erfaringer skal inddrages, før en afgørelse falder.

4

Samtidig skal der være lighed. Lovens tilbud om gratis midler og supplerende undervisning skal gælde ens for alle – uanset baggrund. Der skal dog være mulighed for yderligere hensyn til børn med handicap, så de reelt får lige muligheder.

5

Retten til at klage og blive behandlet af en uvildig instans – uafhængig kontrol – er næste brik i puslespillet. Gennem kommunalt tilsyn og klar klagevejledning kan familier om nødvendigt få prøvet afslag hos en anden myndighed.

6

Endelig skal alle støtteindsatser vejes mod princippet om proportionalitet: Hjælpen må aldrig overstige det nødvendige, men altid tilpasses elevens reelle behov, hvad enten det er lektiehjælp i klassen eller en specialpædagogisk foranstaltning.

Resultater og anbefalinger

Retssikkerhed handler i sin essens om, at rettigheder beskyttes i praksis – og ikke kun findes på papir. Når vi som borgere i en retsstat har rettigheder, der er beskrevet i lovgivningen, så har vi samtidig en forventning om, at rettighederne overholdes. Og skulle rettighederne blive krænket eller unødigt indskrænket, så forventer vi at blive beskyttet mod den uretfærdighed, der opstår. Det gælder også for børn.

Retssikkerhed er nemlig ikke alene forbeholdt myndige borgere, men alle, der har rettigheder. Derfor må børn også kunne forvente, at deres rettigheder bliver respekteret og beskyttet på måder, der anerkender børns særlige behov, alder og modenhed – også i skolen.

Det handler både om at leve op til sit ansvar for at behandle et hvert skolebarn retfærdigt, sagligt og respektfuldt, i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser i Børnekonventionen, men i høj grad også om et ansvar for de demokratiske værdier, skolen selv skal lære børnene som borgere i en retsstat.

Dét viser undersøgelsen

Med denne undersøgelse sætter UNICEF Danmark fokus på de retssikkerhedsmæssige udfordringer, som skoleelever i Danmark kan møde i praksis. Undersøgelsen identificerer en række områder, hvor elevers rettigheder ikke er tilstrækkeligt beskyttet, og

hvor retssikkerheden enten er svag, utydelig eller fraværende; regler følges ikke altid, børns rettigheder overses, og klagemulighederne er utilstrækkelige og svære at gennemskue.

Undersøgelsens første del beskriver de rettigheder, elever i folkeskolen har ifølge FN's Børnekonvention og dansk lovgivning. En kortlægning af relevante retskilder for den danske folkeskole identificerer 77 bestemmelser, der omhandler rettigheder. De identificerede bestemmelser danner samlet rammen for folkeskoleelevers rettigheder. Kortlægningen viser, at skolelederen har beslutningskompetence i knap hver tredje af de 77 bestemmelser. Det giver skolelederen hel eller delvis hjemmel til at tilvejebringe elevens rettighed gennem en forvaltningsretlig afgørelse.

Undersøgelsens anden del peger på tre udfordringer for elevers retssikkerhed i folkeskolen ud fra seks centrale principper for børns retssikkerhed i folkeskolen; forudsigelighed, lovmæssighed, inddragelse, lighed, uafhængig kontrol og proportionalitet.

For det første udfordres retssikkerheden af skolelederens dobbeltrolle som både myndighed og arbejdsgiver. Dette kan skabe konflikter mellem personalehensyn og elevrettigheder, hvor elevhensyn nedprioriteres. Komplexiteten i lovgivningen kræver en forvaltningskompetence, som tidligere undersøgelser har vist, at skoleledere kan være udfordret på.

Det kan føre til vilkårlige afgørelser uden tilstrækkelig dokumentation og inddragelse af eleverne.

For det andet viser data, at elevers ret til inddragelse er uklar og ofte tilsidesættes i praksis. Inddragelsen foregår usystematisk, og elevernes perspektiver overses i både daglig praksis og ved myndighedsudøvelse, herunder i afgørelsessager. Dette medfører beslutninger præget af mangelfuld kvalitet, hvor elever og forældre eller værge føler sig overset og uden reel indflydelse på beslutninger, der påvirker deres hverdag markant.

Endelig dokumenteres en utilstrækkelig klageadgang, hvor elevernes muligheder for at få prøvet skolens afgørelser ved en uafhængig instans er stærkt begrænset. Elever og forældre eller værge står ofte alene uden vejledning og med krav om selv at dokumentere deres sag, hvilket kræver betydelige ressourcer fra forældre/værge, hvis en elev skal have forældre støtte til at klage over beslutninger såvel som afgørelser. Manglen på effektiv kontrol underminerer elevernes retssikkerhed og medfører risiko for gentagne fejl i folkeskoler og kommuner.

Anbefalinger til at styrke elevers retssikkerhed

UNICEF Danmark ser et behov for, at skolen understøtter elever som rettighedsbærere. Særligt i komplekse sager. Skolen varetager en myndighedsopgave og skal leve op til samme grundlæggende forvaltningsretlige principper, som gælder i resten af den offentlige forvaltning – tilpasset børns særlige situation og behov.

Vores anbefalinger skal understøtte, at elever får den nødvendige **beskyttelse, gennemsigtighed og adgang til klage og inddragelse** i skolens beslutninger. Det kræver både politisk handling og forvaltningsmæssig praksisændring.

UNICEF Danmark anbefaler derfor;

1

Nationale retningslinjer for håndtering af klager og komplekse elevsager

Vi anbefaler, at Børne- og Undervisningsministeriet og KL sikrer klare, nationale rammer for, hvordan klagesager og komplekse elevsager bør håndteres lokalt på den enkelte skole – eksempelvis ved at have skabeloner til sagsbehandlingen. Dette vil lette byrden og være med til at sikre, at f.eks. partshøring, begrundelse og klagevejledning huskes. Der er i dag store forskelle i, hvordan sager om f.eks. mistrivsel, udelukkelse fra undervisning eller skolevægring håndteres – særligt i tilfælde, hvor der ikke træffes formelle afgørelser. Det skaber utryghed og ulighed for elever og forældre, som ofte mangler viden om deres rettigheder, mulige handleveje og adgang til uvildig vurdering. Ekspertes, interesseorganisationer og familier efterlyser større systematik, gennemsigtighed og retssikkerhed i sagsbehandlingen. Nationale retningslinjer kan sikre mere ensartet praksis på tværs af landet og styrke tilliden til skolens og kommunens håndtering af komplekse sager.

2

Lovpligtig kompetenceudvikling i forvaltningsret for skoleledere

Vi anbefaler, at Folketinget sikrer, at alle skoleledere har de nødvendige forvaltningsretlige kompetencer til at varetage elevernes retssikkerhed i den daglige skoleledelse. Med den brede politiske aftale om reform af professionsbachelor- og erhvervsakademiuddannelserne (26. marts 2025) er der skabt mulighed for, at professionshøjskolerne kan etablere nye efter- og videreuddannelsesstilbud. Vi anbefaler, at forvaltningsret gøres til et obligatorisk element i efteruddannelsen for skoleledere – enten som selvstændigt modul eller som del af en certificeringsordning.

3

Et nationalt gennemsyn af skolelovgivning med fokus på retssikkerhed

Vi anbefaler, at Børne- og Undervisningsministeriet iværksætter et systematisk og helhedsorienteret gennemsyn af den gældende skolelovgivning med fokus på elevers retssikkerhed, herunder adgang til klage, partshøring og gennemsigtighed i afgørelsesprocesser. Formålet er at mindske risikoen for uens praksis og sikre lige behandling af elever og familier på tværs af landet.

4

En forenklet og styrket klageadgang for elever

Vi anbefaler, at Børne- og Undervisningsministeriet tager initiativ til at etablere en mere gennemsigtig, ensartet og tilgængelig klageadgang for elever og forældre i grundskolen. Alle børn skal have en reel mulighed for at få behandlet sager om deres trivsel og rettigheder af en uvildig instans – eksempelvis ved at etablere en selvstændig national klageinstans. Det planlagte ophør af klageinstansen mod mobning i 2027 skaber et presserende behov for at gentænke klagestrukturerne på skoleområdet. Vi anbefaler at bruge anledning til at nytænke og styrke den samlede klageadgang på skoleområdet, herunder hvordan elevernes stemme og retssikkerhed bedst varetages i praksis.

5

Styrket tværsektorielt samarbejde

Vi anbefaler, at Folketinget afsætter målrettede ressourcer til at styrke det tværsektorielle samarbejde mellem skole, socialforvaltning, sundhedsvæsen og fritidstilbud. Et styrket tværfagligt samarbejde er en forudsætning for at sikre elevers retssikkerhed i praksis. Når fagpersoner har rammer og ressourcer til at koordinere og handle sammen, øges chancen for, at elever modtager rettidig og helhedsorienteret støtte. Beskyttelsen af elevers rettigheder udfordres i dag bl.a. af lange ventetider, manglende økonomi og manglende handlemuligheder for tidlig indsats og sparring blandt de fagprofessionelle omkring skolen.

6

En tydelig og systematisk ret til partshøring for elever

Vi anbefaler, at Børne- og Undervisningsministeriet konsekvensretter skolelovgivningen, så reglerne om elevers ret til partshøring fremgår tydeligt, ensartet og anvendeligt. Ekspertes peger på, at netop dette område er præget af kompleksitet og uklarhed – især for skoleledere og sagsbehandlere uden juridisk baggrund. Der er behov for én samlet og gennemsigelig ramme, som tydeligt fastlægger, hvornår elever har ret til at blive hørt, og hvordan denne ret skal udmøntes i praksis.

Kommunerne skal samtidig sikre, at skoleledelser og forvaltninger har adgang til opdateret viden og redskaber, der kombinerer de forvaltningsretlige og pædagogiske principper for børneinddragelse.

7

Supplerende vejledning til skoleledere

Vi anbefaler, at Børne- og Undervisningsministeriet evaluerer anvendeligheden og udbredelsen af eksisterende vejledninger om forvaltningsretlige regler for skoleledere. Der bør desuden etableres et nationalt, tværkommunalt register over centrale afgørelser og praksis, som skoleledere kan støtte sig til. Det vil fremme ensartet og lovmedholdelig praksis samt styrke forudsigelighed og gennemsigtighed for elever og forældre.

Hvilke rettigheder har elever i folkeskolen?

For børn har retssikkerhed en afgørende betydning, idet de sjældent har samme adgang til information, ressourcer og systemer som voksne og ofte er afhængige af, at andre varetager deres interesser. Netop derfor indeholder FN's Børnekonvention og andre menneskeretlige instrumenter særlige bestemmelser, som skal sikre, at børns retssikkerhed ikke blot er en forlængelse af voksnes, men afspejler deres særlige behov, sårbarheder og rettigheder.

I dette afsnit kortlægger vi de rettigheder, som børn i folkeskolen har på baggrund af national lovgivning og FN's Børnekonvention, hvem rettighederne gælder for, samt hvordan de udmøntes – og af hvem.

FN's Børnekonvention

Børn og unge er – ligesom voksne – omfattet af både universelle og europæiske menneskerettigheder. Det betyder, at de har ret til beskyttelse mod diskrimination og uberettigede indgreb fra myndighederne. De har også ret til at blive hørt i sager, der vedrører deres liv og vilkår, samt til at påklage en afgørelse, hvis de oplever, at deres rettigheder krænkes.¹² Disse rettigheder skal dog udøves med respekt for forældre eller værges ret og ansvar for barnets omsorg og udvikling.¹³

Der er fire gennemgående principper, som også er rettigheder, der står centralt i FN's Børnekonvention,

og som derfor også gælder alle elever i folkeskolen. Dette drejer sig om:

- **Artikel 2:** Retten til ikke at blive diskrimineret – kan svækkes, f.eks. når der ikke er forudsigelighed og når elever med særlige behov ikke får rettidig støtte og hjælp.
- **Artikel 3:** Retten til at voksne træffer beslutninger ud fra barnets bedste interesse – kan blive udfordret, når f.eks. hensyn til økonomi vægtes over hensynet til det enkelte barn.
- **Artikel 6:** Retten til den bedst mulige udvikling – kan være under pres, når mistrivsel og ufrivilligt skolefravær ikke håndteres effektivt, og når disciplinære tiltag forhindrer adgang til undervisning.
- **Artikel 12:** Retten til inddragelse – kan være under pres, når f.eks. elever ikke får partsstatus eller har adgang til at klage over skolens afgørelser.

Børnekonventionens artikel 4 forpligter stater til at sikre børns rettigheder gennem lovgivning og administrative tiltag, og artikel 3 kræver, at barnets bedste tilgodeses – hvilket kun lader sig gøre, hvis afgørelser har hjemmel i lovgivningen og bliver truffet på et oplyst grundlag. Udover de nævnte artikler i FN's Børnekonvention – artikel 2, 3, 4, 6 og 12 – relaterer især artikel 40 sig til de seks tidligere beskrevne

principper for retssikkerhed i folkeskolen. Artikel 40 foreskriver, at børn, som mistænkes, anklages eller findes skyldige i strafbare handlinger, behandles i overensstemmelse med deres værdighed og får alle garantier for en retfærdig behandling. Herunder uskyldsformodning, ret til bistand, retfærdig og hurtig behandling, tavshedspligt, appelmulighed, tolkebistand og beskyttelse af privatlivet, og at retfærdig behandling af børn sker ud fra særligt tilpassede procedurer uden unødigt inddragelse af retsinstanser. Derudover er artikel 28 central, når det handler om uddannelse. Artiklen giver børn ret (og pligt) til gratis uddannelse, og stk. 2 forpligter desuden staten på at "træffe alle passende forholdsregler for at sikre, at disciplinen i skolen administreres på en måde, der tilgodeser barnets værdighed som menneske og er i overensstemmelse med denne konvention".¹⁴ Her understreger konventionen børns ret til værdighed under uddannelse, og at værdigheden har sammenhæng med efterlevelsen af konventionens øvrige artikler.

De fire grundprincipper i FN's Børnekonvention danner et fundament for forståelse af børns retssikkerhed i mødet med folkeskolen, forvaltningen og klageinstanser. Dette fremhæves af FN's Børnekomité, som har til opgave at overvåge, hvordan Børnekonventionen bliver efterlevet i praksis. Børnekomitéen arbejder i skrivende stund på en generel bemærkning om børn og unges adgang til effektive retsmidler:



*"Børn har ret til adgang til effektive retsmidler, hvilket er implicit i konventionen, herunder i henhold til artikel 4 i forhold til forpligtelsen til at træffe alle passende foranstaltninger til gennemførelse af de rettigheder, der er anerkendt i konventionen."*¹⁵ - FN's Børnekomité i sin kommende generelle bemærkning nr. 27 om effektive retsmidler.

Den generelle bemærkning fra Børnekomitéen skal fungere som en vejledning til både stater og civilsamfund om, hvordan man bedst beskytter og fremmer børns rettigheder i retlige sammenhænge – herunder også gennem klage- og kompensationsordninger.¹⁶

Dansk lovgivning

I Danmark er retten til undervisning på grundskoleniveau en grundlæggende rettighed, der er sikret i Grundloven som retten til fri undervisning i folkeskolen eller et tilsvarende privat tilbud. Grundloven

fastlægger dog ikke, hvordan undervisningen skal tilrettelægges – det reguleres i folkeskoleloven og tilhørende bekendtgørelser, som administreres af kommunerne og de enkelte skoler. Bopælskommunen har ansvaret for, at barnet modtager undervisning, mens forældre eller værge er ansvarlige for, at barnet opfylder sin undervisningspligt. Kommunalbestyrelsen skal også tilbyde specialundervisning og specialpædagogisk bistand, men er ikke forpligtet til at etablere bestemte tilbud på alle skoler. Kommunen kan henvise børn til specialtilbud i andre kommuner, og i særlige tilfælde til regionale lands- eller landsdelsdækkende tilbud, hvis barnets behov kræver en mere vidtgående støtte.

Vi har undersøgt, hvilke rettigheder elever i folkeskolen har under Folkeskoleloven og Lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø, samt øvrige bekendtgørelser, der regulerer folkeskoleområdet. Der er derudover lovgivning, der gælder hele samfundet, som også beskytter skoleelever. Det drejer

sig om Lov om ligebehandling af mænd og kvinder, Lov om etnisk ligebehandling og Lov om forbud mod forskelsbehandling pga. handicap.¹⁷ Disse er ikke medtaget i nærværende undersøgelse af retskilder af hensyn til omfanget af undersøgelsen.

I forhold til skolernes arbejde, skelnes mellem myndighedsudøvelse og faktisk forvaltningsvirksomhed. Faktisk forvaltningsvirksomhed dækker over de daglige, praktiske beslutninger, som skoleledere og lærere træffer for at organisere og gennemføre undervisningen – f.eks. valg af opgaver, undervisningsmaterialer, holddeling eller midlertidig overførsel til anden undervisning. Disse beslutninger er ikke retligt bindende og er derfor ikke en myndighedsudøvelse gennem en afgørelse. En afgørelse er derimod en myndigheds ensidige og bindende tilkendegivelse i forhold, der har væsentlig betydning for eleven – f.eks. hjemsendelse, henvisning til specialundervisning eller sanktioner som udelukkelse fra undervisning.¹⁸

Forskellen har betydning for, hvilke retssikkerhedsgarantier der gælder – f.eks. krav om partshøring, notat- og journalpligt samt klagevejledning om muligt, som kun gælder for afgørelser. En del beslutninger kan dog skifte karakter og blive til afgørelser, hvis der klages over processuelle fejl. Principperne om proportionalitet, lovmæssighed og herunder habilitet og tavshedspligt, lighed og inddragelse gælder dog uanset om der er tale om en myndighedsudøvelse via en afgørelse eller faktisk forvaltningsvirksomhed.¹⁹ Disse garantier skal sikre, at en afgørelse eller beslutning er lovlig, sagligt begrundet og efterprøvelig.

Vi har identificeret 77 rettighedsbestemmelser fra 18 forskellige love og bekendtgørelser med tilhørende cirkulærer, forskrifter og vejledninger (se boksen herunder). Analysen viser, at skolelederen har beslutningskompetence i knap hver tredje af de bestemmelser, der giver hel eller delvis hjemmel til at tilvejebringe elevens rettighed gennem en forvaltningsretlig afgørelse. Mange af retskilderne er gældende for alle skoleelever i Danmark. Det er dog kun elever i folkeskolen, der er underlagt reguleringen i samtlige love og bekendtgørelser.²¹ Se kortlægningen i bilag 1.²⁰

Retskilder til kortlægning af retssikkerhed

- | | | |
|--|--|---|
| 1. Lov om Folkeskole | 7. Bekendtgørelse om sygeundervisning af elever i folkeskolen og frie grundskoler | 13. Bekendtgørelse om elevråd i folkeskolen |
| 2. Bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen | 8. Bekendtgørelse om måling af elevernes trivsel i folkeskolen | 14. Bekendtgørelse om tilsynet med folkeskolens elever i skoletiden |
| 3. Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand | 9. Bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen | 15. Bekendtgørelse om fribefordring af skoleelever m.fl. |
| 4. Bekendtgørelse om folkeskolens modersmålsundervisning | 10. Bekendtgørelse om procedureregler ved en elevs fritagelse for kristendomsundskab i folkeskolen | 16. Lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø |
| 5. Bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i dansk som andetsprog | 11. Bekendtgørelse om befordring af elever i folkeskolen | 17. Bekendtgørelse om indhentelse af børneattest ved ansættelse og beskæftigelse af personer i skoler, fritids- og klubtilbud |
| 6. Bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i tegnsprog | 12. Bekendtgørelse om folkeskolens prøver | 18. Barnets Lov |

Udfordringer med retssikkerhed i folkeskolens praksis

I dette kapitel peger vi på tre temaer, som skaber udfordringer for børns retssikkerhed i folkeskolen. Dette gøres med udgangspunkt i kortlægningen af skolelovgivningen, fem familieinterviews, to ekspertinterviews og myndighedsdata indsamlet fra klageinstanser og de seks retssikkerhedsprincipper – forudsigelighed, lovmæssighed, inddragelse, lighed, uafhængig kontrol og proportionalitet. De tre temaer er; skolelederens dobbeltrolle; inddragelse og høringsret; og utilstrækkelig klageadgang. Vi har desuden observeret en række yderligere temaer i forbindelse med undersøgelsen, bl.a. skolevægring, brud på GDPR og tavshedspligt m.fl., som vi mener bør undersøges videre. Dette berøres i rapportens perspektivering.

Skolelederens dobbeltrolle

Skolelederen i folkeskolen har to overordnede roller: 1) som arbejdsgiver for lærere og øvrigt personale, hvor fokus er på drift, økonomi og medarbejdertrivsel, og 2) som forvaltningsmyndighed med pligt til at respektere, beskytte og fremme elevernes rettigheder. Det gælder både rettigheder under FN's Børnekonvention, forvaltningsloven, offentlighedsloven og f.eks. Bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen og Lov om elevers og

studerendes undervisningsmiljø. De seks principper for børns retssikkerhed i folkeskolen er helt centrale for myndighedsudøvelsen, mens både retskilder og familie- og ekspertinterviews viser, at dobbeltrollen kan stille skolelederen i et dilemma, der risikerer at begunstige personale- og driftsmæssige hensyn på bekostning af børns rettigheder. Dilemmaet i forhold til skolelederens dobbeltrolle blev forstærket af ændringen af folkeskoleloven med § 45 stk. 2 i 2009, der gav flere beføjelser til skolelederen. Her står:

*"Skolelederen leder og fordeler arbejdet mellem skolens ansatte og træffer alle konkrete beslutninger vedrørende skolens elever. Lederens konkrete beslutninger vedrørende skolens elever inden for de mål og rammer og principper, som kommunalbestyrelsen henholdsvis skolebestyrelsen har fastsat, kan ikke behandles af kommunalbestyrelsen."*²²

Ændringen indebærer, at kommunalbestyrelsen fjernes som klageinstans på hele sanktionsområdet, på nær når det gælder elevers undervisningsmiljø. Kun hvis skolelederen træffer beslutninger, der er i strid med disse regler, kan de behandles af kommunalbestyrelsen. Skoleledere er udstyret med beføjelser, som ikke ses andre steder i den offentlige forvaltning på trods af, at skoleledere ikke har fuldt ud

indsigt i jura. Jura indgår ikke i grunduddannelsen for lærere, og der er ikke obligatorisk efteruddannelse for skoleledere i forvaltningsret eller børns rettigheder. Derudover er en skoleleder også chef for sit personale, og vedkommende skal sikre børnenes trivsel og læring i skolen. Så når der opstår konflikter mellem elever og personale, er det et reelt dilemma for en skoleleder. Hensynet til rollen som personaleleder kan betyde, at beslutninger og afgørelser bærer præg af ikke-saglige hensyn, hvor børns rettigheder tilsidesættes.

Udover mobbesager og specialundervisning, mangler eleverne derfor reelt adgang til uafhængige klagemuligheder. Ændringen af folkeskolelovens § 45 stk. 2 i 2009, er således bemærkelsesværdig fordi eleverne på en række områder efterlades uden mulighed for at klage til et andet forvaltningsorgan end det, der i første omgang har truffet afgørelsen (rekurs), samtidig med, at skolelederen i sin dobbeltrolle skal balancere flere hensyn.

Reglernes kompleksitet og krav til forvaltningskompetence

Ud af de 77 identificerede retssikkerhedsbestemmelser for skoleelever, som vi har identificeret i kortlægningen, lægger 66 bestemmelser



bemyndigelsen til at sikre rettigheden - eller til at beskytte eleven mod at rettigheden krænkes - hos skolelederen. De øvrige 11 ligger hos kommunalbestyrelsen. F.eks. er afgørelser om begrænsninger i retten til modersmålsundervisning placeret hos kommunalbestyrelsen, hvor skolelederen fører forvaltning af alt, hvad der vedrører den enkelte elevs daglige skolegang og disciplin.

Kortlægningen dokumenterer, at disciplinære foranstaltninger i ordensbekendtgørelsen ofte mangler klar hjemmel – f.eks. står hjemsendelse (§5), overførsel (§8) og udelukkelse (§9-10) uden tydelig hjemmel i bekendtgørelsen og kun delvist i vejledningen.²³ Denne kompleksitet udfordrer særligt retssikkerhedens idealer om lovmæssighed, forudsigelighed

og proportionalitet, da skolelederne må navigere i uoverskueligt regelværk for at træffe juridisk korrekte afgørelser. En borgerrådgiver bemærker, at notatpligt efter offentlighedsloven (§13) ofte overtrædes, selv i afgørelsessager, hvilket underminerer dokumentationshensynet. Denne problematik har Ombudsmanden også tidligere rejst.²⁴ Uden klare procedurer og tilstrækkelig uddannelse forvaltes sager vilkårligt og med betragtelig risiko for mangelfuld journalføring. Hun siger:

"Der er en fordring om, at skolerne agerer som myndighed. Men traditionel myndighedsforvaltning er ikke nødvendigvis en del af skolernes kernefaglighed, så hvordan kan skolerne løse myndighedsopgaver i virkelighedens verden? Vi bør derfor anerkende den

komplekse opgave, det er for skolerne. Men det bør også sikres, at skolerne får flere kompetencer til at kunne varetage rollen som forvaltningsmyndighed, når det er påkrævet." (Pernille Bischoff, cand.jur. og tidligere kommunal borgerrådgiver).

Sammenlignet med omfanget af øvrige opgaver som fylder i en skoleleders hverdag, skal skolelederen forholdsvis sjældent træffe afgørelser, men forudsættes alligevel at have forvaltningsretlige kompetencer på et niveau, der gør skolelederen kompetent til at handle som myndighed. At skolelederens dobbeltrolle som forvaltningsmyndighed kan betyde, at f.eks. personalehensyn vejer tungere end hensynet til børns rettigheder, er Ayas fortælling et eksempel på.

Aya 14 år

CASE

Forældrene gør flere gange skolelederen opmærksom på, at Aya i stigende grad mistrives, og at en bestemt lærer i deres optik spiller en central rolle for mistrivelsen. Aya bliver forflyttet til en anden skole uden høring af hverken elev eller forældre, og uden nyt skoletilbud. Aya reagerer ved at skrive en chatbesked i et lukket elevfora på en digital tjeneste, og bliver efterfølgende bortvist fra skolens område uden forudgående advarsel og uden inddragelse. Retssikkerhedsprincipperne om forudsigelighed og inddragelse er svære at få øje på i sagsforløbet, og sagen blev håndteret vilkårligt og i øvrigt uden klagevejledning. Ligeledes er principperne om lighed og proportionalitet under pres, da indgrebene overfor Aya var uforholdsvist store.

Retssikkerhedsmæssige indikatorer:

- Manglende skriftlighed og begrundelse (lovmæssighed)
- Afgørelsen om at Aya ikke skal gå på skolen træffes uden inddragelse (inddragelse)
- Skolen nægter at høre hendes version af hændelser (inddragelse)
- Uensartet praksis ift. sanktionsniveauer mellem elever (lighed og forudsigelighed)
- Mangel på proportionalitet mellem handling og indgreb (proportionalitet)

Sagsforløb:

- Aya oplever usaglig forskelsbehandling fra en specifik lærer og forældrene henvender sig efter mange overvejelser til skolen
- En uge inde i skoleåret på 9. klassetrin får hun at vide, at hun ikke kan gå på skolen, men at der skal findes et nyt skoletilbud til hende. Aya ønsker ikke at skifte skole
- Med henvisning til en chatbesked i et lukket fora på en digital tjeneste bliver Aya efterfølgende bortvist fra skolen i 4 dage
- Moren må fremskaffe dokumentation for at modbevise påstande fra skolelederen
- Aya møder kun skolelederen én gang i hele sin skoletid, og det var den dag, han bortviste hende – det var første gang, hun var på hans kontor og første gang, hun 'talte' med skolelederen.
- Skolen deler flere gange oplysninger om Aya med andre elever uden samtykke
- Begrundelsen for at Aya skal skifte skole er 'grænseoverskridende adfærd', men uden dokumentation, der bakker skolelederens påstande op og uden foregående beskeder eller samtaler med forældre om grænseoverskridende adfærd
- Familien klager til DCUM og får medhold, ligesom Borgerrådgiveren udtaler kritik af forløbet.

Familien henvender sig til kommunens borgerrådgiver og Den Nationale Klageinstans mod Mobning (DCUM), der går ind i sagen. Kommunalbestyrelse og borgmesteren giver senere en undskyldning, men det ændrede ikke på oplevelsen af manglende pligtoplevelse. Vi har læst både borgerrådgiverens kritikrapport og DCUM's afgørelse, der bekræfter familiens oplevelser. Interviewet blev gennemført med Aya og hendes forældre.

Et andet forhold, der kan udledes af undersøgelsens datagrundlag, er de forskellige krav, der stilles til skolelederen, afhængigt af, om en sag kan kategoriseres som en afgørelse eller en beslutning i forvaltningsretlig forstand. Det kan skabe uklarhed om skoleelevers rettigheder og tilsvarende om skolelederens pligter i myndighedsudøvelsen, herunder i samarbejdet mellem skole og hjem. F.eks. er det et krav, at skolelederen fører notat og gennemfører partshøring i forbindelse med indskrænkning af en disciplinær foranstaltning som f.eks. brugen af eftersidning i op til en time.²⁵ Dette gælder ikke hvis skolelederen beslutter, at en elev skal overføres til anden undervisning, der i forvaltningsloven anses for en beslutning.²⁶

Uklarhed i krav til skolelederen kompliceres yderligere af, at det i 21 af tilfældene ikke er angivet eller er uklart, om der er tale om en beslutning eller en afgørelse i beskyttelsen af elevens rettigheder.²⁷ Uanset at den enkelte skoleleder og folkeskole skal følge forvaltningsloven, offentlighedsloven og de uskrevne principper for børns retssikkerhed, (som blandt andet reflekterer de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger for deres virksomhed), stilles der stadig større krav til en afgørelse end til en beslutning. Dertil følger der ligeledes krav om at vejlede elev og forældre eller væрге om klagemuligheder, både hvis skolelederen nægter at udarbejde f.eks. en handleplan mod mobning, eller undlader at handle ved længere tids skolevægring. Reglernes kompleksitet stiller elev og forældre eller væрге med ringe muligheder for at kunne forudberegne, hvornår de efter en sanktion af eleven kan gøre krav på partshøring eller en klagevejledning efter forvaltningsloven.

Personaleloyalitet versus elevhensyn

De familier vi har talt med, udtrykker generelt bekymring om, at skolelederen er myndighed med kompetence til at træffe afgørelser og beslutninger vedrørende barnet, og samtidig virker til at være styret af en række andre hensyn. I alle fem familieinterviews, udtrykker familierne undren over, at skolelederen ikke kender rettigheder og regler for myndighedsudøvelse overfor deres børn, og i fire ud af fem familieinterviews, berettes der om oplevelser af, at skolelederen sætter rollen som personaleleder højest i afvejningen mellem hensynet til eleven overfor hensynet til en lærer. To familier beskriver det således:

"Hans er et godt eksempel på, hvordan der kan ske forræelse, fordi de havde mere travlt med at passe på hinanden [skolelederen passer på skolepersonalet], end at passe på min søn. AKT-læreren har ringet til mig efter mødet, og det var hans budskab." (Forælder til Hans på 13 år).

"Skolelederen er jo også arbejdsgiver [...] Vores fornemmelse fra start var, at børn bare er ludobrikker, du kan gøre med dem hvad du vil. De lyttede ikke, og så begyndte Aya at komme i mistrivsel [...]. Eleven kan bare gå på en anden skole, så er problemet løst. Når vi siger at vi bliver nødt til at få problemet løst uden skoleskift, så siger de, at vi må i hvert fald ikke pege på en lærer. Loyaliteten er over for læreren, ikke overfor barnet." (Forælder, til Aya, 14 år)

Disse udsagn illustrerer, hvordan dobbeltrollen giver indtryk af en skævhed, hvor hensyn til medarbejdere og interne prioriteter overskygger respekten for det enkelte barn og dets rettigheder. Uanset om udfordringerne for børns retssikkerhed i folkeskolen

skyldes et indbygget dilemma i skolelederens dobbeltrolle - som personaleleder og myndighedsudøver i forvaltningen af børns rettigheder - eller om de primært skyldes manglende kendskab til regler og procedurer, så viser undersøgelsens data, at skolelederens forvaltning af juraen kan sætte elevers retssikkerhed under pres. Dels på grund af reglernes kompleksitet og uklarhed i regelsæt, dels på grund af krav til skolelederens forvaltningskompetence, og endelig fordi skolelederen skal balancere hensyn mellem rollen som leder for personalet og ansvarsbærer for børns rettigheder.

Inddragelse og høringsret mangler kvalitet og systematik

Elevernes ret til at blive hørt og inddraget er en hjørnesten i FN's Børnekonvention og tilsvarende et grundlæggende retssikkerhedsprincip for børns retssikkerhed i skolen. Her præciserer artikel 12 og forarbejderne til Børnekonventionen, at inddragelsen af børn i skolesammenhæng skal finde sted i al forvaltningsvirksomhed, såvel som i skolens daglige pædagogiske praksis.²⁸ Selvom forvaltningsloven ikke konsekvent kræver inddragelse ved almindelige beslutninger, er det god forvaltningsskik - og i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet om inddragelse for elever - at inddrage, når en skoleleder træffer beslutning.

Inddragelse som gennemgående retssikkerhedsprincip halter

Undersøgelsens data viser, at elevinddragelse ofte sker usystematisk og uden klare rammer for kvalitet og metode. Denne mangel betyder, at eleverne

ikke konsekvent sikres mulighed for at udtrykke deres synspunkter og dermed få deres perspektiv inddraget, hvilket ellers er afgørende for, at sager bliver tilstrækkeligt oplyst og beslutninger træffes i overensstemmelse med artikel 12 om inddragelse og artikel 3 om barnets bedste i FN's Børnekonvention. I en række af de bestemmelser, der giver skoleelever rettigheder, står der samtidig i lovgivningen, at eleven har ret til at blive hørt.²⁹ Men typen af inddragelse er kun i begrænset omfang beskrevet.

"Når vi ser på bare Folkeskoleloven, så er det helt forskelligt, hvornår og hvordan elever og forældre skal høres. Nogle steder står der, at det er efter samråd med elev og forældre. Andre steder efter orientering. Lovgivningen er uklar og giver grobund for, at der begås fejl." (Idamarie Leth Svendsen, cand.jur. og lektor ved Københavns Professionshøjskole).

Det er kommet frem i alle fem familieinterviews, at der har været udfordringer for skolen med at opfylde retten til inddragelse. Fire ud af fem forløb relaterer sig til bestemmelser i rammelovgivning på folkeskolen, der gør, at sagerne bør have karakter af afgørelsessager, og her er høringsretten ikke opfyldt. Både Ombudsmanden og Børne- og Undervisningsministeriet beskriver imidlertid, hvordan det kun er i egentlige afgørelsessager, at der skal ske formel partshøring.³⁰ Når direkte adspurgt hvordan en forælder tror, at hendes søn vil svare på spørgsmålet om, hvordan han har oplevet forløbet med en meget alvorlig mobbesag på skolen, svarer forælderen, at hendes søn ville sige, "[...] at han oplever ikke, at han er blevet lyttet til og taget alvorligt." (Forælder til Oscar). Lignende oplevelser går igen i de andre forløb:

"I vil slet ikke høre min side af sagen og hvad der

rigtigt skete. Og så siger han [læreren]: 'Nej, det tror jeg heller ikke rigtig vi har brug for.' Så satte jeg mig bare ned. Det er jo bare som om, at de er et team mod én. Jeg kunne fornemme, at de havde siddet på kontoret og snakket om mig." (Aya 14 år, elev)

"Kommunen mener, at Fridas opkastninger er manipulation fremfor at inddrage og lytte aktivt og undersøge problematikken nærmere [...]. De har ikke anerkendt, at det var for svært. De har ikke løftet opgaven, og vi har ikke fået hjælp, som Frida havde brug for. Morgenvækning af en håndværker forværrede Fridas angst markant og det samme med idéen med at skrive en kontrakt med Frida om, at hun skulle komme i skole. Hun troede jo hun ville komme i fængsel, hvis ikke hun kom afsted." (Forælder til Frida 11 år).

"De har ikke haft styr på situationen på nogen måde [...]. Man har glemt at være nysgerrig på Hans' perspektiv." (Forælder til Hans 13 år).



Lasse 13 år

CASE

Lasse har på tidspunktet for interviewet været ude af skolen i 1,5 år. Han har særlige behov, men har hverken fået et skoletilbud, hjemmeundervisning eller blevet kontaktet af skolen. Kommunikationen mellem bopælskommune og skolekommune er uklar, og sektoransvaret håndteres ikke. Lasses ret til undervisning tilsidesættes systematisk, og Lasse er inden skolevægring forsøgt inddraget, men på måder der ikke er tilpasset Lasses funktionsniveau. Retssikkerheden er udfordret på forudsigelighed, lovmæssighed og inddragelse og uafhængig kontrol.

Retssikkerhedsmæssige indikatorer:

- Hverken før eller efter Lasse oplever ufrivillig skolevægring, bliver han spurgt til hans perspektiv (inddragelse)
- Manglende tydelig ansvarsplacering (lovmæssighed)
- Mangel på skriftlige beslutninger og plan (forudsigelighed)
- Ingen vejledning om klageadgang, eller hvor familien kan få hjælp (uafhængig kontrol)

Sagsforløb:

- Lasse oplever stigende mistrivsel og er uden lærerkontakt og undervisning i 1,5 år
- Lasse får ingen hjemmeundervisning trods anmodning
- Han modtager én SMS fra støtteperson efter 1,5 års tavshed fra skolen
- Skole og kommune henviser ansvaret til hinanden
- PPR-anbefalinger ignoreres ved tilbud om nyt skoletilbud efter 1,5 år
- Familien klager til Klagenævnet for Specialundervisning, men kommunen følger ikke afgørelsen

Ingen kammerater eller voksne kontakter Lasse i de 1,5 år, hvor han er uden nogen form for undervisning. Lasses status er ved redigeringstidspunktet for denne rapport, at han stadig et halvt år efter interviewet fandt sted, er uden undervisning. Klagenævnet har givet familien medhold, og har ændret kommunens afgørelse om det konkrete undervisningstilbud indenfor almenområdet. Interviewet er gennemført med Lasses forælder.

Den manglende retssikkerhedsmæssige ensartethed i retskilderne omkring inddragelse og partshøring betyder en forvirring i forvaltningen af rettighederne, men også at eleverne ikke automatisk sikres inddragelse, som de ellers har ret til ifølge retssikkerhedsprincippet om inddragelse. I FN's Børnekonvention generelle bemærkninger nr. 12 er det tydeliggjort, hvordan artikel 12, der sikrer elever ret til at blive hørt, skal anvendes i skolens praksis. Et konkret eksempel handler om brugen af sanktioner.³¹ Hvis en skole gentagne gange sender en elev ud af klassen uden at inddrage elevens stemme, overskrider man både elevens ret til medbestemmelse, retten til undervisning og elevens ret til at blive behandlet med respekt og værdighed i undervisningssituationen.³²

At lovgivningen er inkonsekvent gør det svært for en skoleelev at forudberegne, hvornår eleven kan forventes at blive inddraget af skolen. Kortlægningen af retskilder viser, at der er inkonsekvens i hvilken type inddragelse, der forventes. Når det er uklart, hvornår man er part, og hvornår man ikke er, så fører det til usikkerhed. Her viser undersøgelse, at der er 21 bestemmelser, hvor det er uklart, om en elev og/eller dennes forældre har ret til at blive inddraget via en partshøring.³³ Et eksempel på én type inddragelse findes i Bekendtgørelse om sygeundervisning af elever i folkeskolen og frie grundskoler. Her har elever med fravær i længere tid ret til sygeundervisning, hvis tilbuddet af skolelederen skønnes passende for eleven. Denne rettighed er ikke i sig selv ledsaget af en høringsret, men i samme bekendtgørelse står der til gengæld, at skolelederen kan lovliggøre fravær gennem såkaldt "ekstraordinær frihed" (§3), når det skønnes, at særlige forhold godtgør dette – og her er eleven sikret en høringsret.

Et eksempel på en anden type inddragelse findes i Folkeskolelovens §16c stk. 3, hvor eleven i begrænset omfang har ret til fjernundervisning, hvis det ud fra en pædagogisk vurdering skønnes, at eleven kan drage nytte af dette. Her står der, at fjernundervisning forudsætter inddragelse af forældrene. Et tredje eksempel der viser, at inddragelse som et gennemgående retssikkerhedsprincip i folkeskolen halter, er §34 i bekendtgørelse om folkeskolars prøver. Bestemmelsen giver skolen beføjelse til straks at bortvise en elev, der utvivlsomt forsøger at snyde. Udfaldet har øjeblikkelige konsekvenser og fungerer reelt som en anklage. Eleven opnår ikke den retssikkerhed, som normalt gælder for borgere ved anklagelignende indgreb med automatisk partsstatus. Med partsstatus ville eleven være beskyttet af forvaltningslovens regler om høring og begrundelse, og dermed mod mulig uretfærdighed ved fejl eller misforståelser.

Samlet set peger data på et systemisk problem i folkeskolen, når det gælder elevinddragelse og høringsret. Der er ikke blot tale om enkeltstående forvaltningsfejl, men om en mere grundlæggende uklarhed i lovgivningen og en mangel på administrativ systematik. Dette placerer elever – ofte præget af mistrivsel eller konflikt – i en endnu mere sårbar position, hvor deres perspektiv overses, og deres ret til retfærdig behandling reelt tilsidesættes. Dermed svækkes et centralt retssikkerhedsprincip; barnets ret til at blive hørt og inddraget i beslutninger, der har betydning for dets liv og hverdag.

Kvalitet i inddragelsen

De konkrete konsekvenser ved manglende kvalitet i inddragelsen er tydelige i alle fem sager. F.eks. viser både Aya, Hans og Lasses sager, at inddragelse er sket som orientering, efter en beslutning eller afgørelse

er truffet. Lasse bliver efterladt uden undervisning i halvandet år, og uden nogen form for reel kontakt fra skolen. Kommunens manglende klare ansvarsfordeling og fravær af elevinddragelse betyder, at Lasses ret til undervisning og trivsel er fuldstændig tilsidesat. Sagen er på intet tidspunkt belyst ud fra barnets perspektiv. Fridas forløb er et andet eksempel på manglende kvalitet i inddragelsen. Fridas mor bemærker, at det virker for svært for skolen at lytte til Fridas perspektiv.

Ekspertinterviews underbygger, at reel inddragelse i praksis ofte forveksles med orientering, hvilket underminerer elevers og forældres/værgers mulighed for indflydelse på afgørelser og beslutninger, der direkte påvirker elevernes liv. Ser vi på myndighedsdata, nævner flere borgerrådgivere manglende inddragelse som baggrund for klager.³⁴ Københavns Borgerrådgiver udgav i slutningen af 2024 en egendrift undersøgelse af elevers skolevægring og fandt, at elevers og forældrenes perspektiver i en stor del af de gennemgåede sager, ikke er inddraget tilstrækkeligt. Borgerrådgiveren så gerne, at der bliver arbejdet mere konsekvent med en tidlig indsats med særligt fokus på inddragelse af barnet og forældrene, og at folkeskolerne udviser en større nysgerrighed omkring, hvad det kunne være for faktorer i miljøet på skolen, i fritiden og/eller derhjemme, der udfordrer barnet.³⁵

En undersøgelse fra KORA fra 2017 viste, at skoleledere ofte undlod at træffe formelle afgørelser, fordi de oplevede processen som ressourcekrævende og unødvendig. 38 % af de adspurgte skoleledere svarede dengang, at partshøring undlades, fordi sanktionen virker for lille til at retfærdiggøre proceduren. Andre begrundelser inkluderer praktiske udfordringer som vanskeligheder ved at kontakte forældre og

Frida 11 år

CASE

Frida har omfattende psykiske og fysiske vanskeligheder, som hun udredes for sent i sit skoleforløb. Hun oplever gennem hele sin tid i folkeskolen manglende støtte. Familien modtager kun få gange noget på skrift og ingen klagevejledning. I stedet for inddragelse og støtte, får de underretninger. En kontrakt fra skolen om at Frida skal i skole, som Frida underskriver, forværre hendes angst. Retssikkerhedsprincipper om lovmæssighed, inddragelse, uafhængig kontrol og proportionalitet er centralt udfordrede. Frida lever i dag helt isoleret på sit værelse og har blandt andet en angstdiagnose, der i vidtgående omfang hæmmer hendes udvikling og interaktion med andre mennesker.

Retssikkerhedsmæssige indikatorer:

- Fravær af skriftlighed omkring myndighedsudøvelse og klagevejledning (lovmæssighed og uafhængig kontrol)
- Ingen partshøring eller elevinddragelse (inddragelse)
- Forældre får vildledende og stigmatiserende forslag fra skolen (proportionalitet)
- Uklart ansvar mellem skole, PPR og kommune (lovmæssighed)
- Ingen vejledning om muligheden for at klage til Klagenævnet for Specialundervisning (uafhængig kontrol).

Sagsforløb:

- Skolen laver underretninger, ikke handleplaner
- PPR undlader at teste Frida gentagne gange
- Skolen foreslår en kontrakt om fremmøde, Frida tror den fører til fængsel, hvis hun bryder den
- Kommunen tilbyder 'morgenvækning' fra en håndværker, frem for støtte
- Frida testes i 5. klasse efter et skoleskift til en anden folkeskole
- Frida overføres herefter i 6. klasse til specialtilbud
- Hjælp gives først efter diagnoser er stillet – for sent
- Frida har ikke været i skole eller i andet forløb siden 8. klasse.

Da først Frida får en diagnose, er der hjælp at hente, men da havde hendes angst udviklet sig massivt. VISO anbefaler i 8. klasse at Frida sygemeldes uden at færdiggøre sin 9. klasse eksamen. Frida færdiggør ikke sin folkeskole og i dag - 8 år efter Frida får stillet en diagnose i 5. klasse - er hun tilkendt førtidspension.

generel travlhed.³⁶ Endelig angav 27 % af skolelederne selv "tvivl om, hvorvidt de forvaltningsretlige regler og principper om partshøring, begrundelse og notatpligt skulle følges, når de iværksatte disciplinære foranstaltninger."³⁷

Eksempel fra en borgerrådgiver

Om sagerne på skoleområdet skriver borgerrådgiveren:

"Skoleområdet står for stort set alle klager vedrørende forvaltningslov og offentlighedslov samt hjemmelspørgsmål og prøvelse på centrets område. Herudover ses også klager på området god forvaltningsskik, hvor det navnlig handler om inddragelse, koordinering på tværs, åbenhed og tillid, sagsbehandlingstid og manglende svar. Der ses ensartet mønster i sagerne bl.a. med udfordringer indenfor journalisering og notatpligt. Dette medfører manglende overblik i den enkelte sag. Der ses også eksempler på udfordringer i forhold til vejledning og manglende afgørelser og klagevejledning." (Borgerrådgiveren, Sorø Kommune)³⁸

Klageadgang er utilstrækkelig

Der er to klart definerede klageveje for elever og deres forældre eller værge. Det drejer sig om klagemulighed vedrørende sager om mobning (Den Nationale Klageinstans mod Mobning),³⁹ og klagemulighed vedrørende sager om specialundervisning (Klagenævnet for Specialundervisning).⁴⁰

Derudover kan elever i folkeskolen og deres forældre eller værge – ligesom andre borgere – søge vejledning og hjælp fra den kommunale borgerrådgiver (hvis kommunen har sådan en) til f.eks. at forstå deres rettigheder, eller hvordan de kan klage. Eller de kan sende en klage til Ombudsmandens Børnekontor, hvis de mener at en beslutning er i strid med loven. Sidstnævnte kan dog kun udtale kritik, afgive henstilling og fremsætte sin opfattelse af sagen.⁴¹ Hertil vil Børne- og Undervisningsministeriet såvel som styrelser under ministeriet, i visse tilfælde være rekursinstans, f.eks. ved prøver eller klager over reglerne i bekendtgørelser. Kommunalbestyrelsen er således ikke klageinstans i forhold til en skoleleders konkrete beslutninger om skolens elever. Disse beslutninger vil alene kunne indbringes for skolelederen selv.

I forhold til Den Nationale Klageinstans mod Mobning flugter synet på mobning i forarbejderne til loven, der sætter rammerne for klageinstansen, med forskningens forståelse af mobning som en social problemstilling. Men lovens samtidige rammesætning af elevens ret til individuel beskyttelse mod mobning, kan skabe en utydelig retsstilling for den elev, der oplever at blive mobbet. En afgørelse kan ikke nødvendigvis ændre på mobningen, men den kan irrettesætte skolen for manglende lovmæssighed i myndighedsudøvelsen.

"Lovens fællesskabsorienterede mobbesyn er velunderbygget i både forskning og forarbejder, men koblingen til den individuelle klageadgang kan skabe uklarhed om elevens retsstilling og føre til uens forventninger mellem skole og hjem til, hvad klageinstansen reelt kan løse." (Andrea Langergaard Nicolaisen, juridisk konsulent hos Børnerådet).

Hvis en elev oplever forskelsbehandling eller chikane på grund af sin etniske baggrund fra en lærer, vikar, pædagogmedhjælper eller en anden voksen tilknyttet skolen, falder det ind under loven om etnisk ligebehandling, idet disse voksne handler som repræsentanter for skolens virksomhed. Eleven kan indgive en klage til Ligebehandlingsnævnet, som kan konstatere, at der er sket forskelsbehandling, og pålægge skolen at yde eleven erstatning for den forulempelse, der er sket.⁴² Derudover har Danmark ratificeret den frivillige protokol til FN's Børnekomité, der giver børn og deres pårørende mulighed for at indsende en klage til FN's Børnekomité.⁴³ Børnekomitéen har kun mulighed for at udtrykke kritik, og kan vælge ikke at tage sagen. Der har kun været få klager fra Danmark, og ingen har handlet om Folkeskolen. Endelig kan børn og deres forældre eller værge klage til den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.⁴⁴ Der har dog ikke været nogen sager fra Danmark vedrørende børns rettigheder i Folkeskolen.

Ifølge FN's Børnekomité er en effektiv klageadgang central for børns retssikkerhed. Dette indebærer ikke alene retten til at klage, men også at klager behandles af en instans, der reelt kan omgøre eller korrigere førsteinstansens afgørelse.⁴⁵ Data fra Klagenævnet for Specialundervisning viser, at sager på specialområdet i folkeskolen i stigende grad hjemvises til den oprindelige myndighed eller ændres. F.eks. blev 11 % af de realitetsbehandlede folkeskolesager hjemvist i 2018, mens det var 21 % i 2024. Samtidig blev 26 % ændret i 2018, mens det var 42 % i 2024.⁴⁶ Det udgør et potentielt retssikkerhedsproblem, at førsteinstansen – skolelederen – og rekursinstansen i stigende grad når til forskellige afgørelser, fordi det kan skabe tvivl om, hvad der egentlig er gældende ret for skoleelever. Det peger også på, at førsteinstanser ofte fejler i forvaltningsmæssige afgørelser, hvilket understreger behovet for en bredere klageadgang på andre områder end blot mobning og specialundervisning.

Klageadgang kræver ressourcestærke familier

Det fremgår af alle fem familieinterviews, at den ansvarlige skoleleder i mødet med eleven og dennes familie, har haft betydelige udfordringer med at opfylde deres notatpligt og pligt til journalføring, og at familierne – der alle har ønsket at klage til enten forvaltningen eller til en klageinstans – selv har skulle dokumentere forløbet for deres barn. De familier der indgår i undersøgelsen via familieinterviews, og som har forsøgt at klage til en instans udenfor folkeskolen og kommunen, er kendetegnet ved at have et relativt godt kendskab til regelværket. Flere er familier hvor den ene forælder har en faglig baggrund indenfor jura eller forvaltning, og som umiddelbart har gode ressourcer til selv at dokumentere sagsforløbet og skabe skriftlighed omkring deres børns oplevelser i

folkeskolen.

Uklarheden om hvem elever og forældre kan klage til illustreres tydeligt i Oscars forløb. Oscar er 10 år, da han – ligesom sin storebror indtil storebrorens skoleskift – udsættes for mobning fra ældre elever på skolen. Forældrene henvendte sig gentagne gange til skolen med krav om handling og handleplaner, men står tilbage uden svar eller indsatser. Familien oplever, at skolens håndtering af episoderne er mangelfuld, og henvender sig til Den Nationale Klageinstans mod Mobning. Fortællingen fra familien om tilbagevisning af sagen til skolen efter et års sagsbehandling, er illustrativ for evalueringen af sagerne fra klageinstansen fra 2020.⁴⁸

Mange klager afvises

Myndighedsdata viser desuden, at mange klager afvises. Det kan f.eks. skyldes klagenævnets kompetence eller – som det gør sig gældende i mange tilfælde – at der klages direkte til et klagenævn uden at klagen først har været indbragt for den lokale myndighed, der har ansvaret for klagebehandling. I 2023 var det f.eks. 108 ud af 201 sager ved Den Nationale Klageinstans mod Mobning, der var direkte klager, der således ikke havde været forbi den lokale myndighed og derfor blev afvist. I det tilfælde henvises til rette myndighed.⁴⁷ Det kan tyde på, at klagevejene er uigennemskuelige for dem, der oplever at have brug for at klage – og at de ikke vejledes tilstrækkeligt.



Hans 13 år

CASE

Hans oplever gentagne hjemsendelser med begrundelsen, at hans dårlige opførsel ikke kunne tolereres i skolen og at de var nødt til at passe de andre børn, så han måtte "hjem på en tænker". Familien efterlyser alternative tilbud og ringer rundt til de andre kommunale skoler for høre, om han kunne gå der, men får afslag. Trods PPR-henvisninger når støtte aldrig frem. Retssikkerhedsprincipper om inddragelse, proportionalitet, lovmæssighed og uafhængig kontrol er alvorligt udfordrede. Familien henvender sig mange gange til skolen og forvaltningen uden at blive vejledt om klageadgang. Hans skrev senere en opgave på sin nye skole, hvor han fortalte om sin oplevelse af forløbet (se bilag 3).

Retssikkerhedsmæssige indikatorer:

- Mens der stadig er kommunikation mellem skoleleder og Hans, sker inddragelse i flere tilfælde, når der har været episoder (inddragelse)
- Efter kommunikationen bryder sammen mellem skoleleder og Hans, høres Hans kun gennem en AKT-lærer, og det sker *efter* sanktion er besluttet eller afgjort (inddragelse)
- Afgørelser kommunikeres mundtligt, ikke skriftligt (lovmæssighed)
- Der vejledes ikke om klageadgang (uafhængig kontrol)
- Der deles private oplysninger om Hans med elever og andre forældre uden samtykke (lovmæssighed)
- Manglende aktindsigt, intet tilbud om alternativ skolegang (forudsigelighed)
- Eleven placeres gentagne gange igennem sin skoletid i isolation uden hjemmel (proportionalitet)

Sagsforløb:

- Hans hjemsendes ofte uden der er givet besked til forældre
- Typen af sanktioner er bl.a. placering i et lokale alene i en hel uge, hvor Hans ikke må have samvær med andre elever – heller ikke i frikvarteret
- Forflyttes uden nyt skoletilbud før 14 dage senere
- Ingen hjælp trods gentagne anmodninger
- Forældre er skilt, kontakt fra skolen sker kun mellem skole og far – ikke med mor
- Skolen sanktionerer uden hensyn til Hans' kognitive funktionsniveau

På tidspunktet for overflyttelsen har Hans ingen diagnoser, og familien, der siden 1. klasse har insisteret på at få PPR ind over, finder efterfølgende, at Hans har en markant kognitiv funktionsnedsættelse. Hans har i sit skoleforløb i folkeskolen været på voldsomt overarbejde, fordi han ikke har kunnet forstå de krav lærerne har stillet til ham.

Oscar 11 år

CASE

Oscar har oplevet mere end to års mobning fra ældre elever i folkeskolen — først rammer det hans storebror og derefter Oscar. Oscar har siden starten af 3. klasse været udsat for nedværdigende bemærkninger og fysiske angreb, herunder spark og voldsom chikane. På trods af gentagne henvendelser fra forældrene om udarbejdelse af en lovpligtig handleplan, forblev skolens reaktion minimal. Oscar fik at vide, at han selv skulle ændre sin adfærd, uden at hans perspektiv blev inddraget. Retssikkerhedsprincipperne om lovmæssighed, inddragelse, lighed, forudsigelighed og uafhængig kontrol blev tilsidesat.

Retssikkerhedsmæssige indikatorer:

- Ingen vejledning om klageadgang (uafhængig kontrol)
- Manglende handleplan mod mobning (lovmæssighed)
- Oscar blev kun orienteret om at ændre sin adfærd og fik ikke mulighed for at dele sit perspektiv (inddragelse)
- Fravær af dokumentation om voldsomme hændelser trods mange gentagne hændelser (forudsigelighed)
- Familien oplevede, at der var uensartede sanktioner i sammenlignelige situationer mod hhv. Oscar og gruppen af ældre drenge (lighed)

Sagsforløb:

- Storebror skifter skole efter voldsom mobning
- Oscar udsættes herefter for nedværdigende bemærkninger og fysiske angreb i form af spark og voldsom chikane fra samme gruppe ældre elever
- Forældrene anmoder gentagne gange om en handleplan – uden svar
- Skolen kræver, at Oscar selv tilpasser sig de ældre drenges adfærd
- Oscar udvikler skolevægning, og begynder at skade sig selv (cutting)
- Familien klager over skolelederen til DCUM, som over et år senere afviser sagen, fordi kommunen ikke har truffet en afgørelse – og kommunen sender herefter sagen tilbage til skolelederen, der skal træffe afgørelse om sin egen rolle i forløbet.

Dokumentation fra familien bekræfter de alvorlige overgreb og skolens afvisende respons. Klageinstansen hjemviste sagen til skolen, fordi sagen ikke var håndteret i første instans, selvom klageinstansen konkluderede, at der var sket væsentlige sagsbehandlingsfejl i skolelederens håndtering af sagen. Efter interviewet, traf skolen en afgørelse i Oscars sag, hvor de konstaterede at han havde været udsat for mobning. Familien ville dog ikke erklære sig tilfredse med afgørelsen, da de anser skolelederens beskrivelse af sagsforløbet som faktuel forkert.



Folkeskolelovens §45, stk. 2, bestemmer, at Skolelederen leder og fordeler arbejdet mellem skolens ansatte og træffer alle konkrete beslutninger vedrørende skolens elever. Lederens konkrete beslutninger vedrørende skolens elever inden for de mål og rammer og principper, som kommunalbestyrelsen henholdsvis skolebestyrelsen har fastsat, kan ikke behandles af kommunalbestyrelsen.

Manglende beslutning eller afgørelse - og manglende vejledning om klagemuligheder - betyder, at elever ikke får prøvet deres sag hos en relevant instans. Ofte er sagerne langvarige, og de familier, vi har interviewet, er endt med at flytte barnet til et andet skoletilbud, hvis ikke kommunen selv foranlediger en overflytning. Uanset om forældrene har formået at bringe deres sag videre til en rekursinstans eller ej, oplever ingen af de familier, vi har talt med, at deres barn har fået en retfærdig behandling.

Vores undersøgelse peger på, at der ofte mangler oplysning om klagemuligheder. Klager bliver således tilfældige i den forstand, at det afhænger af kendskabet til muligheden.⁴⁹ Dette illustreres tydeligt i Fridas forløb, idet forældrene gentagne gange har forsøgt at få vejledning om klagemuligheder fra skolen. Forældrene oplever at få utilstrækkelige svar, og står alene med en datter med omfattende angst og langvarig ufrivillig skolevægring. Det er derfor langt fra sikkert, at det er de mest alvorlige sager, der klages over. Den manglende vejledning fastholder elever i en retssikkerhedsmæssigt sårbar position, hvor kun de mest ressourcestærke familier kan navigere.

Uens klageadgang

Ud af de 77 identificerede rettighedsbestemmelser, er 54 af dem uden uafhængig klageinstans ved at være omfattet af folkeskolelovens §45 stk. 2. Det gælder f.eks. ved nogle disciplinære sanktioner som bortvisninger eller ved manglende indsats ved skolevægring.⁵⁰ Derudover har kommunalbestyrelsen autonomi til at delegere beslutninger vedrørende f.eks. tildeling af betalt befordring og screening for ordblindhed til skolelederen. Disse beslutninger er også omfattet af Folkeskolelovens § 45 stk. 2. For

sådanne afgørelser henvises eleven og dennes forældre oftest tilbage til skolelederen, der træffer beslutningen, uden nogen uafhængig prøvelse. Samlet set er den utilstrækkelige klageadgang i folkeskolen en alvorlig hindring for effektiv beskyttelse af børns rettigheder. Dette svækker ikke blot elevernes individuelle retssikkerhed, men underminerer også hele systemets legitimitet og mulighed for praksisdannelse gennem præcedensskabende afgørelser.

Denne skævhed betyder, at elever formelt har meget forskellige klagemuligheder: Bliver en elev f.eks. udsat for mobning, kan familien klage til en uafhængig instans, mens hvis en elev ulovligt bortvises fra undervisningen gentagne gange (hvilket er en disciplinærsag under skolelederen), så findes der ingen rekursinstans – der er ingen sikkerhed for, at kommunalbestyrelsen eller forvaltningen vil gå ind i sagen. Tilbage er altså kun muligheden for at gå til Ombudsmanden, borgerrådgiveren eller klagemekanismen under FN's Børnekomité, der dog ikke kan omgøre afgørelsen.

Det overordnede billede er således, at folkeskolen i mange situationer mangler en reel 2. instans. Skolelederen er ofte både "dommer og aktør" i første og sidste instans. Udover de to nævnte undtagelser (mobning og specialundervisning), samt visse sager om elevplaner eller støtte, der kan påklages til kommunalbestyrelsen, er der et tomrum. Det betyder, at hvis en skoleleder begår en fejl i en sag – enten i vurderingen af fakta, juraen eller barnets tarv – så bliver fejlen sandsynligvis stående. Ombudsmanden kan i teorien behandle klager over skoler, men Ombudsmanden er ingen rekursinstans: Ombudsmanden kontrollerer kun lovligheden og god forvaltningsskik,

og kan ikke ændre afgørelsen, kun kritisere den. Dertil kommer, at Ombudsmanden behandler relativt få skolesager – i perioden 2015-2024 afsluttede Ombudsmandens Børnekontor 892 sager, svarende til under 100 om året på landsplan.⁵¹ Det er forsvindende lidt i forhold til antallet af skoleelever, hvilket enten kan skyldes, at der ikke opstår flere problemer – eller mere sandsynligt, at få elever eller og forældre klager til Ombudsmanden.

Denne mangel på uafhængig kontrol er problematisk af to grunde: Dels risikerer elevernes rettigheder at blive krænket uden mulighed for at få oprejsning, dels går systemet glip af den præcedensdannende effekt, som klageinstanser har. Klagesystemer har nemlig ikke kun den funktion at rette op i den individuelle sag, men også at oplyse myndighedsudøveren – det vil sige folkeskolen eller forvaltningen om, hvad der er gældende ret fremadrettet. Når der ikke er en anden instans til at kigge skolernes forvaltningspraksis og myndighedsudøvelse efter i sømmene, udvikles praksis i et vakuum. Forskelle mellem kommuner og skoler cementeres (fordi ingen central instans udmelder, hvad der var den rigtige fremgangsmåde), og fejl gentages. At dette ikke er hypotetisk, ses af de tilfælde, hvor der rent faktisk er en klageinstans: Både Den Nationale Klageinstans mod Mobning og Klagenævnet for Specialundervisning kommer hvert år med afgørelser, hvor de må rette op på kommuners og skolars fejlfortolkninger eller utilstrækkelige sagsoplysninger. Det ses f.eks., når 113 ud af 267 realitetsbehandlede sager ved Klagenævnet for Specialundervisning i 2024 ændres og 55 hjemvises,⁵² mens det for Den Nationale Klageinstans mod Mobning var 18 ud af 49 andenbehandlingssager, der i 2024 ledte til et "påbud til kommunen eller

uddannelsesstedet om at undersøge situationen, lave handleplan mod mobning eller lignende."⁵³

I de senere år stadfæster Klagenævnet for Specialundervisning færre sager og ændrer flere.⁵⁴ Dette tyder på, at behovet for korrektion af førsteinstansernes afgørelser ikke er dækket. De fejl, der før ikke blev opdaget, kommer først frem ved en klage. Men så længe klagemuligheden kun findes for nogle områder, vil fejl på de øvrige områder kunne fortsætte uadresseret.

Sammenfatning – praksisudfordringer og retssikkerhedsmæssige konsekvenser

I det næste sammenfattes undersøgelsens fund i tre hovedpointer.

For det første udfordres retssikkerheden af skolelederens dobbeltrolle som både myndighed og arbejdsgiver. Dette skaber konflikter mellem personalehensyn og elevrettigheder, hvor elevhensyn i flere tilfælde nedprioriteres. Komplexiteten i lovgivningen kræver en forvaltningskompetence, som ikke er obligatorisk efteruddannelse, og få besidder som følge af deres ofte pædagogiske og lærerfaglige baggrund. Det kan medvirke til forkerte afgørelser uden tilstrækkelig dokumentation og inddragelse af eleverne.

For det andet viser data, at elevers ret til inddragelse ofte tilsidesættes i praksis. Inddragelsen foregår usystematisk, og elevernes perspektiver overses i både daglig praksis og ved myndighedsudøvelse, herunder i afgørelsessager. Dette medfører beslutninger



præget af mangelfuld kvalitet, hvor elever og familier føler sig overset og uden reel indflydelse på beslutninger, der påvirker deres hverdag markant.

Endelig dokumenteres en utilstrækkelig klageadgang, hvor elevernes muligheder for at få prøvet skolens afgørelser ved en uafhængig instans er stærkt begrænset. Elever og forældre står ofte alene uden vejledning og med krav om selv at dokumentere deres sag. Det stiller dermed store krav til forældres eller værgers ressourcer, hvis en elev skal have forældrestøtte til at klage over beslutninger såvel som afgørelser.

Fraværet af effektiv kontrol svækker elevernes retssikkerhed og øger risikoen for gentagne fejl, som folkeskoler og kommuner ikke drager læring af.

Perspektivering

Undersøgelsen har vist, at der er væsentlige udfordringer med børns retssikkerhed i folkeskolen, og at udfordringerne kan eksemplificeres ved – og sker på baggrund af – skolelederens dobbeltrolle, manglende systematik og kvalitet i inddragelsen og høringsretten, samt utilstrækkelig klageadgang for elever og deres familier. Vi har i behandlingen af datakilder fået øje på yderligere fem områder, hvor supplerende undersøgelser vil kunne bidrage til at styrke forståelse af udfordringer og muligheder for elevers retssikkerhed i folkeskolen. Dette er ufrivillig skolevægring; brud på GDPR og tavshedspligten; økonomi som hindring for modersmålsundervisning; saglig forskelsbehandling baseret på elevers bopæl og elevsammensætning samt gentagne sanktioner uden elevinddragelse.

Data i undersøgelsen bekræfter fund i tidligere undersøgelser fra blandt andet Børns Vilkår og Egmont Fonden om ufrivillig skolevægring,⁵⁵ idet undersøgelsen viser, at de bagvedliggende årsager til ufrivillig skolevægring kan være sammensat. Samtidig er der helt konkrete årsager til den ufrivillige skolevægring, som familierne fortæller om i nærværende undersøgelse. Det drejer sig om ikke-håndterede konflikter i skolen som f.eks. manglende håndtering af mobning (i Oscars tilfælde) og en lærer/elevkonflikt (i Ayas tilfælde), som skolelederen afviser at gå i dialog om. Det fremgår af alle fem familieinterviews, at eleverne har oplevet ufrivillig skolevægring, og at det har haft store menneskelige konsekvenser for børnene og deres

familier. Der er på den baggrund behov for at undersøge skolelederens rolle som myndighed i forbindelse med skolevægringssager yderligere, samt at sikre klageadgang – f.eks. i forbindelse med lang ventetid og brud på sektoransvarlighedsprincippet (som i Lasses tilfælde). Ufrivillig skolevægring forstyrrer børns ret til udvikling (artikel 6) og princippet om barnets bedste (artikel 3), som er to af hovedprincipperne i FN's Børnekonvention.

Datamaterialet – både familieinterviews og ekspertinterviews – har identificeret brud på GDPR og tavshedspligten, hvilket sætter elevernes ret til privatliv under pres. For en elev kan det opleves lige så krænkende at få delt sit karakterblad eller få delt private oplysninger om sin sygehistorik med klassekammerater, som det kan være for en voksen at få delt private oplysninger med kollegaer på en arbejdsplads. Også i denne forbindelse står elever svagere end voksne i forhold til klagemuligheder, hvilket udgør et væsentligt retssikkerhedsproblem for elever i folkeskolen. Det er således nødvendigt at undersøge yderligere, hvordan beskyttelsen af elevernes personlige oplysninger kan styrkes, så Danmark får styrket elevers adgang til beskyttelse af privatlivet i overensstemmelse med GDPR-reglerne.

Gennemgangen af lovgivningen på folkeskoleområdet viser, at der er en strukturel ulighed i adgangen til modersmålsundervisning betinget af elevens bopæl og

antal elever i kommunen.⁵⁶ Beslutninger om tildeling af modersmålsundervisning er dermed baseret på økonomi, fremfor på behov. Dette betyder, at elever med minoritetssprog ikke sikres lige adgang til undervisning i deres modersmål. Elevers ret til modersmålsundervisning er således afhængig af kommunernes økonomi snarere end det er en klar rettighed for alle elever. Yderligere studier bør afdække, hvordan økonomiske hensyn vægtes over hensynet til artikel 3 i FN's Børnekonvention om barnets tarv i forhold til tilbud om modersmålsundervisning, og hvordan denne praksis påvirker elevernes oplevelse af lighed som retssikkerhedsprincip i folkeskolen.

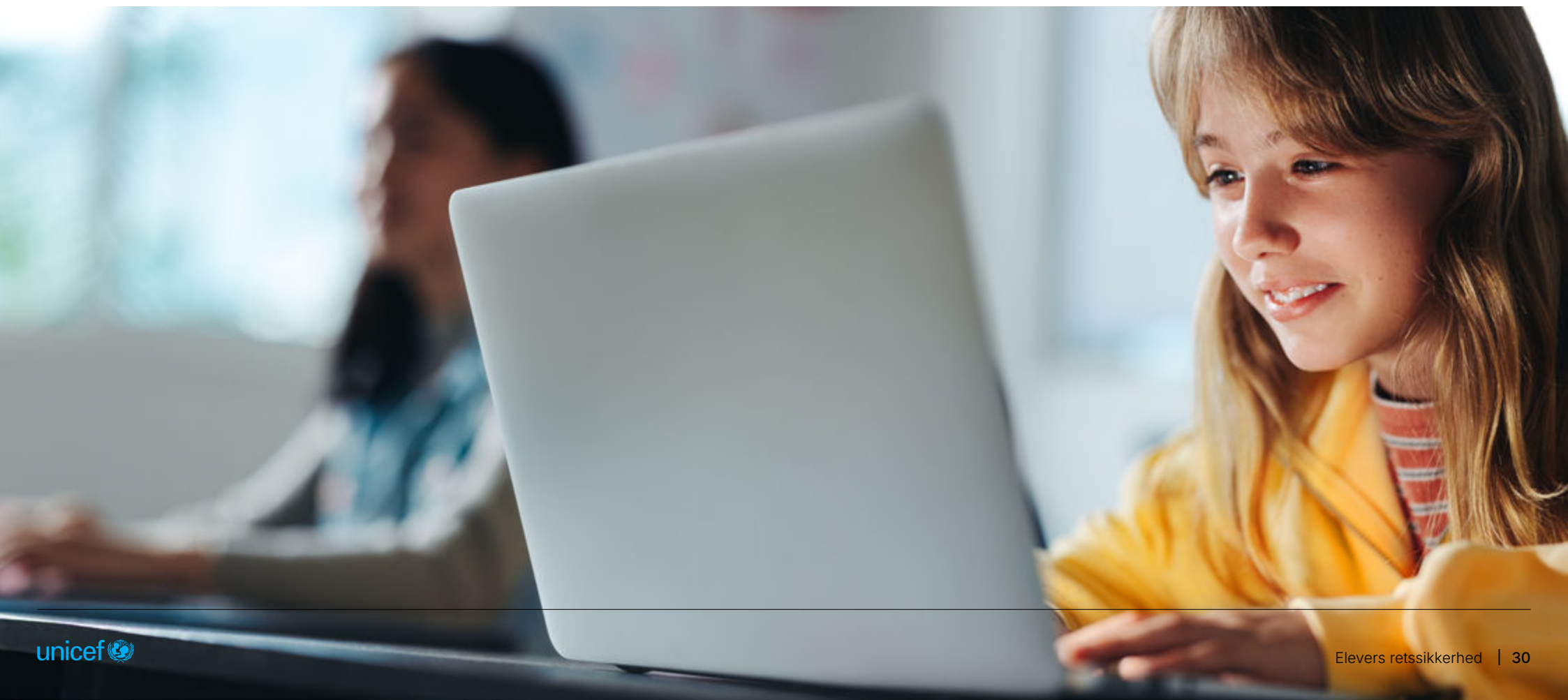
Undersøgelsen viser desuden, at visse bestemmelser i gældende lovgivning giver hjemmel til praksisser, der af myndigheder vurderes som saglig forskelsbehandling baseret på elevernes bopæl og skolens elevsammensætning frem for individuelle elevbehov. Eksempelvis fastsætter Folkeskolelovens § 11a, at sprogtest og eventuel klasserepetition kun gælder på skoler, hvor over 30 % af eleverne bor i områder, som Social- og Boligministeriet definerer som udsatte boligområder.⁵⁷ Dette fører til, at elever med identiske sprogvanskeligheder behandles forskelligt afhængig af, om deres skole er omfattet af reglen. Dermed udfordres FN's Børnekonventions hovedprincipper om ikke-diskrimination (artikel 2) og retten til udvikling (artikel 6), idet elever på "30-pcts-skoler" får tilbud om ekstra sprogstimulering, mens deres jævnaldrende på

naboskoler ikke får samme mulighed, selvom behovet er det samme. Den geografiske betingelse kan skabe sociale og faglige skævheder, som bør undersøges nærmere for at sikre lige ret til uddannelse uanset bopæl.

Vi er i vores databehandling desuden stødt på en central problematik omkring skolernes praksis med gentagne sanktioner uden elevinddragelse. F.eks. kræver den praksis, hvor elever systematisk sendes

uden for døren uden mulighed for at blive hørt, yderligere undersøgelse for at sikre, at skoler efterlever retten til at blive hørt og retten til værdighed, som beskrevet i FN's Børnekonvention, og herunder i forarbejderne til konventionen, der direkte refererer til denne praksis med gentagne sanktioner som et eksempel, der kan true elevers ret til værdighed under uddannelse.⁵⁸ Lovgivning på området i sammenhæng med systematisk inddragelsespraksis kan med fordel analyseres nærmere.

Endelig kunne det være relevant at undersøge, om flere af de udfordringer og muligheder vi har peget på i nærværende undersøgelse ligeledes kunne være gældende for elever på private grundskoler, specialskoler og specialundervisning på Børne- og ungehjem og Behandlings- og specialundervisningstilbud. For alle børn har ret til retssikkerhed – ligesom voksne.



Undersøgelsesdesign og metode

Undersøgelsen har et rettighedsperspektiv, som betyder, at elever anses som rettighedshavere og myndigheder såvel som skolepersonale i folkeskolen anses som ansvarsbærer. Elevernes rettigheder vurderes ud fra rammen med de seks principper og indikatorer for folkeskoleelevers retssikkerhed, som er udviklet på baggrund af FN's Børnekonvention, den kommende generelle kommentarer fra FN's Børnekomité, dansk forvaltningsret samt vejledningen om retssikkerhed fra Advokatsamfundet og Institut for Menneskerettigheder.⁵⁹

Undersøgelsen baserer sig på fire datakilder, der belyser skoleelevers retssikkerhed fra forskellige vinkler: Myndighedsdata, familieinterviews, ekspertinterviews og juridiske retsskilder. Tilgangen er flerstreget og kombinerer således juridisk analyse, med kvalitative interviews og inddragelse af data fra offentlige klageinstanser. Nedenfor præsenteres de fire datakilder i hver sin boks.

Myndighedsdata

Formål: At belyse omfang og karakter af klager relateret til elevernes retssikkerhed.

Kilder:

- Den Nationale Klageinstans mod Mobning (DCUM)
- Klagenævnet for Specialundervisning (Ankestyrelsen)
- Ligebehandlingsnævnet (Ankestyrelsen)
- Folketingets Ombudsmand
- Kommunale borgerrådgivere
- Domstole i Danmark
- Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
- FN's Børnekomité
- FN's Racediskriminationskomité

Data: Består af henvendelsestest, sagsudfald, udtalelser og typiske problematikker. Data er hovedsageligt kvantitative i form af henvendelsestest og udfald – og i nogle tilfælde nærmere klassificering af sagens emne. I enkelte tilfælde har der været adgang til afgørelser og eksempler på sager og sagsforløb.⁶⁰

Begrænsninger: Uensartet datatilgængelighed samt begrænset gennemsigthed i data ift. f.eks. klageårsag, behandling og begrundelser for udfald. Data giver derfor en indikation – ikke et fuldt billede – af retssikkerhedsudfordringer.

Familieinterviews

Formål: At skabe indsigt i, hvordan retssikkerhedsudfordringer opleves af børn og forældre i praksis.

Gennemførelse: 5 semistrukturerede interviews med familier, hvor barnets retssikkerhed vurderes at være udfordret. Kun i ét tilfælde deltog barnet selv – af hensyn til børnenes trivsel.

Indhold: Interviewguide fokuserede på forløbets karakter, skolens håndtering, familiernes forsøg på at få hjælp fra skole og eventuelle andre myndigheder samt forløbenes konsekvenser for barnet.

Begrænsninger: Enkeltstående oplevelser uden modpartsudsagn, dog understøttet af skriftligt materiale i flere sager.

NB: Angivelse af elevers alder gælder tidspunktet for den væsentlige beskrevne beslutning eller afgørelse. Elevens navn er i rapporten ændret af hensyn til respekten for barnets ret til privatliv.

Ekspertinterviews

Formål: At kvalificere analysen og supplere med faglige perspektiver på elevernes retssikkerhed.

Deltagere:

- Pernille Bischoff, cand.jur., tidligere borgerrådgiver
- Idamarie Leth Svendsen, cand.jur., lektor ved Københavns Professionshøjskole
- Andrea Langergaard Nicolaisen, juridisk konsulent, Børnerådet

Metode: Eksperterne blev interviewet med afsæt i foreløbige analyser og bedt om at bidrage med vurderinger, perspektiver og forslag. Udvalgelse: Juridisk ekspertise samt erfaring fra praksisfelt og rådgivning.

Retskilder

Formål: At kortlægge, hvilke rettigheder skoleelever har, og hvor der er retssikkerhedsmæssige udfordringer.

Udvalg: 77 bestemmelser fra 18 love og bekendtgørelser, bl.a. Folkeskoleloven, Undervisningsmiljøloven.⁶¹ I kortlægningen er supplerende retskilder som vejledninger, cirkulærer samt forarbejder til lovgivningen også blevet gennemgået.⁶² Retskilderne regulerer en række rettigheder og indskrænkninger af rettigheder for skoleelever i Danmark, hvoraf 77 af dem både figurerer i særskilte bestemmelser og i væsentlig grad sætter gældende ret. UNICEF Danmark har screenet de 77 bestemmelser ud fra de seks retssikkerhedsidealier.

Analyse: Bestemmelserne er klassificeret efter fire parametre

1. Bestemmelsens art: Hvad handler bestemmelsen om? Rettighed (f.eks. tilbud, tilsagn efter ansøgning) Påbud (f.eks. advarsel, betinget tilsagn) Undtagelse/indskrænkning af rettighed (f.eks. ophør af rettighed, sanktion, tvang)
2. Retssubjekt: Hvem gælder bestemmelsen for? Ubetinget (gælder alle elever) Betinget af vurdering (udøvelse af skøn) Betinget af objektive kriterier (retsanvendelse)
3. Delegationsniveau: Hvem har beslutningskompetencen? Kommunalbestyrelse⁶³ Skoleleder⁶⁴
4. Udøvelse: Hvordan bringes bestemmelsen til udførelse? Gennem en forvaltningsbeslutning Ej angivet eller uklart Gennem en forvaltningsretlig afgørelse

Supplerende vurdering: Klassificeringen er koblet med en indikatorramme for retssikkerhed, bl.a. om forudsigelighed, lovmæssighed og klageadgang - med baggrund i FN's Børnekonvention, menneskerettighederne og dansk ret.

Slutnoter

1. Committee on the Rights of the Child (202x). Draft general comment No. 27 (202x) on children's right to access to justice and to an effective remedy ([OHCHR | Call for submissions on the draft of general comment No. 27 on children's right to access to justice and to an effective remedy](#))
2. Se f.eks. Aadsbøl, Karina (2025). § 20-spørgsmål S 621 Om landets lærere har rimelige arbejdsvilkår (<https://www.ft.dk/samling/20241/spoergsmaal/S621/index.htm>); Knudsen, Lisbeth (2024). Lisbeth Knudsen: Er eksemplet fra Borup Skole mere udbredt, end vi går og tror? ([Lisbeth Knudsen: Er eksemplet fra Borup Skole mere udbredt, end vi går og tror? - Altinet](#)); Meesenburg, Ida (2024). Minister vil have strengere sanktioner i folkeskolen: Dårlig idé, mener skoleforskere. DR den 27.09.2024 (<https://www.dr.dk/nyheder/politik/minister-vil-have-strengere-sanktioner-i-folkeskolen-daarlig-ide-mener-skoleforskere>) og Rod, Lotte (2024). § 20-spørgsmål S 43 Om at skabe gode børnefællesskaber (<https://www.ft.dk/samling/20241/spoergsmaal/S43/index.htm>)
3. Trivselskommissionen (2025). Et dansk svar på en vestlig udfordring – Afrapportering fra Trivselskommissionen ([250224-trivselskommissionens-afrapportering.pdf](#))
4. Børns Vilkår og Egmont Fonden (2020). Skolens tomme skole – skolefravær set fra barnets perspektiv s. 28 ([Skolefravaars_Rapport_2020_web_print.pdf](#))
5. Klagenævnet for Specialundervisning (data modtaget fra Ankestyrelsen)
6. Advokatsamfundet (u.å.). Retssikkerhedsanalysen 2024. En årlig undersøgelse af retssikkerhedsfølelsen i Danmark ([Retssikkerhedsanalysen 2024 | Advokatsamfundet](#))
7. Børnekonventionen FN (1989). Bekendtgørelse af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (* 1). BKl nr 6 af 16/01/1992 ([Børnekonventionen FN](#)) og Committee on the Rights of the Child (202x). Draft general comment No. 27 (202x) on children's right to access to justice and to an effective remedy ([OHCHR | Call for submissions on the draft of general comment No. 27 on children's right to access to justice and to an effective remedy](#)).
8. Folketingets Ombudsmand (2021). Overblik #21 Folkeskolers afgørelsesvirksomhed ([#21 Folkeskolers afgørelsesvirksomhed | Folketingets Ombudsmand](#))
9. Se Jørn Vestergaard (2024). Fysisk indgriben og andre foranstaltninger til fremme af god orden i grundskolen – veje til en bedre retstilstand: HVIDBOG ([Fysisk indgriben og andre foranstaltninger til fremme af god orden i grundskolen – veje til en bedre retstilstand: HVIDBOG - Københavns Universitets Forskningsportal](#)); Folketingets Ombudsmand (2020). Overblik #21 – Folkeskolers afgørelsesvirksomhed (<https://www.ombudsmanden.dk/find-viden/myndighedsguiden/specifikke-sags-omraader/21-folkeskolers-afgoerelsesvirksomhed#heading19>); Børns Vilkår og Institut for Menneskerettigheder (2024). Etnicitet og mobbedynamikker ([Etnicitet og mobbedynamikker | Institut for Menneskerettigheder](#)); Institut for Menneskerettigheder (2017). Retten til uddannelse – Når børn med handicap ikke går i skole ([Retten til uddannelse: Når børn med handicap ikke går i skole | Institut for Menneskerettigheder](#))
10. Institut for Menneskerettigheder og Advokatsamfundet (u.å.). Retssikkerhedsguide ([retssikkerhedsguide-5.pdf](#))
11. Institut for Menneskerettigheder og Advokatsamfundet (u.å.). Retssikkerhedsguide ([retssikkerhedsguide-5.pdf](#)); Børnekonventionen FN (1989). Bekendtgørelse af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (* 1). BKl nr 6 af 16/01/1992 ([Børnekonventionen FN](#)) og Committee on the Rights of the Child (202x). Draft general comment No. 27 (202x) on children's right to access to justice and to an effective remedy ([OHCHR | Call for submissions on the draft of general comment No. 27 on children's right to access to justice and to an effective remedy](#))
12. Børnekonventionen FN (1989). Bekendtgørelse af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (* 1). BKl nr 6 af 16/01/1992 Artikel 2 og 12 ([Børnekonventionen FN](#)); Lov om den Europæiske Menneskerettighedskonvention (1950). LOV nr 285 af 29/04/1992 Artikel 5 og 6. ([Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention](#))
13. Børnekonventionen FN (1989). Bekendtgørelse af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (* 1). BKl nr 6 af 16/01/1992 Artikel 5 ([Børnekonventionen FN](#))
14. Børnekonventionen FN (1989). Bekendtgørelse af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (* 1). BKl nr 6 af 16/01/1992 Artikel 28 og 40 ([Børnekonventionen FN](#))
15. Committee on the Rights of the Child (202x) Draft general comment No. 27. On children's right to access to justice and to an effective remedy ([OHCHR | Call for submissions on the draft of general comment No. 27 on children's right to access to justice and to an effective remedy](#))
16. Committee on the Rights of the Child (202x) Draft general comment No. 27. On children's right to access to justice and to an effective remedy ([OHCHR | Call for submissions on the draft of general comment No. 27 on children's right to access to justice and to an effective remedy](#))
17. Ligebehandlingsloven (2024). Lov om ligebehandling af mænd og kvinder. LBK nr 942 af 19/07/2024 ([Ligebehandlingsloven](#)); Lov om etnisk ligebehandling (2012). LBK nr 438 af 16/05/2012 ([Bekendtgørelse af lov om etnisk ligebehandling](#)) og Lov om forbud mod forskelsbehandling pga. handicap (2023). LBK nr 1071 af 10/08/2023 ([Bekendtgørelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap](#))
18. Folketingets Ombudsmand (2021). Overblik #21 Folkeskolers afgørelsesvirksomhed ([#21 Folkeskolers afgørelsesvirksomhed | Folketingets Ombudsmand](#))
19. Børne- og Undervisningsministeriet (2019). Vejledning i forvaltningsret for skoleledere ([Ny vejledning til skoleledere om forvaltningsretlige regler | Børne- og Undervisningsministeriet](#))
20. Bilag 1: Kortlægning af retskilder: Tabel 3, der viser de 18 retskilder.
21. Bilag 1: Kortlægning af retskilder: Tabel 3, der viser de 18 retskilder.
22. Lov om ændring af lov om folkeskolen (2009). LOV nr 534 af 12/06/2009 ([Lov om ændring af lov om folkeskolen \(Præcisering af ansvarsforholdene i folkeskolen m.v.\)](#))
23. Bilag 1: Kortlægning af retskilder: Tabel 4: Håndhævelse af hjemmelskravet ved iværksættelse af disciplinære foranstaltninger overfor skoleelever (Bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen).
24. Folketingets Ombudsmand (2025). Overblik #2 Notatpligt ([#2 Notatpligt | Folketingets Ombudsmand](#))
25. Bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen (2024). BEK nr 1551 af 03/12/2024 (<https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2024/1551>); Bilag 1: Kortlægning af retskilder: Tabel 6: Klassificering af rettighedsbestemmelser.
26. Bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen (2024). BEK nr 1551 af 03/12/2024 (<https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2024/1551>); Bilag 1: Kortlægning af retskilder: Tabel 6: Klassificering af rettighedsbestemmelser.
27. Bilag 1: Kortlægning af retskilder: Tabel 2: Delegation og ansvarsplacering.
28. Børnekonventionen FN (1989). Bekendtgørelse af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (* 1). BKl nr 6 af 16/01/1992 ([Børnekonventionen FN](#)); UNICEF (2007). IMPLEMENTATION HANDBOOK FOR THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD, 3. udg. ss. 428-430. Switzerland.
29. Bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen (2024). BEK nr 1551 af 03/12/2024 § 8 (<https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2024/1551>); Bilag 1: Kortlægning af retskilder: tabel 1-6: Tabel 6: Klassificering af rettighedsbestemmelser.
30. Folketingets Ombudsmand (2021). Overblik #21 Folkeskolers afgørelsesvirksomhed ([#21 Folkeskolers afgørelsesvirksomhed | Folketingets Ombudsmand](#)); Børne- og Undervisningsministeriet (2019). Vejledning i forvaltningsret for skoleledere ([Ny vejledning til skoleledere om forvaltningsretlige regler | Børne- og Undervisningsministeriet](#))
31. Committee on the rights of the child (2009). General comment no. 12 the right of the child to be heard, s. 25 paragraf 113 ([Document Viewer](#))

32. UNICEF (2007). IMPLEMENTATION HANDBOOK FOR THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD, 3. udg. ss. 428-430. Switzerland.
33. Bilag 1: Kortlægning af retskilder: Tabel 6: Klassificering af rettighedsbestemmelser.
34. Se f.eks. Albertslunds Borgerrådgiver ([Borgerrådgiverens beretning](#) s. 25-26), Slagelses Borgerrådgiver ([Borgerrådgiveren](#) s. 15-16), Fredericias Borgerrådgiver ([Borgerrådgiver årsberetning](#) s. 9), Sorøs Borgerrådgiver ([Borgerrådgiverens årsberetning 2022.pdf](#) s. 9-10) og Horsens Borgerrådgiver ([Beretning for Borgerrådgiverens virksomhed for de første 6 måneder](#) s. 22).
35. Københavns Borgerrådgiver (2024). Håndtering af børns skolevægring, s. 6 ([Borgerrådgiverens rapport om håndtering af børns skolevægring af 26. november 2024.pdf](#))
36. KORA (2017). Skolernes praksis i overholdelsen af de forvaltningsretlige regler og principper, s. 29 ([Skolernes praksis i overholdelsen af de forvaltningsretlige regler og principper](#))
37. KORA (2017). Skolernes praksis i overholdelsen af de forvaltningsretlige regler og principper, s. 17-18 ([Skolernes praksis i overholdelsen af de forvaltningsretlige regler og principper](#))
38. Sorø Borgerrådgiver (2022). Borgerrådgiverens årsberetning. Perioden 1. februar 2022 – 31. december 2022. s. 9 ([Borgerrådgiverens årsberetning 2022.pdf](#))
39. Bekendtgørelse om behandling af klager om mobning eller lignende (2025). BEK nr 644 af 10/06/2025 ([Bekendtgørelse om behandling af klager om mobning eller lignende](#)). Den Nationale Klageinstans mod Mobning har indtil i år ligget under DCUM ([Undervisningsmiljøloven](#)), men er pr. juli 2025 flyttet til Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. Klageinstansen er imidlertid underlagt en solnedgangsklausul, som indebærer at klagesagsbehandlingen automatisk ophører senest den 31. juli 2027 – medmindre Folketinget vurderer, at ordningen skal opretholdes og vedtager dette ved lov. Se Lov om ændring af lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø, lov om Danmarks Evalueringsinstitut og forskellige andre love (2024). LOV nr 1664 af 30/12/2024 ([Lov om ændring af lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø, lov om Danmarks Evalueringsinstitut og forskellige andre love \(Opgavebortfald på Børne- og Undervisningsministeriets område m.v.\)](#))
40. Bekendtgørelse om forretningsorden for Klagenævnet for Specialundervisning (2014). BEK nr 998 af 15/09/2014 ([Bekendtgørelse om forretningsorden for Klagenævnet for Specialundervisning](#))
41. Ombudsmandsloven (2013). Bekendtgørelse af lov om Folketingets Ombudsmand. LBK nr 349 af 22/03/2013. Kapitel 7. ([Ombudsmandsloven](#))
42. Lov om etnisk ligebehandling (2012). LBK nr 438 af 16/05/2012 § 9 og § 10, stk. 2. ([Bekendtgørelse af lov om etnisk ligebehandling](#))
43. Børnekonventionen FN (1989). Bekendtgørelse af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (* 1). BKl nr 6 af 16/01/1992 ([Børnekonventionen FN](#))
44. Bekendtgørelse om ændring af bilag 1 til lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (1996). BEK nr 423 af 20/05/1996 ([Bekendtgørelse om ændring af bilag 1 til lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention](#))
45. Committee on the Rights of the Child (202x) Draft general comment No. 27. On children's right to access to justice and to an effective remedy ([OHCHR | Call for submissions on the draft of general comment No. 27 on children's right to access to justice and to an effective remedy](#))
46. Klagenævnet for Specialundervisning (data modtaget fra Ankestyrelsen).
47. DCUM (2023). Årsberetning 2023 ([aarsberetning-2023_3.pdf](#))
48. Epinion (2020). Evaluering af antimobbebestemmelser og Den Nationale Klageinstans mod Mobning, s. 39-41 ([Epinion Word portrait template](#))
49. Se f.eks. Epinion (2020). Evaluering af antimobbebestemmelser og Den Nationale Klageinstans mod Mobning, s. 73 ([https://www.uvm.dk/-media/filer/uvm/aktuelt/pdf20/20200831-evaluering-af-antimobbebestemmelser-og-den-nationale-klageinstans-mod-mobning.pdf](#))
50. Bilag 1: Kortlægning af retskilder: Tabel 2: Delegation og ansvarsplacering; Tabel 4: Håndhævelse af hjemmelskravet ved iværksættelse af disciplinære foranstaltninger overfor skoleelever; Tabel 3: Retssikkerhedsmæssig kongruens og regler der skaber tvivl; Tabel 6: Klassificering af rettighedsbestemmelser.
51. Bilag 2: Myndighedsdata.
52. Klagenævnet for Specialundervisning (data modtaget fra Ankestyrelsen). Se også bilag 2 for samlet overblik over klager og udfald sammenlagt for en længere tidsperiode.
53. UNICEF Danmark har modtaget tal fra DCUM. Opgørelser fra tidligere år kan imidlertid findes her: [Årsberetninger](#). Se også bilag 2 for samlet overblik over klager og udfald sammenlagt for en længere tidsperiode.
54. Klagenævnet for Specialundervisning (data modtaget fra Ankestyrelsen).
55. Børns Vilkår og Egmont Fonden (2020). Skolens tomme skole – skolefravær set fra barnets perspektiv ([Skolefravaars_Rapport_2020_web_print.pdf](#))
56. Se f.eks. også Kristjánsdóttir (2015). Stenet vej til ambitiøse mål for faget Modersmålsundervisning, s. 33-37 ([Stenet vej til ambitiøse mål for faget Modersmålsundervisning | Sprogforum. Tidsskrift for sprog- og kulturpædagogik](#)); Dokumentations- og rådgivningscentret om racediskrimination (2008). Danmark har ondt i modersmålet. En kortlægning af kommunernes modersmålsundervisning i skoleåret 2007/08 ([BUU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 196 : 1bb96a07-17e4-4237-aa5d-6f1159df4543.pdf](#)). Se desuden Bekendtgørelse om folkeskolens modersmålsundervisning (2014) her: <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2014/689>
57. Folkeskoleloven (2024). Lov om folkeskolen. LBK nr 989 af 27/08/2024, § 5 stk. 6 ([Folkeskoleloven](#))
58. Børnekonventionen FN (1989). Bekendtgørelse af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (* 1). BKl nr 6 af 16/01/1992 ([Børnekonventionen FN](#)); Committee on the rights of the child (2009). General comment no. 12 the right of the child to be heard ([Document Viewer](#)); Folketingets Ombudsmand (2015). FOB 2015-53. Privatskoleelevers ret til at blive hørt før bortvisning eller udskrivning. Børnekonventionens artikel 12 ([Privatskoleelevers ret til at blive hørt før bortvisning eller udskrivning. Børnekonventionens artikel 12 | Folketingets Ombudsmand](#)); UNICEF (2007). IMPLEMENTATION HANDBOOK FOR THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD, 3. udg. ss. 428-430. Switzerland.
59. Se Tabel 1: Indikatorramme med principper for elevers retssikkerhed i folkeskolen.
60. Se bilag 2: Myndighedsdata.
61. Bilag 1: Kortlægning af retskilder: Tabel 2: Delegation og ansvarsplacering.
62. Lov om ligebehandling af mænd og kvinder og Lov om forbud mod forskelsbehandling pga. handicap beskæftiger sig ikke eksplicit med skoleområdet, men det er alment antaget, at de to loves formålsbestemmelser også finder anvendelse for skoleelever. De to love er undtaget for kortlægningen. Bekendtgørelse om forretningsorden for klagenævnet for specialundervisning og Bekendtgørelse om behandling af klager til Dansk Center for Undervisningsmiljø om mobning og lignende er undtaget for den indledende kortlægning, da disse to retskilder behandles særskilt og mere indgående i de af rapportens afsnit, der vedrører retssikkerhedsidealene om hhv. uafhængig kontrol og adgang til effektive retsmidler.
63. Kommunalbestyrelsen kan i nogle tilfælde delegere videre beføjelser, end de ved lov fastlagte beføjelser, til skoleleder.
64. Skoleleder kan i nogle tilfælde delegere videre beføjelser, end de ved lov fastlagte beføjelser, til skolebestyrelse eller ansatte.

Bilag 1: Kortlægning af retskilder

Dette bilag samler kortlægningen af retskilder omhandlende elevers retssikkerhed. UNICEF Danmark har kortlagt gældende ret for det samlede skoleområde. I På baggrund af kortlægningen har vi udvalgt de love eller bekendtgørelser, der set fra Børnekonventionens artikler, regulerer substantielle rettigheder (herunder undtagelser fra rettigheder) for

skoleelever. Med undtagelser fra rettigheder menes også rettigheder, der figurerer i Børnekonventionen, men tilsidesættes i national ret. Mange af retskilderne er gældende for alle skoleelever i UNICEF Danmark, men kun folkeskoleelever er underlagt reguleringen i samtlige 22 udvalgte love og bekendtgørelse. Skoleelever dækker derfor i analysen alene

folkeskoleelever. Klassificeringen af bestemmelsen ift. hvordan den bringes til udførelse er lavet med skelen til både selve bestemmelsen, retskildens forskrifter og vejledninger, da alle tilhørende dokumenter betragtes som retskilder.

Del 1: Overblik over kortlægningen

Nedenstående tabeller er baseret på klassificeringen af rettighedsbestemmelserne (bilag 1, del 2).

Tabel 2: Delegation og ansvarsplacering

DELEGATIONSNIVEAU	UDØVELSE	ANTAL BESTEMMELSER
Skoleleder (66)	Gennem en forvaltningsbeslutning	42
	Ej angivet eller uklart	19
	Gennem en forvaltningsretlig afgørelse	5
Kommunalbestyrelse (11)	Gennem en forvaltningsbeslutning	1
	Ej angivet eller uklart	6
	Gennem en forvaltningsretlig afgørelse	4
Bestemmelser i alt		77

Tabel 3: Retssikkerhedsmæssig kongruens og regler der skaber tvivl

Tabel 3: Retssikkerhedsmæssig kongruens og regler der skaber tvivl			ANTAL BESTEMMELSER			
BESTEMMELSENS ART	RETSSUBJEKT	UDØVELSE	Antal	Ideel retssikkerhedsmæssig kongruens	Giver anledning til tvivl i udmøntningen	Bør ledsages af anden retssikkerhedsmæssig beskyttelse og/eller -garantier
Rettighed (52)	Ubetinget (gælder alle elever)	Gennem en forvaltningsbeslutning	12			
		Ej angivet eller uklart	1		✓	
		Gennem en forvaltningsretlig afgørelse	0			
	Betinget af vurdering (udøvelse af skøn)	Gennem en forvaltningsbeslutning	19			✓
		Ej angivet eller uklart	14		✓	
		Gennem en forvaltningsretlig afgørelse	1	✓		
	Betinget af objektive kriterier (retsanvendelse)	Gennem en forvaltningsbeslutning	1			
		Ej angivet eller uklart	2		✓	
		Gennem en forvaltningsretlig afgørelse	2			
Undtagelse til/indskrænkning af rettighed (23)	Ubetinget (gælder alle elever)	Gennem en forvaltningsbeslutning	0			
		Ej angivet eller uklart	0		✓	
		Gennem en forvaltningsretlig afgørelse	0			
	Betinget af vurdering (udøvelse af skøn)	Gennem en forvaltningsbeslutning	4			✓
		Ej angivet eller uklart	6		✓	
		Gennem en forvaltningsretlig afgørelse	6	✓		
	Betinget af objektive kriterier (retsanvendelse)	Gennem en forvaltningsbeslutning	5			
		Ej angivet eller uklart	2		✓	
		Gennem en forvaltningsretlig afgørelse	0			
Bestemmelser i alt (ekskl. 2 påbudsbestemmelser)			75	7	26	23

Tabel 4: Håndhævelse af hjemmelskravet ved iværksættelse af disciplinære foranstaltninger overfor skoleelever

FORANSTALTNING	HJEMMEL TIL AFGØRELSE?			
	I BEKENDTGØRELSE	I VEJLEDNING		
		Ja	Nej	I nogle tilfælde
§5: Hjemsendelse, hvis overførsel til anden undervisning eller eftersidning ikke er egnede foranstaltninger, og under forudsætning af indgået aftale herom med forældre.	Nej		✓	
§7: Eftersidning i op til en time.	Nej	✓		
§8: Overførsel til anden undervisning.	Nej		✓	
§9: Omgående udelukkelse for resten af skoledagen.	Nej		✓	
§10: Udelukkelse fra undervisningen i hele skoledage i op til 10 skoledage inden for samme skoleår.	Nej	✓		
§11: Overflytning til en parallelklasse på samme afdeling ved samme skole.	Nej	✓		
§12: Overflytning til en klasse på tilsvarende klassetrin på en anden afdeling ved samme skole.	Nej			✓
§13: Overflytning til en klasse på tilsvarende klassetrin på en anden skole i kommunen.	Nej			✓
§14: Udskrivning fra skolen på 10. klassetrin.	Nej	✓		
§16: Tilbageholdelse af private genstande.	Nej	Uklart		

Note: Tabellen bygger på en særskilt screening af vejledningen til ordensbekendtgørelsen. I denne vejledning gennemgås hver type af sanktion særskilt, hvor Ministeriet beskriver hvordan sanktionen bør effektueres (herunder om der skal eller ikke skal laves en afgørelse).

Del 2: Klassificering af rettighedsbestemmelser

Tabel 5 herunder forklarer, hvordan tabel 6: Klassificering af rettighedsbestemmelser skal læses (se metodeafsnittet for yderligere forklaring). De efterfølgende tabeller viser klassificeringen af de forskellige rettighedsbestemmelser på skoleområdet. De illustrerer således tilsammen klassificeringen af de forskellige rettighedsbestemmelser, som UNCIEF Danmark har set på som en del af kortlægningen af retskilder på skoleområdet.

Tabel 5: Forklaring til læsning af tabel 6

Bestemmelsens art: Hvad handler bestemmelsen om?	Retssubjekt: Hvem gælder bestemmelsen for?	Udøvelse og delegation: Hvordan udføres bestemmelsen og af hvem?
Rettighed (f.eks. tilbud, tilsagn efter ansøgning)	Ubetinget (gælder alle elever)	Beslutning
Påbud (f.eks. advarsel, betinget tilsagn)	Betinget af vurdering (skønsudøvelse)	Ej angivet/uklart
Indskrænkning (f.eks. ophør af rettighed, sanktion, tvang)	Betinget af objektive kriterier (retsanvendelse)	Afgørelse

Note: *Efter samråd med forældre, **Efter samråd med forældre og lærer, ***Efter samråd med forældre og elev, ****Efter orientering af forældre

Tabel 6: Klassificering af rettighedsbestemmelser

Tabel 3.1: Lov om Folkeskole

§3a: Retten til supplerende undervisning eller anden faglig støtte.	Elev med brug for støtte, der rækker udover undervisningsdifferentiering og holddannelse.	Skoleleder
§3b: Retten til risikotest for ordblindhed	Elev med tegn på læsevanskeligheder eller med en ordblind forælder.	Skoleleder*
§3c: Retten til screening for høj begavelse.	Elev med tegn på høj begavelse og hvis tilbuddet vurderes relevant.	Skoleleder
§5 stk. 3: Retten til fritagelse for fagene tysk eller fransk, såfremt det vurderes at være til barnets bedste.	Elev	Skoleleder**
§5 stk. 5: Retten til supplerende undervisning eller anden faglig støtte.	Elev, der har skiftet skole eller været uden undervisning i længere tid.	Skoleleder
§5 stk. 6: Ophør af undervisning i dansk som andetsprog.	Elev på skole, hvor mere end 30 pct af eleverne bor i udsat boligområde (ukrainske børn undtaget) og som har bestået obligatorisk sprogtest.	Skoleleder
§11a Stop af overgang fra børnehaveklasse til 1. klasse.	Elev på skole, hvor mere end 30 pct af eleverne bor i udsat boligområde (ukrainske børn undtaget), som IKKE har bestået obligatorisk sprogtest.	Skoleleder
§16c stk. 3: Retten til fjernundervisning i begrænset omfang.	Elev, der ud fra en pædagogisk vurdering vil drage nytte af fjernundervisning.	Skoleleder*
§19: Retten til gratis undervisningsmidler.	Elev	Skoleleder
§26: Retten til betalt befordring.	Elev, der opfylder kriterierne for modtagelse af betalt befordring.	KMB
§55b: Retten til fortrolige testresultater for den enkelte elev.	Elev	Skoleleder

Tabel 3.2: Bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen

§2: Retten til at blive hørt.	Elev, der bryder skolens ordensregler.	Skoleleder
§4: Retten til at få en eventuel iværksættelse af en foranstaltning vurderet individuelt og ud fra barnets bedste, så den står i rimeligt forhold til forseelse og vurderes ift. forseelsens grovhed, elevens alder, om det er forsætligt eller uagtsomt m.v.	Elev, der bryder skolens ordensregler.	Skoleleder
§5: Hjemsendelse, hvis overførsel til anden undervisning eller eftersidning ikke er egnede foranstaltninger, og under forudsætning af indgået aftale herom med forældre.	Elev, der bryder skolens ordensregler.	Skoleleder
§6 pkt. 1/§7: Eftersidning i op til en time.	Elev, der bryder skolens ordensregler.	Skoleleder****
§6 pkt. 2/ §8: Overførsel til anden undervisning.	Elev, der bryder skolens ordensregler.	Skoleleder
§6 pkt. 3/ §9: Omgående udelukkelse for resten af skoledagen.	Elev, der bryder skolens ordensregler.	Skoleleder
§6 pkt.4/§10: Udelukkelse fra undervisningen i hele skoledage i op til 10 skoledage inden for samme skoleår.	Elev, der bryder skolens ordensregler.	Skoleleder
§6 pkt. 5/ §11: Overflytning til en parallelklasse på samme afdeling ved samme skole.	Elev, der bryder skolens ordensregler.	Skoleleder
§6 pkt. 6/ §12: Overflytning til en klasse på tilsvarende klassetrin på en anden afdeling ved samme skole.	Elev, der bryder skolens ordensregler.	Skoleleder***
§6 pkt. 7/ §13: Overflytning til en klasse på tilsvarende klassetrin på en anden skole i kommunen.	Elev, der bryder skolens ordensregler.	KMB***
§6 pkt. 8/ §14: Udskrivning fra skolen på 10. klassetrin.	Elev, der bryder skolens ordensregler.	KMB***
§16 Tilbageholdelse af private genstande.	Elev, der bryder skolens ordensregler for medbringelse og anvendelse af private genstande.	Skoleleder
§17 Magtanvendelse når det skønnes nødvendigt.	Elev, der øver vold mod sig selv eller andre eller ødelægger eller beskadiger ting	Skoleleder
§17: Retten til beskyttelse mod legemlig afstraffelse og nedværdigende behandling i tilfælde af magtanvendelse.	Elev, der udsættes for magtanvendelse.	Skoleleder
§18: Retten til at blive undersøgt via PPR mhp. tildeling af støtte eller iværksættelse af sociale foranstaltninger.	Elev med uhensigtsmæssig opførsel, der vurderes at skyldes sociale eller emotionelle omstændigheder.	Skoleleder

Tabel 3.3: Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

§1 pkt. 1: Retten til at modtage rådgivning.	Folkeskoleelev med behov for minimum 9 ugentlige støttetimer.	Skoleleder
§1 pkt. 2: Retten til særlige undervisningsmaterialer og tekniske hjælpemidler.	Folkeskoleelev med behov for minimum 9 ugentlige støttetimer.	Skoleleder
§1 pkt. 3: Retten til at få taget særlige hensyn til sine eventuelle indlæringsvanskeligheder.	Folkeskoleelev med behov for minimum 9 ugentlige støttetimer.	Skoleleder
§1 pkt. 4: Retten til træning og arbejdsmetoder, der kan begrænse udfordringer som følge af funktionsvanskeligheder.	Folkeskoleelev med behov for minimum 9 ugentlige støttetimer.	Skoleleder
§1 pkt. 5: Retten til personlig assistance.	Folkeskoleelev med behov for minimum 9 ugentlige støttetimer.	Skoleleder
§1 pkt. 6: Retten til særligt tilrettelagte aktiviteter.	Folkeskoleelev med behov for minimum 9 ugentlige støttetimer.	Skoleleder
§2 stk. 2: Retten til at anmode om en PPR-vurdering.	Elev	Skoleleder
§2 stk. 3: Retten til inddragelse ifm. med indstilling om en PPR-vurdering.	Elev, der indstilles til PPR-vurdering.	Skoleleder***
§2 stk. 3: Tvungen indstilling om PPR-vurdering.	Elev, der indstilles til PPR-vurdering mod forældrenes vilje, såfremt særlige forhold taler herfor.	Skoleleder
§4: Tvungen henvisning til specialpædagogisk bistand.	Elev, der henvises til specialpædagogisk bistand mod forældrenes vilje, fordi særlige forhold taler herfor.	Skoleleder
§4 stk. 2: Retten til at afgive ønske om den skolemæssige placering, som i videst mulige omfang skal følges.	Elev, der henvises til specialundervisning.	KMB
§4 stk. 3: Retten til løbende skriftlig orientering om alle indstillinger, rapporter og beslutninger om iværksættelse af specialpædagogisk bistand.	Elev, der henvises til specialundervisning eller modtaget specialpædagogisk bistand.	Skoleleder
§7: Retten til løbende årlig revurdering af bevilget PPR-tilbud.	Elev, der modtager specialpædagogisk bistand.	Skoleleder***
§13: Retten til fritagelse fra undervisning i et specifikt fag.	Elev, der modtager specialpædagogisk bistand.	Skoleleder
§14: Retten til undtagelse for karaktergivning (som kan erstattes af en skriftlig udtalelse).	Elev, der modtager specialpædagogisk bistand, og som kan drage nytte af undtagelsen.	Skoleleder
§19: Retten til særlig kvalificering af PPR-vurdering fra VISO.	Elev, der vurderes af PPR.	Skoleleder

Tabel 3.4: Bekendtgørelse om folkeskolens modersmålsundervisning

§1: Retten til undervisning i sit modersmål.	Elev med andet modersmål end dansk.	KMB
§2: Retten til at blive oplyst om mulighederne for modersmålsundervisning.	Elev med andet modersmål end dansk.	KMB
§2 stk. 2: Begrænsning af retten til modersmålsundervisning, da der alene kan tilbydes undervisning i ét af sprog, efter forældrenes valg.	Elev med to andre modersmål end dansk.	KMB
§3 stk. 2: Ophør af retten til modersmålsundervisning, hvis der ikke er mindst 12 elever i kommunen, som tilmeldes undervisningen i det pågældende sprog (dog efter afdækning af, hvorvidt der i givet fald kan henvises til en nabokommunes tilbud i stedet).	Elev med andet modersmål end dansk.	KMB

Tabel 3.5: Bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i dansk som andetsprog

§2 Retten til sprogstøtte.	Elev, der er tosproget og har behov for sprogstøtte.	Skoleleder***
----------------------------	--	---------------

Tabel 3.6: Bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i tegnsprog

§1: Retten til undervisning i tegnsprog.	Elev, der er hørehæmmet og har et omfattende høretab.	Skoleleder
--	---	------------

Tabel 3.7: Bekendtgørelse om sygeundervisning af elever i folkeskolen og frie grundskoler

§1: Retten til sygeundervisning.	Elev, der har været fraværende fra undervisningen i længere tid og hvor tilbuddet vurderes passende for eleven.	Skoleleder****
§1 stk. 3: Indhentning af udtalelse fra den kommunale sundhedstjeneste (evt. suppleret af lægeerklæring).	Elev, der har været fraværende fra undervisningen i længere tid, hvor der er tvivl om hvorvidt årsagen er sygdom eller lign.	Skoleleder

Tabel 3.8: Bekendtgørelse om måling af elevernes trivsel i folkeskolen

§1 stk. 2: Retten til – senest to uger forinden, at blive oplyst om, hvornår trivselsmålingen vil finde sted.	Elev	Skoleleder
---	------	------------

Tabel 3.9: Bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen

§1 stk. 2: Registrering af ulovligt fravær fra undervisning.	Elev med fravær fra undervisningen, hvor forældre har undladt at underrette om fraværsårsagen.	Skoleleder
§1 stk. 3: Registrering af ulovligt fravær fra undervisning.	Elev med fravær fra undervisningen, hvor forældre har undladt at efterkomme anmodning om lægeattest.	Skoleleder
§2: Retten til lovligt fravær fra undervisning.	Elev med fravær fra undervisningen pga. sygdom, funktionsnedsættelse eller lign.	Skoleleder
§3: Retten til lovligt fravær i form af ekstraordinær frihed.	Elev med fravær fra undervisningen, hvor det vurderes at særlige forhold godtgør dette.	Skoleleder
§6 stk. 2: Orientering til forældre om sanktioner efter reglerne i §153 stk. 2 og §155c i Lov om Social Service.	Elev med fravær på 15 pct. i et kvartal eller ulovligt fravær på 10 pct eller derover inden for ét kvartal.	Skoleleder

Tabel 3.10: Bekendtgørelse om procedureregler ved en elevs fritagelse for kristendomskundskab i folkeskolen

§1: Retten til fritagelse fra faget 'kristendomskundskab'.	Elev	Skoleleder
§1 stk. 2: Orientering til forældre om konsekvenserne ved fritagelse (manglende fortrolighed med dansk kultur).	Elev	Skoleleder

Tabel 3.11: Bekendtgørelse om befordring af elever i folkeskolen

§6: Retten til betalt befordring.	Elev, der er syg eller invalid.	KMB
§6 stk. 2: Indskrænkning af retten til betalt befordring, såfremt transport til skole ved hjælp af en sygecykel, kørestol eller lign. er mulig, da alene udgiften til hjælpemidlerne da skal betales (dog inklusive eventuel udgift til ledsager).	Elev, der er syg eller invalid.	KMB

Tabel 3.12: Bekendtgørelse om folkeskolens prøver

§24 stk. 3: Retten til fritagelse fra reglen om, at mundtlige prøver er offentlige.	Elev med særlige hensyn, der taler for fritagelse fra reglen.	Skoleleder
§30: Retten til at blive tilbudt særlige prøvevilkår.	Elev med fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser, hvor der efter PPR-vurdering er belæg for tilbud om særlige prøvevilkår.	Skoleleder*
§37: Retten til fritagelse fra prøver.	Elev med særlige hensyn, der efter PPR-vurdering taler for fritagelse.	Skoleleder
§43: Straks bortvisning fra prøven.	Elev, der ved en prøve gribes i utvivlsomt at anskaffe sig selv eller give en anden uretmæssig hjælp eller, eller gør et utvivlsomt forsøg herpå, eller som har benyttet ikke-tilladte hjælpemidler.	Skoleleder
§67: Retten til at påklage en prøves forløb eller bedømmelse til skolens leder.	Elev	Skoleleder

Tabel 3.13: Bekendtgørelse om elevråd i folkeskolen

§2: Retten til at stille op til elevrådet og at stemme til elevrådsvalg.	Elev	Skoleleder
--	------	------------

Tabel 3.14: Bekendtgørelse om tilsynet med folkeskolens elever i skoletiden

§1: Retten til tilsyn og opsyn fra skolen i skoletiden	Elev	Skoleleder
--	------	------------

Tabel 3.15: Bekendtgørelse om fribefordring af skoleelever m.fl.

§1: Retten til fribefordring via offentlig transport når afstandskriterierne herfor opfyldes.	Elev, der opfylder kriterierne.	KMB
---	---------------------------------	-----

Tabel 3.16: Lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø

§1: Retten til et godt undervisningsmiljø.	Elev	Skoleleder
§1b: Retten til forebyggelse af mobning gennem skolens pligt til at fastsætte en antimobbestrategi.	Elev	Skoleleder
§1c stk. 2: Retten til beskyttelse mod mobning gennem skolens pligt til at udarbejde en handlingsplan senest 10 dage efter at være blevet gjort bekendt med forholdene.	Elev, der er involveret i en mobbesag.	Skoleleder
§1c stk. 3: Retten til beskyttelse mod mobning gennem iværksættelse af foranstaltninger nævnt i handlingsplanen.	Elev, der er udsat for mobning.	Skoleleder
§1c stk. 4: Retten til straks beskyttelse mod mobning.	Elev, der er udsat for mobning.	Skoleleder
§1c stk. 5: Retten til at blive informeret om indholdet af handlingsplanen og de eventuelle midlertidige iværksatte foranstaltninger.	Elev, der er involveret i en mobbesag.	Skoleleder

Tabel 3.17: Bekendtgørelse om indhentelse af børneattest ved ansættelse og beskæftigelse af personer i skoler, fritids- og klubtilbud

§1 Retten til beskyttelse mod ansatte, der ikke har en ren børneattest.	Elev.	Skoleleder
---	-------	------------

Tabel 3.18: Barnets Lov

§133 Retten til beskyttelse fra ansatte på skolen gennem den skærpede underretningspligt.	Elev, der vurderes at være i mistrivsel.	Skoleleder
§134: Videregivelse af oplysninger om ulovligt skolefravær til kommunens forvaltning.	Elev med ulovligt skolefravær på 15 pct eller derover inden for ét kvartal.	Skoleleder

Noter til bilag 1

¹I screeningen er supplerende retskilder som vejledninger, cirkulærer samt forarbejder til lovgivningen også blevet gennemgået. Lov om ligebehandling af mænd og kvinder og Lov om forbud mod forskelsbehandling pga. handicap beskæftiger sig ikke eksplicit med skoleområdet, men det er alment antaget, at de to loves formålsbestemmelser, også finder anvendelse for skoleelever. De to love er undtaget for screeningen. Bekendtgørelse om forretningsorden for klagenævnet for specialundervisning og Bekendtgørelse om behandling af klager til Dansk Center for Undervisningsmiljø om mobning og lignende er undtaget for den indledende screening, da disse to retskilder behandles særskilt og mere indgående i de af rapportens afsnit, der vedrører retssikkerhedsidealene om hhv. uafhængig kontrol og adgang til effektive retsmidler.

Referencer i bilag 1

Barnets Lov (2025). LBK nr 282 af 17/03/2025. [Bekendtgørelse af barnets lov](#)

Bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen (2024). BEK nr 1551 af 03/12/2024. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2024/1551>

Bekendtgørelse om måling af elevernes trivsel i folkeskolen (2023). BEK nr 31 af 11/01/2023. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2023/31>

Prøvebekendtgørelsen (2022). Bekendtgørelse om folkeskolens prøver. BEK nr 1224 af 31/08/2022. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2022/1224>

Bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen (2019). BEK nr 1063 af 24/10/2019. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2019/1063>

Bekendtgørelse om fribefordring af skoleelever m.fl. (2017). BEK nr 1104 af 27/09/2017. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2017/1104>

Bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i dansk som andetsprog (2016). BEK nr 1053 af 29/06/2016. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2016/1053>

Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (2014). BEK nr 693 af 20/06/2014. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2014/693>

Bekendtgørelse om folkeskolens modersmålsundervisning (2014). BEK nr 689 af 20/06/2014. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2014/689>

Bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i tegnsprog (2014). BEK nr 686 af 20/06/2014. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2014/686>

Bekendtgørelse om sygeundervisning af elever i folkeskolen og frie grundskoler (2014). BEK nr 694 af 20/06/2014. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2014/694>

Bekendtgørelse om procedureregler ved en elevs fritagelse for kristendoms-kundskab i folkeskolen (2014). BEK nr 691 af 20/06/2014. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2014/691>

Bekendtgørelse om befordring af elever i folkeskolen (2014). BEK nr 688 af 20/06/2014. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2014/688>

Bekendtgørelse om elevråd i folkeskolen (2014). BEK nr 695 af 23/06/2014. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2014/695>

Bekendtgørelse om tilsynet med folkeskolens elever i skoletiden (2014). BEK nr 703 af 23/06/2014. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2014/703>

Børneattestloven (2024). Bekendtgørelse om indhentelse af børneattest ved ansættelse og beskæftigelse af personer i skoler, fritids- og klubtilbud, LBK nr 362 af 02/04/2014. <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2014/362>

Folkeskoleloven (2024). Lov om folkeskolen. LBK nr 989 af 27/08/2024. [Folkeskoleloven](#)

Undervisningsmiljøloven (2017). Bekendtgørelse af Lov om Elevers og Stude-
rendes undervisningsmiljø, LBK nr 316 af 05/04/2017 [https://www.retsinfor-
mation.dk/eli/ita/2017/316](https://www.retsinfor-
mation.dk/eli/ita/2017/316)

Bilag 2: Myndighedsdata

Dette bilag viser en oversigt over sager ved de respektive myndigheder. Tabellen viser en oversigt over sager med relevans for skoleområdet ved de forskellige klageveje samt udfald af disse. Det bemærkes, at der er tale om hvidt forskellige perioder afhængig af tilgængelighed. Ligeledes er det – med baggrund i tilgængelighed og myndighedens/organets handlemuligheder – forskelligt, om udfald er udfyldt i tabellen.

			Udfald (realitetsbehandlede sager)		
Organ/myndighed	Klagevej	Antal sager (periode)	Kritik/medhold/ændring	Stadfæstelse	Hjemvisning/genoptaget
Ankestyrelsen	Klagenævnet for Specialundervisning	1405 (2018-2024)	505	668	231
	Ligebehandlingsnævnet	5 (2010-2022) ⁱⁱ	1	2	2
DCUM	Den Nationale Klageinstans mod Mobning	253 (2017-2024) ⁱⁱⁱ	117	29	13
Uafhængig	Ombudsmandens Børnekontor	124 (2015-2024) ^{iv}	25 ^v	-	-
Kommuner	Borgerrådgiver (Haderslev Kommune) ^{vi}	48 (2023-2024)	-	-	-
DK	Domstole	0 (2002-2024) ^{vii}	-	-	-
EU	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol	0 (1991-2024)	-	-	-
FN	FN's Børnekomité	0 (2018-2024)	-	-	-
	FN's Racediskriminationskomité	1 (1991-2024) ^{viii}	1	0	0

Noter til bilag 2:

ⁱ Dette er udelukkende baseret på de afgørelser, der ligger tilgængeligt på Ligebehandlingsnævnets hjemmeside ([Ligebehandlingsnævnet — Ankestyrelsen](#)). Kvantitative data er ikke brudt ned på område og er derfor ikke inddraget.

ⁱⁱ Der er uoverensstemmelse m.l. antal sager og udfald, da der på dataindsamlings tidspunkt ikke er truffet afgørelser for alle sager fra 2024. Desuden er der 17 sager, der ikke er medtaget under udfald i tabellen, da det er registreret som "stadfæstet dele og ændret dele".

^{iv} Dette er sager, hvor ombudsmanden har lavet undersøgelse (enten hvor der har været klaget over materielle emner eller sagsbehandling på folkeskoleområdet). En stor del af sagerne afsluttes "uden, at ombudsmanden har foretaget en egentlig undersøgelse af sagerne, men ofte i stedet på baggrund af anden form for behandling og hjælp til borgerne. Det kan f.eks. være efter telefonisk kontakt med den involverede myndighed, myndighedens genoptagelse af sagen efter ombudsmandens høring eller ombudsmandens oversendelse af klagen til den involverede myndighed. Baggrunden for denne praksis er, at borgerne i sagerne formodes at være

bedre tjent med hurtigst muligt at få en afklaring af sagen frem for en fuld og tidskrævende ombudsmandsundersøgelse, som evt. kan ende med kritik på et tidspunkt, hvor forholdet ikke længere er aktuelt." I perioden 2015-2024 har ombudsmanden fået 892 henvendelser på folkeskoleområdet - viser tydeligt at langt fra alle undersøges.

^v I data modtaget fra Ombudsmanden oplyses "kritik/henstilling mv." Vi ved dog også, at 673 sager i perioden er afsluttet med "anden form for behandling og hjælp til borgerne", mens 95 er afvist "af formelle grunde".

^{vi} Haderslev Kommune er valgt efter vurdering af, hvor der var størst gennemsigtighed ift. sager (f.eks. ift. om det drejer sig om skoleområdet eller børn og unge i bred forstand) og udfald.

^{vii} Der har været en sag med relevans for skoleområdet. Men da sagen omhandler erstatningspligt for en skole efter NKMM har vurderet, at skolen har tilsidesat krav om handleplan mod mobning, indgår denne ikke i tabellen. Sagen er fra 2021.

^{viii} Sagen er fra år 2000.

Kilder: Tabellen bygger på offentligt tilgængeligt data samt data modtaget fra de respektive klageveje. Ligebehandlingsnævnet ([Afgørelser fra Ligebehandlingsnævnet — Ankestyrelsen](#)), borgerrådgivere i kommunerne (digitale

indgange til borgerrådgivere - fundet for 82 ud af 98 kommuner – her: Haderslev Kommune [Borgerrådgiver | Haderslev Kommune](#)), danske domstole ([Danmarks Domstole - Domsdatabasen](#)), den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ([Afgørelsesdatabasen | Institut for Menneskerettigheder](#)). FN's Børnekomité og FN's Racediskriminationskomité ([Afgørelsesdatabasen | Institut for Menneskerettigheder](#)). UNICEF Danmark har modtaget data fra Den Nationale Klageinstans mod Mobning (også tilgængeligt gn. årsrapporter, 2017-2023, her: [Årsberetninger](#)), Klagenævnet for Specialundervisning (også tilgængeligt gn. årsrapporter 2017-2024, her: <https://ast.dk/naevn/klagenaevnnet-for-specialundervisning>) og Folketingets Ombudsmand. Sidstnævnte kan rekvireres ved forespørgsel hos UNICEF Danmark.

Bilag 3: 13 årig dreng smidt ud af skolen (skoleopgave)

Skoleopgave som Hans skrev kort efter, han var begyndt på ny skole. Opgaven var at finde et billede, som de skulle skrive en opgave ud fra. Hans skrev om sine egne oplevelser ud fra et billede af en ung fyr.

13 årig dreng smidt ud af skolen, fordi han ikke havde et ordentligt sprog over for lærerne. Det startede med at han skulle op på kontoret, ~~skole~~ og snakke om det han havde gjort. Mødet startede meget godt, indtil skolelederen beskyldte ham for noget, han mente han ikke havde gjort. Han blev sur, og sagde han skulle holde sin kæft. Det gav han ikke ^{og} høre på, så han blev sur på ham og begyndte at råbe af ham. Så blev han bare mere sur, og kaldte ham en billig luder, så gik han helt amok, han sagde at mødet var slut for idag. Han gik fra kontoret, han tog sine ting og tog hjem. Der han kom i skole dagen efter, vidste han ikke hvad der skulle ske. Der de fik pause kom hans klasse lærer hen til ham, og sagde at han skulle gå op i Akt. Han vidste ikke hvad han skulle der oppe, indtil hans klasse lærer kom op til ham, og sagde at han ikke måtte være røde i klassen. Indtil hans forældre havde været til et møde. ~~De~~ kunne først komme til møde om fredagen, der det så blev fredag kom hans forældre til møde. Hans mor sad til møde i 55 sekunder, og så gik hun fra mødet, fordi hun fik meddelelse at hendes søn var smidt ud af skolen. Hans mor kom op til ham i akt og sagde at han skulle tage hjem. Der hjemme fik han og vide han var smidt ud af skolen.

