

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2008**

3.2 En skoles sagsbehandling i forhold til en elevs forældre (j.nr. 11.11.79.04/023-07)

A1 klagede til mig over K Kommune, i forbindelse med at hendes datter A2 havde boet på og nu var fraflyttet skolens kollegium, og at der i den sammenhæng havde været en række problemer.

1. Jeg udtalte ved brev af 14. februar 2008 til K Kommune, at jeg ikke havde fundet grundlag for at undersøge en del af klagepunkterne nærmere, idet min virksomhed ikke omfatter efterforskning af faktiske hændelsesforløb, som parterne udtaler sig forskelligt om, eller bevismæssige vurderinger.

Klagepunkterne vedrørte spørgsmål om bagtalelse af A2 fra kollegielederens side, om beskyldninger mod A1 om truende adfærd m.m. og om skolevæsenets behandling af en anmodning fra A1 om et møde.

2. Jeg fandt ikke grundlag for at udtale kritik i forbindelse med, at skolevæsenet afholdt et møde med A2 omkring hendes problematiske situation uden A1 og A1's søster deltagelse, uanset at A1's søster forinden havde ringet til skolen og anmodet om udsættelse af mødet:

”Der blev afholdt møde med A2 den 18. januar 2007 uden deltagelse af familie til hende eller anden bisidder. På mødet deltog fra skolen/kollegiet kollegieleder B, viceskoleinspektør D, kontaktperson E og til dels klasselærer I. Baggrunden for mødet var de seneste problematiske hændelser op til mødet.

Mødet fandt sted uden deltagelse af familie til A2 eller anden bisidder, uanset at hendes moster, A3, kort forinden mødets afholdelse rettede telefonisk henvendelse. Jeg lægger til grund, at hun ved denne henvendelse anmodede om, at mødet blev udsat til ugen efter, idet hun og A1 ønskede at deltage.

På baggrund af oplysningerne i sagen lægger jeg endvidere til grund, at mødet med A2 ikke var et led i en bortvisningsprocedure eller i øvrigt ledte hen mod en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, men at hensigten var at få drøftet de aktuelle problemer med henblik på at forbedre situationen. Jeg har lagt dette til grund på baggrund af, at A1 i begyndelsen af sin klage til mig af 14. marts 2007 har angivet, at datteren selv fraflyttede, at skolevæsenet tre gange under korrespondancen har anført dette, og at K Kommune i sin redegørelse til mig endvidere har oplyst, at sagen bevidst ikke har været forelagt kommunens Børne- og Kulturforvaltning som en bortvisningssag, jf. nedenfor om cirkulærer nr. 2 og 3 fra 1989.

Herudover har jeg konstateret, at eftersom A2 udvandrede fra mødet og efterfølgende flyttede fra kollegiet, blev en eventuel bortvisning heller ikke senere aktuel.

Jeg har på denne baggrund ikke taget stilling til bortvisningsproceduren efter cirkulærerne nr. 2 og 3 fra 1989 om optagelse m.v. af elever til kollegier i henholdsvis uden for hjemkommunen § 5 henholdsvis § 6, jf. hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 4 af 9. februar 1989 om kollegiepladser for folkeskolens elever. Dog har jeg noteret mig, at det fremgår af cirkulærerne, at kollegiebeboere er omfattede af de lokale ordensbestemmelser og skolebestemmelser, og at bortvisningssager skal forelægges kommunens Kultur- og Undervisningsudvalg til afgørelse.

Det er således min opfattelse, at mødet med A2 ikke var en del af en afgørelsessag, men var udtryk for skolevæsenets faktiske forvaltningsvirksomhed i relation til kollegiebeboerne. Landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning finder derfor som udgangspunkt ikke anvendelse, jf. landstingslovens § 2, stk. 1 modsætningsvist. Bestemmelsen fastsætter, at landstingsloven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Jeg bemærker hertil, at jeg ikke finder, at der kan sidestilles med en bortvisningssag, når henses til, at bortvisning efter det oplyste ikke har været planlagt, og til, at beboere på et kollegium i almindelighed må forvente som normalt, at adfærd, der betragtes som problematisk, bliver påtalt.

Et kollegium har ikke pligt til af egen drift at indkalde en umyndig beboers værge, hvis der afholdes møde med en beboer vedrørende problemer, som den pågældende efter kollegiets opfattelse har eller forårsager, og hensigten ikke er at foretage bortvisning el.lign. af vedkommende. Sådanne møder kan være nødvendige led i kollegiets drift.

Der gælder imidlertid ved siden af reglerne i sagsbehandlingsloven en almindelig adgang til efter ønske at lade sig repræsentere eller bistå over for forvaltningen.

Denne adgang kan efter omstændighederne begrænses; dette kræver i overensstemmelse med de grundlæggende forvaltningsretlige regler, at saglighedskravet og proportionalitetskravet m.v. er iagttaget. Mulighederne for begrænsning er eksemplificeret i sagsbehandlingslovens § 8, stk. 2, hvorefter den lovbestemte hovedregel om repræsentation og bistand i stk. 1 ikke gælder, hvis partens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov.

Undtagelsen er uddybet i hjemmestyrets lovkontors vejledning om sagsbehandlingsloven fra december 1994, pkt. 44. Heraf fremgår bl.a.:

”Undtagelsesbestemmelsen indebærer, at myndigheden må foretage en konkret afvejning af på den ene side partens interesse i at få den pågældende bistand og på den anden side de hensyn, der taler for at afskære parten adgang til at lade sig repræsentere eller bistå.

Undtagelsesbestemmelsen vil f.eks. kunne tænkes anvendt i tilfælde, hvor parten under et møde med myndigheden ønsker sig bistået af flere personer, og myndigheden af hensyn til sagsbehandlingen, ro og orden eller af hensyn til andre parter finder at burde begrænse antallet af bisiddere eller helt at udelukke andre end parterne selv fra at deltage i mødet.”

På baggrund af oplysningerne i sagen lægger jeg til grund, at skolevæsenet har opfattet A1 som konfliktskabende – særligt i forhold til direkte kontakt og i så vidt omfang, at skolevæsenet den 15. december 2006 rettede henvendelse til politiet i forbindelse med en episode, som angiveligt inkluderede trusler og chikane. Skolevæsenets opfattelse af hændelsesforløbet vedrørende A1 er i sagens natur til en vis grad subjektiv. Jeg

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

finder dog ud fra det oplyste ikke, at der er grundlag for at antage, at opfattelsen er dannet på usagligt grundlag.

Sammenholdt med, at skolevæsenet efter det oplyste har vurderet, at det har været af hastende karakter at få afhjulpet situationen, er det samlet set min opfattelse, at skolevæsenet ikke i det konkrete tilfælde har haft pligt til at afholde møde med A2 med A1's og/eller A3's deltagelse. Jeg finder derfor ikke grundlag for at udtale kritik."

3. Jeg udtalte, at skolevæsenet burde have underrettet A1 som forælder om, at A2 var flyttet fra kollegiet, idet fraflytningen skyldtes utilfredshed med kollegiet, og idet den forudgående optagelse på kollegiet var sket på grundlag af ansøgning fra A1, og hun således også havde formel interesse i sagen ud over sin forælderinteresse, jf. herved landstingsforordning nr. 8 af 21. maj 2002 om folkeskolen med senere ændringer § 20, stk. 2, 1. led, om, at optagelse sker på grundlag af ansøgning fra forældrene.

4. Vedrørende A1's klage over, at viceskoleinspektør D den 15. december 2006 havde rundsendt en e-mail med personlige oplysninger til udenforstående, udtalte jeg:

"Viceskoleinspektør D sendte den 15. december 2006 en e-mail til politiet vedrørende A1, hvori han nævnte, at hun havde truet kollegielederen, og at hun tidligere havde foretaget angreb og virket truende over for beboerne. Henvendelsen var også adresseret til borgmester F, kommunaldirektør G, skoledirektør H og skoleinspektør C.

Endvidere var D's genfremsendelse af orienteringsmeddelelsen til A1 af 24. januar 2007 tillige sendt til de personer, der var nævnt i e-mailen, og som var direkte involverede i de hændelser, som meddelelsen vedrørte. Idet disse personer var direkte involverede i hændelserne, lægger jeg til grund, at der er tale om medarbejdere m.v. ved skolevæsenet.

Landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning bestemmer i § 27, stk. 1, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. kriminallovens § 29, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. De hensyn, der kan være relevante, er eksemplificerede i nr. 1-7. Nr. 6 nævner enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold.

Endvidere gælder der særlige regler for en forvaltningsmyndigheds videregivelse af oplysninger til andre myndigheder.

Den kommunale forvaltning er som udgangspunkt en enhedsforvaltning med kommunalbestyrelsen som ansvarlig. Hovedreglen er derfor, at der inden for kommunens forskellige grene ikke er tale om videregivelse af oplysninger mellem myndigheder, men om intern anvendelse inden for den samme myndighed.

Udgangspunktet kan fraviges, f.eks. hvis der er tale om et område, hvor en forvaltningsgren handler forholdsvis uafhængigt i forhold til centralforvaltningen, eller hvis en forvaltningsgren i øvrigt er styret af et organ med en vis uafhængighed.

Eksempelvis må en skole efter omstændighederne anses som en selvstændig enhed, blandt andet når en skolebestyrelse, som er valgt uafhængigt af den kommunale centraladministration, foretager sig noget, som specifikt vedrører skolen.

I et tilfælde som det foreliggende, hvor der foretages politianmeldelse, er det min opfattelse, at udgangspunktet om den kommunale forvaltning som en enhedsforvaltning ikke er fraveget, idet politianmeldelse ikke er en handling, som skolevæsenet foretager i denne specifikke egenskab, og idet der er tale om en sagstype af en sådan alvorlighed, at det er relevant at inddrage både skoleinspektøren som chef for den institution, som hændelsen vedrører, og de forvaltningsmæssigt og politisk ansvarlige i kommunens centraladministration. Disse har alle væsentlig og saglig interesse i sagen – i modsætning til, når det gælder f.eks. detaljerne i den daglige administration af skolen, hvor centraladministrationens interesse typisk lægger sig til de overordnede linjer.

Jeg finder derfor ikke, at der har været tale om videregivelse af oplysninger til andre myndigheder, hvorfor sagsbehandlingslovens regler om videregivelse af oplysninger til andre myndigheder ikke er relevante.

Der er et væsentligt hensyn at tage til en borgers interesse i, at oplysninger om, at en myndighed har indgivet politianmeldelse mod den pågældende, ikke videregives til uvedkommende.

På baggrund af ovenstående er det imidlertid min vurdering, at borgmesteren, kommunaldirektøren, skoledirektøren og skoleinspektøren ikke kan anses som uvedkommende i denne sammenhæng, og jeg finder derfor ikke, at det har været i strid med sagsbehandlingslovens § 27, at D har orienteret disse om sin henvendelse til politiet af 15. december 2006.

Endvidere finder jeg, at heller ikke de personer, der var direkte involverede i hændelserne, kan anses for uvedkommende, hvorfor jeg heller ikke finder anledning til at kritisere, at disse blev orienteret ved D's e-mail af 24. januar 2007 til A1."

5. I forbindelse med, at skolevæsenet havde afslået at besvare henvendelser fra A1 mundtligt, bemærkede jeg, at princippet om god forvaltningsskik indebærer,

at en myndighed i vidt omfang bør imødekomme et ønske om en bestemt kontaktform, og at der kan gøres undtagelse herfra, bl.a. hvis hensynet til formålet med sagsbehandlingen eller til medarbejdernes tryghed tilsiger dette.

Jeg fandt ikke grundlag for at udtale kritik, idet jeg henså til, at skolevæsenet opfattede A1 som konfliktskabende ved direkte kontakt, at hendes henvendelser var blevet besvaret skriftligt inden for relativt kort tid, og at der i øvrigt var modstridende oplysninger om, hvorvidt et ønsket møde var blevet afholdt.

6. Jeg bemærkede, at en kommune i almindelighed er berettiget til at udfærdige breve vedrørende en kommuneskole på kommunens brevpapir.

7. Skolevæsenet var ved flere lejligheder fremkommet med negative meningstilkendegivelser omkring A1 over for hende. Jeg udtalte hertil:

"Blandt andet har skolevæsenet i sit brev af 23. oktober 2006 til A1 indikeret, at hun respektløst forsøger at styre kollegielederen, og har i sin e-mail af 24. januar 2007 (afsendt af D) opfordret hende til at udvise respekt for sin datter.

En myndighed kan efter omstændighederne have saglig anledning til at udtale sig negativt om en borger på grundlag af myndighedens mere eller mindre subjektive kvalifikation af et hændelsesforløb; dette gælder eksempelvis i situationen, hvor myndigheden finder det nødvendigt at foretage politianmeldelse, jf. hertil ovenfor under punkt 4.

På den anden side følger det af princippet om god forvaltningsskik, at en myndighed bør undlade at fremsætte unødigt negative meningstilkendegivelser, som ikke er nødvendiggjort af sagens omstændigheder. Sådanne tilkendegivelser kan skabe tvivl om sagligheden af sagsbehandlingen i det hele taget og i øvrigt medvirke til mistillid mellem myndigheden og den berørte.

Det er min vurdering, at de nævnte tilkendegivelser fra skolevæsenet over for A1 har været unødvendigt negative og dermed i unødigt omfang har flyttet fokus fra sagens emne – A2's situation og A1's påvirkning heraf – til A1's person.

Jeg bemærker i den sammenhæng, at det er min opfattelse, at skolevæsenet har været berettiget til at påtale det over for A1, hvis hendes adfærd fandtes respektløs, og at forholdet mellem hende og A2 har været skolevæsenet vedkommende, i det omfang det har haft betydning for A2's ophold på kollegiet.

Jeg finder imidlertid, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, om skolevæsenet havde holdt sine tilkendegivelser i mere objektive og konstruktive formuleringer."