

Bilag 3

Per Frost Henriksen
Peder Oxesvej 25
2990 Nivå

(2. - 5. se bagest)

Dato: - 4 DEC. 1997
Kontor: 4. kommunekontor
J. nr.: 1997/1220/227-1
Sagsbeh.: PC
Fil-navn: Brevskole.doc

I brev af 6. marts 1997 klagede De på vegne af den socialdemokratiske byrådsgruppe i Karlebo til Indenrigsministeriet over en udtalelse af 6. februar 1997 fra Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt vedrørende udelukkelse af en elev i folkeskolen fra deltagelse i en udlandsrejse grundet manglende forældrebetaling.

Tilsynsrådet for Frederiksborg Amts udtalelse af 6. februar 1997 var sålydende:

"I brev af 1. december 1996 har De indbragt Karlebo Byråds beslutning af den 27. november 1996, hvor et flertal i Byrådet godkendte at Nivå Centralskole har opkrævet forældrebetaling til en 9. klasses udlandsrejse, idet Byrådet forudsatte at aktiviteten ikke er en obligatorisk del af undervisningen, ikke influerer på prøvekravene og at der gives et kvalificeret undervisningstilbud for de elever som vælger ikke at gøre brug af tilbuddet.

De har i Deres klage henledt Tilsynsrådets opmærksomhed på, at skolen i korrespondancen overfor elevens hjem har tilkendegivet, at der er tale om en undervisningsrejse og at det derfor ikke er i overensstemmelse med § 49 i folkeskoleloven, at opkræve forældrebetaling.

Betegnelsen undervisningstur er anvendt af Karlebo kommunes Kulturelle forvaltning i brev af 19. september 1996 og betegnelsen skolerejse er anvendt i brev af 10. september 1996 fra skoleledelsen på Nivå Centralskole, der iøvrigt indeholder en redegørelse om mulighederne for at vælge praktik eller undervisning på anden skole såfremt deltagelse i skolerejsen med de dermed følgende udgifter ikke ønskes.

Tilsynsrådets udtalelse:

Folkeskolelovens § 49, stk. 1, har følgende indhold:

"Alle udgifter til folkeskolens undervisning påhviler kommunerne, for så vidt der ikke er udtrykkelig lovhjemmel for, at udgifterne helt eller delvis påhviler, staten, amtskommunerne eller andre."

Om hensynene bag den citerede bestemmelse anføres i bemærkningerne til det lovforslag, der dannede grundlag for den nuværende affattelse af folkeskolelovens § 49 (Folketingstidende 1993, Tillæg A, sp. 8968 - 8969) blandt andet følgende:

"Som det følger af grundlovens § 76 skal folkeskolens undervisning af børn i den undervisningspligtige alder være vederlagsfri for forældrene og efter forslagets § 19, der er en uændret videreførelse af den gældende lovs § 17, skal de nødvendige undervisningsmidler stilles vederlagsfrit til rådighed for eleverne. Ifølge den foreslåede bestemmelse omfatter kravet om vederlagsfri undervisning også undervisningen af børn og unge, der er optaget i folkeskolen før undervisningspligtens indtræden og efter undervisningspligtens ophør. Der vil således ikke kunne kræves betaling for folkeskoleelevers deltagelse i den almindelige undervisning.

Der vil i henhold til forslaget heller ikke kunne afkræves forældrene betaling i forbindelse med elevernes deltagelse i skolearrangementer, som ikke er frivillige for eleverne."

Tilsynsrådet finder derfor ikke, at Byrådets beslutning om at godkende Nivå Centralskoles opkrævning af betaling for den pågældende rejse er i strid med Folkeskolelovens § 49, stk. 1, idet Tilsynsrådet uanset betegnelsen undervisningsrejse har lagt vægt på at rejsen er frivillig.

Tilsynsrådets bemærkninger:

Indenrigsministeriet har i en udtalelse af 1. august 1996 vedrørende spørgsmålet om hvorvidt forældre kan afkræves betaling for deres børns deltagelse i folkeskolens undervisning, herunder særligt rejser, ture og lignende forelagt spørgsmålet for Undervisningsministeriet der bl.a. har udtalt følgende:

"Lejrskoler og skolerejser mv. er noget, som skolerne kan men ikke skal tilbyde. Vi anser derfor disse arrangementer som alternativ til den almindelige undervisning, som skolerne er forpligtet til at tilbyde."

"På baggrund af henvendelser til ministeriet om brugerbetaling blev - ligeledes i forbindelse med vedtagelsen af den nye folkeskolelov - den tidligere bestemmelse i folkeskolelovens § 40 om, at alle udgifter til folkeskolen påhviler kommunerne etc., ændret således, at det nu i § 49 er anført, at det er alle udgifter til folkeskolens undervisning, der påhviler kommunerne. Dette skete for at tydeliggøre den politiske vilje til at lade kommunerne videreføre den eksisterende praksis, uden at der skulle fastsættes nærmere regler herfor. Af bemærkningerne til bestemmelsen blev det således anført, at der med den foreslåede ændring ikke var tilsigtet nogen realitetsændring i den eksisterende praksis, ligesom det blev angivet, at skolearrangementer, der ikke er vederlagsfri, er frivillige for eleverne."

Tilsynsrådet kan i øvrigt henvise til Indenrigsministeriets udtalelse af 1. august 1996 i sin helhed, der vedlægges i kopi."

De anførte i brevet af 6. marts 1997 til Indenrigsministeriet bl.a. følgende om baggrunden for Deres klage:

"Undervisningsministeriet har i tidligere sager vedrørende forældrebetaling i folkeskolen henvist til folkeskolelovens pgf. 49 og med udgangspunkt heri fremført, at forældrebetaling kunne finde sted i forbindelse med skolerejser, der ikke var en del af undervisningen.

Tilsynsrådet bestrider i sin afgørelse ikke, at den foreliggende undervisningsrejse er en del af skolens undervisning.

Tilsynsrådet afviser min påstand om ulovlig udelukkelse af pågældende elev, idet rådet lægger hovedvægten på, at elevens deltagelse i den pågældende undervisningsrejse er frivillig. Rådet vurderer således, at det er lovligt at udelukke en elev fra undervisningen med henvisning til manglende betaling, hvis elevens deltagelse er frivillig.

Denne begrundelse fra tilsynsrådet side er lovstridig. Loven tillader ikke skolen at pålægge forældrene en betaling for elevens deltagelse i frivillig undervisning i skoletiden, endsige at udelukke elever fra deltagelse i sådan undervisning grundet manglende betaling. Jeg henviser til Folkeskolelovens pgf. 49 og grundlovens pgf.76.

Skulle tilsynsrådets afgørelse i denne sag stå til troende, kan der i princippet kræves betaling for elevens deltagelse i alle frivillige undervisningstilbud i folkeskolen, rækkende fra kri-

stendomskundskab i 1. klasse til hele 10. klassetrin. Og de elever, hvis forældre ikke betaler, kan udelukkes fra disse undervisningstilbud.

...

Ministeriet bedes desuden forholde sig til den kendsgerning, at tilsynsrådet ikke med et eneste ord tager stilling til den elevudelukkelse, der er kernepunktet i min klage. At rådet giver kommunen ret i, at forældrebetaling er lovlige, indebærer dog ikke nødvendigvis, at elevudelukkelsen også er lovlige.

Undervisningsministeriet har således i tidligere lignende sager understreget, at forældrebetaling efter ministeriets mening udover frivillighed må forudsætte lokal enighed blandt forældrene.

Elevudelukkelsen er klart udtryk for, at denne lokale enighed ikke har været til stede i denne sag. Rådet hævder, at dets stillingtagen til elevudelukkelsen fremgår indirekte af svaret, men det rimeligste havde været, at rådet havde taget eksplicit stilling til dette centrale spørgsmål. Det kan ikke være meningen, at det overlades til klageren selv at tolke svaret.

Jeg skal på denne baggrund understrege, at Indenrigsministeriet primært bedes forholde sig direkte til selve elevudelukkelsen."

De anførte endvidere, at tilsynsrådet ikke havde behandlet sagen på et møde, men at sagen var afgjort ved en høringsrunde hos de enkelte tilsynsrådsmedlemmer.

Indenrigsministeriet anmodede i brev af 3. april 1997 Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt om en udtalelse i sagen.

Tilsynsrådet svarede ministeriet ved brev af 16. april 1997.

I brevet var bl.a. følgende anført:

"Tilsynsrådet henholder sig til sin udtalelse af 6. februar 1997 med de i udtalelsen citerede udtalelser fra Undervisningsministeriet og Indenrigsministeriet om retsopfattelsen, for så vidt angår skolerejser, der er frivillige for eleverne.

Tilsynsrådet finder derfor ikke, at Karlebo Byråd har handlet ulovligt ved at udelukke eleven fra deltagelse i skolerejsen.

Indenrigsministeriet har endvidere anmodet Tilsynsrådet om en udtalelse vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt Tilsynsrådet har behandlet sagen på møde eller ved en høringsrunde hos de enkelte tilsynsrådsmedlemmer.

Tilsynsrådets udtalelse:

Tilsynsrådet kan bekræfte at sagen blev behandlet ved en høringsrunde hos de enkelte tilsynsrådsmedlemmer, jf. vedlagte kopi af brev af 30. januar 1997, og at der ikke fra medlemmerne var bemærkninger til udkastet.

I henhold til styrelseslovens § 51 kan formanden på rådets vegne afgøre sager som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Tilsynsrådets formand kunne, da sagen ikke gav anledning til tvivl, have undladt høringsrunden. Det er imidlertid praksis i Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt, at udsende udkast til svar hvis en sag har vakt særlig interesse, f.eks. i pressen."

Det generelle formål med Nivå Centralskoles skolerejser er beskrevet i "Retningslinier for afholdelse af skolerejser, studieture ved Nivå centralskole" af 10. september 1991. Af retningslinierne fremgår bl.a. følgende:

"Formål:

Ved planlagt mål og indhold, at styrke bredden i elevernes oplevelseserfaringer også udenfor dansk/orienteringsundervisningen."

Den konkrete udlandsrejse, herunder formålet med rejsen, er beskrevet i et brev af 8. september 1995 til 8. klassernes forældrereds fra skoleinspektøren, hvori bl.a. følgende er anført:

"Skolerejse/sprogrejse for vore 9. klasser

Det er sædvane og ønsket på Nivå centralskole at eleverne i 9. klasse foretager en udvekslingsrejse til Strasbourg for de franske elever og en rejse til en tysk by for de tyske elevers vedkommende.

Som det er fremgået af tidligere orientering ... har vi ændret på strukturen i skolerejser. Nu planlægger vi en skolerejse, hvor eleverne bor hos franske elever eller elever af anden nationalitet, og hvor de danske elever tager imod deres franske og andre kammerater i en anden periode i skoleåret.

..

Rejsen indgår som et led i skolens bestræbelser på, at fremme elevernes kendskab til kultur og sprog i vore europæiske nabolande.

Udgifterne til rejsen er transport, entréer og lommepenge, og de udgifter familien har ved at genhuse en elev med kost i ca. 6 dage.

Vi kan på baggrund af tidligere års erfaringer anslå udgiften til ca. 1200 kr.

De deltagende læreres rejse og transport betales af skolen.

...

Kun såfremt der er stor tilslutning på holdene til rejsen kan den gennemføres.

De enkelte elever, som ikke kan deltage af forskellige årsager, vil blive tilbudt et ekstraordinært erhvervspraktikophold eller anden skolegang."

Indenrigsministeriet anmodede i brev af 19. august 1997 Undervisningsministeriet om en udtalelse i sagen.

I brev af 9. oktober 1997 udtalte Undervisningsministeriet bl.a. følgende:

" I folkeskolen opererer vi med begrebet lejrskoler/skolerejser, ekskursioner mv., der udgør en del af undervisningen, samt skolerejser og andre aktiviteter, der ikke udgør en nødvendig del af undervisningen.

Hvilken kategori en given aktivitet falder inden for, beror på konkret lokal vurdering af formålet og indholdet af den givne aktivitet.

Når en aktivitet, som fx en lejrskole, udgør en del af undervisningen, indebærer det, at det – ligesom den øvrige undervisning – er en forudsætning, at eleven deltager for at kunne følge undervisningen, og der er derfor modepligt for eleverne. En elev vil derfor ikke kunne udelukkes fra at deltage, selv om forældrene ikke ønsker at bidrage økonomisk til dele af udgifterne, som man i øvrigt er blevet enige om, at forældrene betaler.

Der er ingen hjemmel i folkeskoleloven til at afkræve forældrene betaling i forbindelse hermed.

En rejse, der ikke udgør en nødvendig del af undervisningen, kan tilbydes eleverne under forudsætning af, at man lokalt er enige om at ville anvende en del af undervisningstiden til noget sådant.

Der findes ingen centralt fastsatte regler for, om en sådan rejses gennemførelse kræver, at alle klassens elever deltager, hvor længe den må vare, eller hvor dyr den må være. Dette er overladt til lokal afgørelse, herunder til afgørelse hos forældrene til de elever, hvor en sådan rejse kommer på tale. Her ligger det naturligvis som en forudsætning, at forældrene til de elever, der får tilbudt en sådan rejse, er fuldt klar over betingelserne for rejsen.

Skolen skal derfor sikre sig, at forældrene på forhånd ved, om der er tale om en rejse, som ikke er et nødvendigt led i undervisningen, ligesom det tydeligt skal fremgå, at det i så fald er frivilligt for forældrene at lade deres børn deltage. Det ligger efter vor opfattelse i sagens natur, at kun de forældre, der er villige til at lade deres børn deltage på de givne betingelser, kan lade deres børn deltage i denne type rejser.

Hvis nogle forældre ikke ønsker, at deres barn skal deltage i tilbudet, er det lokalt, man beslutter sig for, om rejsen alligevel skal gennemføres for de interesserede. De elever, der ikke ønsker at deltage i det frivillige tilbud på de givne betingelser, har derfor ret og pligt til anden undervisning i stedet.

Kommunalbestyrelsen kan fastsætte rammer og retningslinjer for, i hvilket omfang og på hvilke betingelser disse aktiviteter kan finde sted. Desuden kan den enkelte skolebestyrelse, hvor forældrerepræsentanterne udgør et flertal, fastsætte nærmere principper herfor.

De har i brev af 6. november 1997 fremsat bemærkninger vedrørende Undervisningsministeriets udtalelse til Indenrigsministeriet.

I den anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

De kommunale tilsynsmyndigheder - Indenrigsministeriet og de for hvert amt nedsatte tilsynsråd - fører tilsyn med, at henholdsvis amtskommunerne og kommunerne overholder lovgivningen, jf. §§ 47 og 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juni 1995).

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

De kommunale tilsynsmyndigheder kan ikke tage stilling til, om kommunernes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. Tilsynet omfatter således kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige grundsætninger.

I Deres klage til Indenrigsministeriet anfører De, at den omhandlede skolerejse er en del af undervis-

ningen på Nivå Centralskole, hvorfor De mener, at det er i strid med både § 76 i grundloven og § 49 i folkeskoleloven at opkræve betaling for deltagelse i en sådan rejse samt at udelukke en elev fra deltagelse i en sådan rejse under henvisning til manglende betaling.

Grundlovens § 76 er sålydende:

"Alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Forældre eller værger, der selv sørger for, at børnene får en undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, er ikke pligtige at lade børnene undervise i folkeskolen."

Den i grundloven angivne ret til fri undervisning i folkeskolen er nærmere reguleret i folkeskoleloven (lovbekendtgørelse nr. 561 af 25. juni 1997).

Folkeskolelovens § 49, stk. 1, er sålydende:

"Alle udgifter til folkeskolens undervisning påhviler kommunerne, for så vidt der ikke er udtrykkelig lovhjemmel for, at udgifterne helt eller delvis påhviler staten, amtskommunerne eller andre."

Udtrykket "undervisning" er således anvendt i både § 76 i grundloven og § 49, stk. 1, i folkeskoleloven og spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede skolerejse er en del af undervisningen, er derfor nærmere overvejet af Indenrigsministeriet.

§ 1 og § 2 i folkeskoleloven er sålydende:

"§ 1. Folkeskolens opgave er i samarbejde med forældrene at fremme elevernes tilegnelse af kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, der medvirker til den enkelte elevs alsidige personlige udvikling.

Stk. 2. Folkeskolen må søge at skabe sådanne rammer for oplevelse, virkelyst og fordybelse, at eleverne udvikler erkendelse, fantasi og lyst til at lære, således at de opnår tillid til egne muligheder og baggrund for at tage stilling og handle.

Stk. 3. Folkeskolen skal gøre eleverne fortrolige med dansk kultur og bidrage til deres forståelse for andre kulturer og for menneskets samspil med naturen. Skolen forbereder eleverne til medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Skolens undervisning og hele dagligliv må derfor bygge på åndsfrihed, ligeværd og demokrati.

§ 2. Folkeskolen er en kommunal opgave. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at alle børn i kommunen sikres vederlagsfri undervisning i folkeskolen. Kommunalbestyrelsen fastlægger, jf. § 40, mål og rammer for skolernes virksomhed inden for denne lov.

Stk. 2. Den enkelte skole har inden for de givne rammer ansvaret for undervisningens kvalitet i henhold til folkeskolens formål, jf. § 1, og fastlægger selv undervisningens organisering og tilrettelæggelse."

Folkeskolelovens §§ 5-9 indeholder bestemmelser om, hvilke fag og emner folkeskolen skal tilbyde eleverne undervisning i, hvilke fag og emner folkeskolen kan tilbyde eleverne undervisning i samt bestemmelser om omfanget og indholdet af de fag og emner, en elev kan fravælge undervisning i.

Udlandsrejser er ikke særskilt nævnt i folkeskoleloven.

Forståelse for andre kulturer er direkte nævnt i folkeskolelovens § 1, som et af formålene med folke-

skolen og dermed dens undervisning. Fagene tysk eller fransk skal tilbydes eleverne på 7.-9. klassetrin, jf. folkeskolelovens § 5, stk. 3-4. Indenrigsministeriet er derfor mest tilbøjeligt til at anse en udlandsrejse som den foreliggende, hvor formålet med rejsen er at fremme elevernes kendskab til kultur og sprog i et land, hvis sprog der undervises i, for omfattet af udtrykket "undervisning", som det anvendes i folkeskoleloven.

Spørgsmålet er herefter, hvilke hjemmelskrav gældende ret stiller til opkrævning af forældrebetaling til en udlandsrejse, der har et undervisningsmæssigt formål.

Rækkevidden af bestemmelsen i grundlovens § 76, 1. pkt. - der stammer tilbage fra grundloven af 1849 - er omdiskuteret i den statsretlige teori.

Bestemmelsen fastslår, at der skal opretholdes en folkeskole, som tilbyder vederlagsfri undervisning til alle børn i en bestemt aldersgruppe (den undervisningspligtige alder), som skal nærmere defineres ved lov.

Det har været den traditionelle opfattelse, at bestemmelsen ikke derudover har selvstændig betydning. Der henvises til Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 642 ff, Max Sørensen, Statsforfatningsret (1973), side 336 og 338, samt Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret 2, 3. udg. v/ Ole Esperisen (1980), side 780 f og 788 f.

Folketingets Ombudsmand tog i en udtalelse, der er gengivet i Folketingets Ombudsmands Beretning 1980, side 345 ff, stilling til en konkret sag, hvor Undervisningsministeriet havde afvist en klage over en kommunes praksis med hensyn til betaling af bidrag til folkeskoleelevers deltagelse i lejrskoleophold, skolerejser m.v. Ombudsmanden inddrog ikke grundlovens § 76 i udtalelsen, der var baseret på en fortolkning af bestemmelser i den dagældende folkeskolelov. Ombudsmanden fandt, at vægtige grunde talte for en fortolkning, hvorefter kommunerne måtte anses for forpligtede til at afholde udgifterne ved de nævnte aktiviteter, men under hensyn til at opkrævningen var i overensstemmelse med administrativ praksis, og under hensyn til at der ikke var grundlag for at antage, at denne praksis var tilsigtet ændret ved gennemførelsen af folkeskoleloven, fandt ombudsmanden ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Undervisningsministeriets opfattelse. Ombudsmanden henstillede dog, at der blev tilvejebragt en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet.

Den nævnte konkrete sag, der vedrørte en skoleudflugt, blev indbragt for domstolene. I Højesterets dom, der er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1983, side 871 ff, blev spørgsmålet afgjort ved fortolkning af den dagældende folkeskolelov, som ikke fandtes at være tilsidesat.

Afgørelsen er blevet kritiseret af Peter Blume i Ugeskrift for Retsvæsen 1984, afdeling B, side 240 ff.

I Henrik Zahle, Dansk Statsforfatningsret 3 (1989), side 213 ff, anføres i tilknytning til en omtale af den nævnte dom følgende:

"Undervisning i folkeskolen er fri, grl. § 76. Kun for så vidt angår deltagelse i undervisning i fritiden efter folkeskolelov § 3, stk. 3, kan der afkræves betaling af forældrene, jf folkeskolelov § 42, dvs. for undervisning der er frivillig. I tilknytning til folkeskolens (pligtige) undervisning kan ordnes arrangementer, f.eks. teater om aftenen, hvor deltagelse er frivillig, og arrangementet finansieres af deltagerne.

....

Med udgangspunkt i grl. § 76 er folkeskolelovens udtrykkelige regulering af forældrenes betalingsforpligtelse klar, eftersom kommunens krav om betaling er begrænset til vederlag for deltagelse i undervisning i fritiden, jf. folkeskolelov § 42, jf. § 3, stk. 3. Deltagelse i den pågældende

udflugt - såvel som andre aktiviteter som lejrskole, praktik m.v. - omfattes af undervisningsplanen, jf. FOB 1980, s. 351. Grl. § 76 kan vanskeligt forenes med, at det pålægges forældre at betale for folkeskoleaktiviteter, som er valgfri - men hvor eleven kun kan vælge mellem forskellige skoleaktiviteter."

Denne forfatter er tilsyneladende mest tilbøjelig til at mene, at opkrævning af bidrag fra forældrene til udflugter m.v., der foregår i undervisningstiden, og hvor der som alternativ tilbydes almindelig skoleundervisning, ikke er forenelig med grundlovens § 76. Synspunktet er gentaget i forfatterens nyeste udgave af Dansk Statsforfatningsret 3 (1997), side 154ff.

Synspunktet genfindes ikke i en anden nyere statsretlig fremstilling, der dog ikke går ind i en nærmere drøftelse af problemstillingen. Der henvises til Peter Germer, Dansk Statsforfatningsret (1995), side 197 f.

Indenrigsministeriet er på denne baggrund - og under hensyn til at grundlovens § 76, 1. pkt., i det væsentlige hidrører fra grundloven af 1849, hvorfor der med udtrykket "undervisning" næppe kan være tænkt på f.eks. en udlandsrejse - mest tilbøjeligt til at antage, at § 76, 1. pkt., i grundloven ikke er afgørende for spørgsmålet om, hvilke hjemmelskrav gældende ret stiller til opkrævning af forældrebetaling til en udlandsrejse, der har et undervisningsmæssigt formål i folkeskolelovens forstand.

Spørgsmålet om, hvilke hjemmelskrav der generelt er til forvaltningens opkrævning af betaling fra borgerne, er bl.a. behandlet i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, (1994), side 212-15, hvor bl.a. følgende er anført:

"Et ofte tilbagevendende problem angår opkrævningen af afgifter og gebyrer. En række afgørelser giver tydeligt fingerpeg om, at forvaltningen ikke uden klar hjemmel kan opkræve afgifter, der giver forvaltningen indtægter ...

...

Drejer det sig om opkrævning af gebyrer eller afgifter til dækning af forvaltningens omkostninger, anerkendes en væsentligt svagere hjemmel ...

UfR 1983.871 H (lang administrativ praksis kombineret med beløbets beskedne størrelse, 2 kr., og den omstændighed, at deltagelsen i den skoleudflugt, beløbet skulle dække, var frivillig). UfR 1986.917 H (lang tids praksis for opkrævning af portoudgifter ved udsendelse af meddelelse om reserverede bøger). FOB 1978.146 (bøde ved for sen aflevering af bøger til dækning af hjemkaldelsesudgifter hjemlet i praksis og anstaltsbetragtninger).

...

I en række sammenhænge er der i praksis blevet accepteret en udglidning i hjemmelskravet, således at subsidiære retskilder eller stærkt udvidende fortolkning af skrevne regler er blevet anset for tilstrækkelig.

...

Ligeledes slækkes hjemmelskravet, såfremt en offentlig virksomhed set fra borgerens synspunkt har karakter af en fakultativ aktivitet (dvs. om borgeren retligt og faktisk frit kan vælge, om han ønsker at benytte sig af ydelsen mv.), eller om der er tale om en tvungen aktivitet (dvs. om borgeren af retlige eller faktiske grunde er nødsaget til at modtage en afgørelse, ydelse mv.) ... Er borgeren retligt eller faktisk afskåret fra at fravælge en aktivitet, må hjemmelskravet antages at være strengere, end hvis dette ikke var tilfældet.

Herudover må det også være af betydning for hjemmelsspørgsmålet, om - og i givet fald hvorledes - lovgivningsmagten har taget stilling til en bestemt offentlig aktivitet. I tilfælde, hvor det i loven er bestemt, at en offentlig aktivitet pligtmæssigt skal være gratis for borgerne, vil det naturligtvis være udelukket at kræve nogen form for betaling herfor. Er det i loven bestemt, at en offentlig aktivitet pligtmæssigt skal udøves, men er der ikke i loven udtrykkeligt taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der i forbindelse med aktiviteten kan opkræves gebyr eller lignende, må formodningen være, at der ikke kan kræves gebyr. Lovgiver har i disse situationer taget stilling til, at aktiviteten skal stilles til rådighed for borgeren, og har haft en naturlig anledning til at indsætte en hjemmel til opkrævning af gebyr eller lignende i loven, hvis den pligtmæssige aktivitet ikke skulle stilles gratis til rådighed.

I tilfælde, hvor en aktivitet i loven er anvist som en fakultativ mulighed for forvaltningen, vil der derimod næppe kunne opstilles nogen formodningsregel, hverken i retning af, at der ikke kan opkræves gebyr eller lignende, eller i retning af, at der kan kræves gebyr. Spørgsmålet må her afgøres ved konkret fortolkning ud fra andre retskildefaktorer.

Endelig må nævnes de tilfælde, hvor forvaltningen udøver en fakultativ aktivitet på ulovbestemt grundlag (dette vil særligt være aktuelt inden for kommunalfuldmagten). I disse tilfælde har lovgiver ikke haft anledning til at tage stilling til, om der kan kræves betaling i forbindelse med aktiviteten. Det må anses for tvivlsomt, om der i disse tilfælde kan opstilles formodning for, at der vil kunne kræves en betaling (i form af gebyr eller en formålsbestemt afgift), der maksimalt udgør de modsvarende udgifter."

Som nævnt ovenfor er udlandsrejser ikke særskilt nævnt i folkeskoleloven. Det tilkommer den enkelte kommune eller skole selv at træffe beslutning om, hvorvidt udlandsrejser skal tilbydes eleverne, og i den foreliggende sag er deltagelse i rejsen frivillig i den forstand, at den enkelte elev enten kunne deltage i rejsen - mod betaling - eller deltage i en ekstraordinær praktikperiode eller modtage undervisning på en anden skole.

Som udgangspunkt er de hjemmelskrav, der kan stilles til opkrævning af forældrebetaling til dækning af de faktiske udgifter forbundet med en sådan udlandsrejse, derfor ikke af en sådan karakter, at subsidiære retskilder ikke efter en konkret vurdering kan anses for tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag.

Ordlyden af folkeskolelovens § 49, hvorefter alle udgifter til folkeskolens undervisning påhviler kommunerne, medmindre der er udtrykkelig lovhjemmel til andet, sonderer ikke mellem undervisningsaktiviteter, der er en nødvendig del af undervisningen, og undervisningsaktiviteter, der ikke er en nødvendig del af undervisningen.

Undervisningsministeriet har i sin udtalelse af 9. oktober 1997 til Indenrigsministeriet givet udtryk for, at der ikke er hjemmel i folkeskoleloven til at kræve betaling for elevers deltagelse i undervisningsaktiviteter, i det omfang aktiviteterne er en nødvendig del af undervisningen, og eleven derfor har mødepligt til aktiviteten. En elev vil således ikke kunne udelukkes fra at deltage i sådanne aktiviteter på grund af manglende betaling for deltagelsen i aktiviteten.

Undervisningsministeriet har i sin udtalelse af 9. oktober 1997 endvidere anført, at der efter ministeriets opfattelse er mulighed for at kræve betaling for elevers deltagelse i en rejse, der ikke udgør en nødvendig del af undervisningen, såfremt nogle nærmere opregnede forudsætninger er til stede. En elev vil derfor efter Undervisningsministeriets opfattelse kunne udelukkes fra at deltage i en sådan rejse på grund af manglende betaling for deltagelsen. De elever, der ikke deltager i rejsen, har ret og pligt til at modtage anden undervisning i stedet.

Under hensyn til, at det i bemærkningerne til det lovforslag, der dannede grundlag for den nuværende affattelse af folkeskolelovens § 49 (Folketingstidende 1993, Tillæg A, sp. 8968 - 8969) - der er citeret i tilsynsrådets udtalelse af 6. februar 1997 - er forudsat, at der kan opkræves betaling fra forældre i for-

bindelse med elevernes deltagelse i skolearrangementer, der er frivillige for eleverne, samt under hensyn til, at der i kommunerne er en lang administrativ praksis for opkrævning af forældrebetaling til dækning af de faktiske udgifter til skolerejser som den foreliggende, hvilket bl.a. fremgår af den tidligere omtalte ombudsmandsudtalelse FOB 1980.341ff (side 352), udelukker folkeskolelovens § 49, stk. 1, efter Indenrigsministeriets opfattelse næppe, at der i visse tilfælde kan kræves betaling for deltagelse i en udlandsrejse med et undervisningsmæssigt formål, som betingelse for elevens deltagelse i rejsen.

Deltagelse i skolerejsen er i den foreliggende sag frivillig for eleverne, og som alternativ til rejsen har eleverne ret – og pligt – til at deltage i en ekstraordinær praktikperiode eller modtage undervisning på en anden skole. Indenrigsministeriet lægger derfor til grund, at rejsen ikke udgør en nødvendig del af undervisningen.

Betalingen fra den enkelte elevs forældre på ca. 1200 kr. skal alene dække de ekstraudgifter til transport, mad, lommepege m.v., der er forbundet med elevens deltagelse i rejsen.

Indenrigsministeriet er på denne baggrund mest tilbøjeligt til at antage, at der har været det fornødne hjemmelsgrundlag for opkrævning af betalingen som betingelse for deltagelse i den omhandlede udlandsrejse.

Til det af Dem anførte om, at Undervisningsministeriet tidligere i lignende sager skulle have understreget, at forældrebetaling ud over frivillighed forudsætter lokal enighed blandt forældrene, en enighed som ikke har været 100% til stede i den foreliggende sag, bemærkes, at Undervisningsministeriets udtalelse af 9. oktober 1997 til Indenrigsministeriet klart forudsætter, at en rejse, der ikke er en nødvendig del af undervisningen, lokalt kan besluttes gennemført, selv om der er elever/forældre, der ikke ønsker at deltage på de givne (betalings)betingelser.

Indenrigsministeriet har på denne baggrund ikke grundlag for at antage, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt med udtalelsen af 6. februar 1997 og høringssvaret af 16. april 1997 til ministeriet, hvori tilsynsrådet ikke finder, at Karlebo Byråd har handlet ulovligt ved at godkende Nivå Centralskoles opkrævning af betaling for den omhandlede skolerejse, har tilsidesat lovgivningen, eller at den retsopfattelse, tilsynsrådet har givet udtryk for, er urigtig eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag.

Med hensyn til det af Dem anførte om, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt ikke har behandlet sagen i et møde, skal Indenrigsministeriet bemærke følgende:

Styrelseslovens § 49, stk. 1, § 50, stk. 1 og 2, og § 51, stk. 1, har følgende ordlyd:

"§ 49. Tilsynsrådet afholder møde, så ofte formanden eller 3 medlemmer finder det fornødent.

...

§ 50. Rådet er beslutningsdygtigt, når formanden og mindst 2 af de øvrige medlemmer er til stede.

Stk. 2. Beslutninger træffes ved stemmeflertal. Står stemmerne lige, er formandens stemme afgørende. Ethvert medlem af tilsynsrådet kan standse udførelsen af en afgørelse, der er truffet af rådet, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at sagen ønskes indbragt til afgørelse af indenrigsministeren.

§ 51. Formanden sørger for udførelsen af tilsynsrådets beslutninger. Formanden kan på rådets vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl."

I brevet af 30. januar 1997 fra sekretariatet til medlemmerne af Frederiksborg Tilsynsråd anførtes det, at der på grund af en udsættelse af tilsynsrådets møde udsendtes et udkast til udtalelse i sagen til godkendelse.

Indenrigsministeriet må derfor lægge til grund, at udtalelsen i sagen ikke blev afgivet af formanden i henhold til § 51 i styrelsesloven, men i stedet på grundlag af en høringsrunde, også kaldet "cirkulation", blandt tilsynsrådets medlemmer.

Styrelseslovens udgangspunkt er, at tilsynsrådets beslutninger træffes i møder, jf. dog § 51, om formandens beføjelser.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse er dette imidlertid ikke til hinder for, at enkelte sager behandles ved cirkulation blandt tilsynsrådets medlemmer. Det er dog en forudsætning, at der ikke er tale om sager, hvori der skal træffes afgørelse om f.eks. anvendelse af sanktioner. Behandling af sager ved cirkulation forudsætter endvidere, at samtlige tilsynsrådsmedlemmer er indforstået hermed.

Vedrørende spørgsmålet om kollegiale organers behandling af sager ved cirkulation kan nærmere henvises til Mogens Heide-Jørgensen, "Den kommunale interesse", (1993), side 604, og Jens Garde og Karsten Revsbech, "Forvaltningsret, Sagsbehandling", (1995), side 237.

Indenrigsministeriet finder på denne baggrund ikke, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt har handlet i strid med den kommunale styrelseslovs regler ved at behandle Deres sag ved en høringsrunde blandt tilsynsrådets medlemmer.

Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er i dag sendt til Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt, Karlebo Byråd og Undervisningsministeriet.

Med venlig hilsen

Torben Sørensen

2. Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt

3. Karlebo Byråd

4. Undervisningsministeriet

5. I. k.kt.

2. Not.

Hvilket herved meddeles. Som det fremgår af ovenstående, har Indenrigsministeriet fundet anledning til at uddybe de retlige betragtninger vedrørende hjemmelsgrundlaget for opkrævning af forældrebetaling til udlandsrejser, som er fremført i ministeriets tidligere udtalelse af 1. august 1996 til foreningen Skole og Samfund.

Der henvises til j.nr. 1996-951/383.

3. Not.

Torben Sørensen

Hvilket herved meddeles.

Der henvises til j.nr. 81.00.17.00G01.

4. Not.

Torben Sørensen

Hvilket herved meddeles.

Der henvises til j.nr. 1997-252-537.

5. Not.

Torben Sørensen

Hvilket herved meddeles.

Der henvises til kontorets bidrag af 23. maj 1997 til udtalelsen.

Torben Sørensen