

---

## Stævning

---

SAG

Til Retten i Næstved

---

26. juni 2024

Herlufsholm Skole og Gods  
Herlufsholm Allé 170  
4700 Næstved  
CVR-nr.: 85896318  
(advokat Ole Spiermann)

MOD

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet  
Teglholmsgade 1  
2450 København SV  
CVR nr.: 29634750

I ovennævnte sag giver jeg møde for Herlufsholm Skole og Gods og nedlægger følgende:

## 1. Påstande

### 1.1 Påstand 1

Styrelsen for Undervisning og Kvalitets afgørelse af 2. maj 2023 i sag nr. 22/01927 er ugyldig for så vidt angår pålægget om tilbagebetaling af 27 mio. kr. svarende til halvdelen af skolens statstilskud for skoleåret 2021/2022.

### 1.2 Påstand 2

**Principalt** skal Styrelsen for Undervisning og Kvalitet til Herlufsholm Skole og Gods betale 27.000.000 kr. med tillæg af renter efter renteloven fra den 26. maj 2023, subsidiært fra sagens anlæg.

**Subsidiært** skal sagen hjemvises til fornyet behandling i Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

### 1.3 Note om påstande

Påstand 2 angiver mulige retsfølger af påstand 1. Sagsøger har særskilt interesse i pådømmelse af påstand 1, allerede fordi andre retsfølger end de angivne i påstand 2 kan komme på tale.

## 2. Indledning

Stiftelsen Herlufsholm Skole og Gods (herefter "**Herlufsholm**") er en erhvervsdrivende fond med forretningsområderne skole, skovbrug og jordbrug samt en kirke og en kirkegård. Fondens formål er at sikre, at skolen består, og indtægterne fra de øvrige forretningsområder går til at understøtte skolen.

Med denne stævning indbringer Herlufsholm den afgørelse af 2. maj 2023, som Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (herefter "**STUK**") traf i en tilsynssag med Herlufsholm.

STUK's afgørelse, der med tilhørende underbilag fremlægges som **bilag 1**, indeholder dels pålæg om, at Herlufsholm skal tilbagebetale 27 mio. kr. i modtaget statstilskud, svarende til halvdelen af skolens samlede statstilskud for skoleåret 2021/2022, dels påbud samlet under fem overskrifter, nemlig "Trygge rammer i skolen", "Trygge rammer på kostafdelingen", "Trivselsstrategi", "Studie- og ordensregler" og "Håndtering af enkeltstager".

Som hjemmelsgrundlag er i afgørelsen angivet frihed og folkestyrekravet fastsat i § 1 a i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser og § 1, stk. 2, 2. pkt., i fri- og privatskoleloven, ligesom der i afgørelsen henvises til § 2, stk. 4, i bekendtgørelsen om studie- og ordensregler m.v. i de gymnasiale uddannelser.

## 2.1 Sagen handler ikke om undervisning

Der er ikke i afgørelsen af 2. maj 2023 (bilag 1) kritik af undervisningen på Herlufsholm, som omfatter 6. til 10. klasse i grundskolen samt 1.g til 3.g i gymnasiet.

I afgørelsen henvises tværtimod til, at "skolens resultater i både grundskole og gymnasium ligger over landsgennemsnittet", og at "[d]er er ... ingen indikationer på, at skolen ikke lever op til de regler, der skal sikre undervisningskvaliteten", jf. afgørelsen på side 5 og 52-53.

I forhold til frihed og folkestyrekravet tilføjes, jf. side 7-8:

*"Styrelsen bemærker hertil, at styrelsen har noteret sig, at skolen har oplyst, at den underviser i demokratisk dannelse og ligestilling mellem kønnene, og at den sikrer, at fagene, elevdemokratiet og de bøger, der undervises efter, indeholder den nuancerede faglighed, som danner grundlag for demokratisk veluddannelse elever. Styrelsen har desuden noteret sig, at dette støttes af skolens tilsynserklæring for skoleåret 2021/2022."*

Det kan således lægges til grund som ubestridt, at skolens undervisning fremmer demokratisk dannelse, herunder respekten for andres holdninger.

## 2.2 Sagen handler om trivsel

Den kritik, som afgørelsen af 2. maj 2023 (bilag 1) indeholder, går på noget andet end undervisningen. Kritikken er således rettet mod "elevtrivsel", "elevkulturen" og "elevadfærd" på Herlufsholm, idet STUK henviser til en række sager i skoleåret 2021/2022.

Langt de fleste af sagerne angår indbyrdes relationer mellem mandlige kostelever, der gik i gymnasium på skolen, hvorimod kun meget få angår relationer mellem mandlige og kvindelige elever.

Det er korrekt, som anført i afgørelsen på side 5, at Herlufsholm "anerkender, at kritik af skolen er helt på sin plads i lyset af de sager, der har været fremme, og at skolen deler ønsket om at få skabt den nødvendige forandring".

Som det er konstateret i afgørelsen, var skolen derfor også allerede på tidspunktet for afgørelsen i færd med at implementere egne indsatser såvel som de påbud, som forinden var blevet meddelt i partshøring i form af udkast til afgørelse, jf. afgørelsen på side 38-47, og dette arbejde er selvsagt fortsat efter afgørelsen.

Med denne stævning anfægter Herlufsholm følgelig heller ikke, at der var anledning til at ændre skolens tilgang til trivsel. Således kan faktuelle forhold, som beskrevet i STUK's afgørelse af 2. maj 2023, lægges til grund under den foreliggende retssag, jf. herved nærmere i afsnit 5 nedenfor.

Når Herlufsholm har set sig nødsaget til at udtage stævning, handler det således ikke om de faktuelle forhold. I stedet handler den foreliggende retssag om den juridiske vurdering og kvalifikation af disse faktuelle forhold.

Herlufsholm kan ikke tiltræde det hjemmelsgrundlag i form af frihed og folkestyrekravet, som STUK påberåber sig.

STUK blev oplyst herom af Herlufsholm under høringsprocessen, hvor STUK også som bilag til høringssvar af 8. marts 2023 modtog kopi af notat udarbejdet af skolens daværende advokat. Høringssvaret med bilag og det vedlagte notat om hjemmelsgrundlaget for tilbagebetalingskravet med tilhørende underbilag fremlægges som **bilag 2-3**. Det ændrer naturligvis ikke herpå, at der ikke i selve skolens høringssvar specifikt var henvist til advokatens notat, sådan som STUK lægger op til i afgørelsen på side 7, eller at skolen – uanset uenigheden om den retlige kvalifikation – i praksis har valgt at følge indholdet af påbud (og gjort mere til).

Allerede i afgørelsen noterede STUK sig en række igangsatte og forestående tiltag, herunder oprettelse af to nye fuldtidsstillinger til pædagogiske medarbejdere på kostskolen, to yderligere årsværk til sovesalslærerne, ansættelse af en trivselsleder og nedsættelse af et trivselsudvalg, nedsættelse af arbejdsgrupper, afskaffelse og revision af visse traditioner samt etablering af muligheden for at sove på enkelt- eller tomandsværelser, jf. afgørelsen på side 31 og 42 samt afgørelsens bilag 1 på side 7 og 15 og bilag 2 på side 35, 38 og 42-43.

I kraft af disse og yderligere tiltag er trivslen forbedret siden. Således fremgår af den nationale trivselsmåling foretaget i december 2022, der fremlægges som **bilag 4**, at Herlufsholm scorede 4,4 ud af 5 i samlet indikatorsvar på "Jeg er glad for at gå i skole", hvilket er højest blandt samtlige af landets gymnasier. Til grund lå fem trivselsindikatorer. Her var Herlufsholm på niveau med eller bedre end landsgennemsnittet i fire ud af fem. Dette var allerede i sig selv en markant forbedring sammenlignet med trivselsmålingen i 2021, der fremlægges som **bilag 5**. I den seneste nationale trivselsmåling foretaget i december 2023, der fremlægges som **bilag 6**, lå Herlufsholm igen højest blandt samtlige af landets gymnasier i det samlede indikatorsvar. Herlufsholm havde forbedret sig yderligere i de enkelte trivselsindikatorer og lå denne gang øverst blandt samtlige af landets gymnasier i tre ud af fem og på landsgennemsnittet i de sidste to.

### 2.3 Første hovedanbringende – manglende lovhjemmel

Herlufsholms første hovedanbringende er, at de faktuelle forhold, som STUK beskriver i afgørelsen af 2. maj 2023, hverken enkeltvis eller samlet er i strid med det krav om frihed og folkestyre, som STUK angiver som hjemmel for afgørelsen, og som er fastsat i § 1 a i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser og § 1, stk. 2, 2. pkt., i fri- og privatskoleloven.

Efter Herlufsholms opfattelse savner afgørelsen af 2. maj 2023 lovhjemmel.

Frihed og folkestyrekravet angår således holdninger, idet kravet fastsætter en ramme for holdningspåvirkning.

Frihed og folkestyrekravet angår ikke trivsel.

I stedet er trivsel underlagt anden regulering med udgangspunkt i undervisningsmiljøloven og den enkelte skoles studie- og ordensregler – og med andet tilsyn og i særdeleshed med anden sanktionering.

I særdeleshed kan trivsel ikke udgøre hovedindholdet i en kritik, der henføres til frihed og folkestyrekravet, og slet ikke i en afgørelse med så voldsom en økonomisk sanktion som den foreliggende, der tværtimod kræver klar og sikker lovhjemmel.

Allerede fordi frihed og folkestyrekravet ikke udgør tilstrækkelig lovhjemmel, skal den skete tilbagebetaling tilbageføres og Herlufsholm således have medhold i påstand 1 såvel som i påstand 2 om betaling af 27 mio. kr.

#### 2.4 Andet hovedanbringende – manglende proportionalitet og saglighed

Dertil kommer Herlufsholms andet hovedanbringende, som angår sanktionen for den tilsidesættelse af frihed og folkestyrekravet, som STUK mener at kunne fastslå. Sanktionen er nemlig ikke begrænset til en stribe påbud, men består også i pålæg om tilbagebetaling af 27 mio. kr.

Herlufsholm gør gældende, at den del af sanktionen, som består i pålægget om tilbagebetaling, er i strid med forvaltningsretten.

Tilbagebetaling er et særdeles byrdefuldt indgreb, som ikke blot kræver klar og sikker lovhjemmel, men tillige proportionalitet og saglighed.

Efter Herlufsholms opfattelse er denne voldsomme sanktion i strid med proportionalitetsgrundsætningen af en række grunde, herunder

- at skolen ikke forinden STUK's afgørelse af 2. maj 2023 fra STUK havde modtaget noget påbud eller tilsvarende vedrørende trivsel,
- at skolen faktisk med afgørelsen blev meddelt en stribe påbud, hvilke således efter STUK's vurdering var en relevant sanktionsform, men ikke desto mindre blev kombineret med et tilbagebetalingskrav, og
- at tilbagebetalingskravet har en størrelse, der i udgangspunktet er ruinerende.

Tillige fremstår valget af sanktion i form af tilbagebetaling som værende foruden sagligt grundlag.

Også af disse grunde skal Herlufsholm have medhold i påstand 1 og 2.

## 2.5 Stævningens opbygning

I denne stævning behandles indledningsvis det retlige indhold af frihed og folkestyrekravet (afsnit 3).

Dernæst gennemgås det faktuelle forløb i STUK's tilsynssag (afsnit 4), ligesom de faktuelle forhold nævnt i STUK's afgørelse, der kan lægges til grund under den foreliggende retssag, gengives (afsnit 5).

Efterfølgende præsenteres og begrundes Herlufsholms to ovennævnte hovedanbringender (afsnit 6-7).

Afslutningsvis knyttes bemærkninger til bevisførelse og sagens behandling (afsnit 8-9), herunder sagsøgers begæring om henvisning af sagen til landsretten.

## 3. Om frihed og folkestyrekravet

Som det allerede er fremgået, angiver STUK i afgørelsen af 2. maj 2023 (bilag 1) som hjemmel frihed og folkestyrekravet, jf. § 1 a i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser og § 1, stk. 2, 2. pkt., i fri- og privatskoleloven, og denne sag angår følgelig i første række, om frihed og folkestyrekravet udgør fornøden lovhjemmel til STUK's afgørelse og særligt pålægget om tilbagebetaling af 27 mio. kr.

Det er ikke tilfældet.

Som det vil ses i det følgende, handler frihed og folkestyrekravet om holdningspåvirkning og respekt for andres holdninger, hvorimod kravet ikke handler om trivsel.

Frihed og folkestyrekravet er udviklet i sammenhæng af fri- og privatskoleloven, og det har siden 2016 haft følgende ordlyd, jf. § 1, stk. 2, 2. pkt. (der indholdsmæssigt svarer til § 1 a i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser som indsat i 2019):

*"Skolerne skal efter deres formål og i hele deres virke forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes demokratiske dannelse og deres kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene."*

Formuleringen "et samfund med frihed og folkestyre" og særligt ordene "frihed og folkestyre" kan føres tilbage til folkeskolelovens formålsbestemmelse, hvor ordene blev indsat med lov nr. 509 af 30. juni 1993 til erstatning af "åndsfrihed og demokrati", jf. Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 5610 og 1992-92, tillæg A, spalte 8936. I folketingssalen havde den daværende undervisnings- og forskningsminister året forinden forklaret, at "frihed og folkestyre ligger altså godt i munden, det er ikke så tungt som åndsfrihed og demokrati". Ordene blev i 2004 indsat og videreført i gymnasieloven med lov nr. 95 af 18. februar 2004.

### 3.1 Indførelse af frihed og folkestyrekravet i 2002

Det var med lov nr. 413 af 6. juni 2002, at "frihed og folkestyre" første gang blev indsat i § 1 i fri- og privatskoleloven.

På det tidspunkt indeholdt § 1 allerede det såkaldte "stå mål med"-krav, som fremgik af § 1, 1. pkt., og med 2002-loven blev der indsat et nyt krav i 2. pkt. om frihed og folkestyre med den følge, at bestemmelsens 1. og 2. pkt. lød:

*"Friskoler og private grundskoler (frie grundskoler) giver undervisning inden for 1.-9. klassetrin, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Skolerne skal forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre."*

Indførelsen af frihed og folkestyrekravet blev i lovforslaget (L 163) præsenteret som "et led i regeringens udlændingespil".

Ifølge lovforslaget var der tvivl om, hvorvidt adgangen til at oprette og drive grundskoler "i nogle tilfælde bliver udnyttet til at drive frie grundskoler på et så fundamentalistisk idégrundlag, at det gør eleverne uegnede til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre", ligesom der var tvivl om, "hvorvidt alle skoler, der er forpligtet til at have dansk som undervisningssprog, fuldt ud overholder dette".

Frihed og folkestyrekravet blev begrundet med, at det "efter regeringens opfattelse [er] væsentligt – især for integrationen af børn med en anden etnisk baggrund end dansk – at sikre, at eleverne i de frie grundskoler får en undervisning, der forbereder dem til at leve i det danske samfund, og at de går på en skole, som har dansk som undervisningssprog".

Tanken med lovforslaget var ikke at pålægge de frie grundskoler en pligt til at give udtryk for bestemte holdninger, men en pligt til at "forberede eleverne til at kunne fungere som samfundsborgere i Danmark og herunder til at erkende og respektere, at der kan være forskellige holdninger til sådanne spørgsmål, hvilket er en forudsætning for folkestyret", samt en pligt til at "bibringe eleverne en forståelse af" menneskerettigheder og frihedsrettigheder, der "danner grundlag for det danske samfund".

I lovforslaget indeholdt formuleringen af frihed og folkestyrekravet en henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men henvisningen udgik under folketingsbehandlingen som følge af et ændringsforslag fremsat af ministeren selv.

Ligeledes under folketingsbehandlingen anførte ministeren som svar på spørgsmål 13, at "[r]ammerne for de frie grundskolers holdningspåvirkning bliver med lovforslaget begrænset til at kunne udfolde sig inden for de meget overordnede principper".

Frihed og folkestyrekravet blev altså indført som en ramme for "holdningspåvirkning".

Samtidig blev kravet underlagt tilsyn, og der blev fastsat mulighed for påbud og sanktioner.

Det blev også i § 9, stk. 8, fastsat, at "[h]vis der på baggrund af et yderligere tilsyn efter undervisningsministerens skøn ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at skolen opfylder kravene i § 1, stk. 1, kan undervisningsministeren beslutte, at skolen ikke længere er en fri grundskole efter denne lov, og at skolen ikke kan modtage tilskud efter denne lov".

Lovforslaget lagde vægt på proportionalitet, idet det om ministerens skøn i sammenhæng af § 9, stk. 8, blev anført:

*"Dette skøn må udøves inden for de rammer, der følger af forvaltningsrettens almindelige principper om saglige hensyn og om begrundelse for en afgørelse. Der vil bl.a. skulle lægges vægt på grovhed og omfang af de aktiviteter, der giver anledning til at anvende denne sanktion over for en fri grundskole. Det vil således være en forudsætning, at overtrædelsen har en ikke ubetydelig vægt i forhold til skolens samlede virksomhed, således at der er proportionalitet mellem overtrædelsen og retsvirkningen.*

*En afgørelse om bortfald af tilskud for en skole må derfor træffes på et velunderbygget grundlag, hvor skolen først skal have haft mulighed for at rette op på de kritisable forhold efter derom givet påbud efter § 24 a i lov om frie grundskoler. Som det følger af forvaltningsloven, skal skolen desuden have haft lejlighed til at udtale sig om alle sagens faktiske omstændigheder."*

Andre sanktioner kan have tilsvarende virkning, eksempelvis tilbagebetaling af stats-tilskud i et omfang, der kan være ruinerende, og må retligt bedømmes på samme måde, også henset til karakteristikken af frihed og folkestyrekravet som "meget overordnede principper".

I svar på spørgsmål 20 betonedes ministeren adgangen til "fuld domstolskontrol".

Der blev ikke i sammenhæng af frihed og folkestyrekravet angivet noget om trivsel, og det var da også med anden lovgivning, at elever og studerende året forinden 2002-loven, nemlig med undervisningsmiljøloven, jf. lov nr. 106 af 14. marts 2001, havde fået ret til et godt undervisningsmiljø, ligesom Dansk Center for Undervisningsmiljø (DCUM) var blevet oprettet som fælles indgang og fælles forum for dialog om og udvikling af et godt undervisningsmiljø.

### 3.2 Udbygning af frihed og folkestyrekravet i 2005

Med lov nr. 336 af 18. maj 2005 blev formuleringen af frihed og folkestyrekravet udbygget. Det skete ifølge lovforslaget (L 105) som "en opfølgning på regeringens strategi for bedre integration, idet regeringen lægger vægt på, at også de frie grundskoler forstærker deres indsats for at forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre". Formuleringen blev yderligere justeret under folketingsbehandlingen.

Ligeledes ved 2005-loven blev der indsat en ny bestemmelse i § 1, stk. 1, i fri- og privatskoleloven om skolernes egen overbevisning:

*"Friskoler og private grundskoler (frie grundskoler) kan inden for rammerne af denne lov og lovgivningen i øvrigt give undervisning, der stemmer med skolernes egen overbevisning, og*



*tilrettelægge undervisningen i overensstemmelse med denne overbevisning. Skolerne afgør inden for de samme rammer frit, hvilke elever de vil have på skolerne."*

Det var i forlængelse heraf, at frihed og folkestyrekravet med 2005-loven blev formuleret således, jf. § 1, stk. 2, 2. pkt., i fri- og privatskoleloven:

*"Skolerne skal efter deres formål og i hele deres virke forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene."*

Ifølge lovforslaget havde den udbyggede formulering sigte på "en skole, der bygger på en grundholdning eller overbevisning, som efter sit indhold er uforeneligt med kravet", og som således "reelt ikke vil kunne opfylde dette helt grundlæggende krav".

Dele af den udbyggede formulering blev præsenteret som præcisering.

Således stod der i lovforslaget om ordene "udvikle og styrke":

*"Selv om der derfor på baggrund af bemærkningerne til det forslag, som ligger til grund for den gældende bestemmelse, juridisk ikke kan være tvivl om, at bestemmelsen allerede indebærer et krav til skolerne om "at udvikle og styrke elevernes kendskab til og respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene", vil det efter regeringens opfattelse, ikke mindst af integrationspolitiske grunde, være mest hensigtsmæssigt at indføje dette krav i bestemmelse, således at kravet fremgår eksplicit heraf."*

Med hensyn til ordene "i hele deres virke" stod i lovforslaget:

*"For at sikre at fundamentalistiske eller ekstremistiske handlinger, der begrundes i religiøse hensyn m.v., men som alvorligt strider mod menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, herunder ligestillingen mellem kønnene, ikke kan finde sted på eller fra en fri grundskole, selvom en sådan adfærd ikke har direkte forbindelse med undervisningen af eleverne, finder regeringen, at kravet endvidere bør udvides til at omfatte skolernes hele virke."*

Afsnittet blev ifølge bilag 2 til folketingsudvalgets tillægsbetænkning ændret til følgende:

*"Kravet indebærer, at der ikke med statstilskud efter friskoleloven kan etableres og drives en fri grundskole, der bygger på et ekstremistisk værdigrundlag, og ikke forbereder eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre."*

Ændringen fra "fundamentalistiske eller ekstremistiske handlinger" til "et ekstremistisk værdigrundlag" kan ses i sammenhæng med ministerens svar på spørgsmål 23 under folketingsbehandlingen som også redegjort for i bilag 4 og 5 til folketingsudvalgets tillægsbetænkning.

Der var et fortsat fokus på risici for påvirkning af elever med "ekstremistiske" holdninger. Ligeledes i svaret på spørgsmål 23 blev "ekstremisme" af ministeren defineret

som "[e]n yderliggående holdning, især om en politisk holdning". Med svaret på spørgsmål 31 gav ministeren som eksempler "Hitzb-ut-Tahrir og nationalsocialister".

Frihed og folkestyrekravet var således fortsat en yderste ramme for holdningspåvirkning.

I sammenhængen blev også i lovforslaget betonet et dekorumkrav, idet fokus var på, at skolen efter omstændighederne måtte indskærpe frihed og folkestyrekravet over for "skolens lærere og andre ansatte", hvorimod skolens elever ikke blev nævnt. Ministeren tilføjede i sit svar på samrådsspørgsmål C, der blev gengivet i bilag 4 til tillægsbetænkningen, at indskærpelse forventeligt kun ville blive aktuelt i "sjældne tilfælde".

Med hensyn til betydningen af "grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene", var der tale om en indskrænkning i forhold til lovforslaget, som havde anvendt den bredere formulering "menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene". Indskrænkningen skete på initiativ af ministeren og blev forklaret i folketingsudvalgets betænkning:

*"Den oprindelig foreslåede formulering kunne give nogle anledning til den misforståelse, at den forpligtede skolerne til at udvikle og styrke elevernes kendskab til og respekt for hele den efterhånden ganske omfattende og udfyldende regulering af menneskerettighedsspørgsmålet, der i dag finder sted i forskellige fora, navnlig Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.*

*Det er ikke – og har heller ikke været – tanken at kræve af skolerne, at de skal udvikle og styrke deres elever til at have kendskab til og respekt for hele den detaljerede regulering på menneskerettighedsområdet, der har fundet sted i de senere år, og som må forventes fortsat at ville finde sted fremover. Det gælder især den udfyldende regulering ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.*

*Formålet med ændringsforslaget er således at præcisere, at kravet til skolerne er fokuseret på respekt for og forståelse af de grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, jf. navnlig grundlovens kapitel VIII, og at kravet også omfatter retten til ligestilling mellem kønnene.*

*Kravet indebærer, at der ikke med statstilskud efter friskoleloven kan etableres og drives en fri grundskole, der bygger på et ekstremistisk værdigrundlag og ikke forbereder eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre.*

*Det er også fundet hensigtsmæssigt at præcisere i bestemmelsen, at skolerne skal forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske."*

Begrænsningen til "grundlæggende" friheds- og menneskerettigheder med fokus på grundlovens kapitel VIII samt ligestilling mellem kønnene er naturligvis bindende, også i lovfortolkningen.

2005-loven indførte i § 1 a bestemmelser om mål og planer, hvilke til dels var i sammenhæng med "stå mål med"-kravet, som nu stod i § 1, stk. 2, 1. pkt. Det var i denne

sammenhæng – og ikke i sammenhæng af frihed og folkestyrekravet – at ”elevens alsidige personlige udvikling” indgik:

*”Som et led i udarbejdelsen af undervisningsplanen skal skolen beskrive, hvorledes det samlede undervisningstilbud giver mulighed for elevens alsidige personlige udvikling. Det indebærer, at skolen skal tilgodese alle sider af elevens udvikling, herunder den åndelige, intellektuelle, musiske, fysiske og sociale.”*

Tilsvarende var ”Elevens alsidige personlige udvikling” og ”Frihed og folkestyre” separate punkter i den efterfølgende bekendtgørelse nr. 620 af 9. juni 2010 om selvevaluering på frie grundskoler (som fortsat er gældende).

En ret til elevråd blev senere indført med lov nr. 264 af 24. marts 2014, idet det forudsætningsvis blev lagt til grund, at en sådan ret ikke kunne udledes af frihed og folkestyrekravet.

### 3.3 Indførsel af skærpet tilsyn i 2009

Med lov nr. 589 af 26. juni 2009 blev der gennemført en forenkling af tilsyn, og der blev i fri- og privatskoleloven gennemført en opdeling mellem almindeligt tilsyn og skærpet tilsyn. Hvad der med 2002-loven havde været § 9, stk. 8, om ”yderligere tilsyn”, blev flyttet til § 9 h og henført under ”skærpet tilsyn”.

Om ”skærpet tilsyn” stod i lovforslaget (L 217):

*”Det skærpede tilsyn iværksættes, hvis der er anledning til en generel tvivl om, hvorvidt en skoles undervisning efter en helhedsvurdering står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, eller hvorvidt skolen lever op til kravet om at forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre, jf. friskolelovens § 1, stk. 2. Iværksættelsen af et skærpet tilsyn sker især på grundlag af de oplysninger i sagen, som er tilvejebragt via det almindelige tilsyn.*

...

*Beslutningen om at iværksætte et skærpet tilsyn forudsætter, at der gennem det almindelige tilsyn er sket den nødvendige oplysning af sagen og derved tilvejebragt det nødvendige grundlag for beslutningen. Hvornår disse forudsætninger er opfyldt, beror på en konkret vurdering af omstændighederne i den enkelte sag. Vurderingen skal ske under iagttagelse af de almindelige forvaltningsretlige principper, herunder om saglighed og proportionalitet.”*

Om sanktioner på grundlag af skærpet tilsyn blev anført:

*”Hvad enten det skærpede tilsyn undersøger, om undervisningen står mål med folkeskolens, jf. friskolelovens § 1, stk. 2, 1. pkt., eller om skolen lever op til kravene om at forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre m.v., jf. friskolelovens § 1, stk. 2, 4. pkt., skal der lægges en samlet vurdering af skolens virksomhed til grund for afgørelsen. Enkeltstående undervisningsforløb eller episoder vil som altovervejende udgangspunkt ikke i sig selv være tilstrækkeligt grundlag for ministeren til at træffe afgørelse om, at skolen ikke er en fri grundskole i lovens forstand. Dette kan normalt alene give grundlag for et påbud om at ændre forholdene.*

*Er der imidlertid alvorlige mangler ved undervisningen i blot et af de fagområder, som folkeskolens obligatoriske fagkreds normalt opdeles i, som f.eks. orienteringsfagene, vil det være tilstrækkeligt til, at ministeren kan konkludere, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at skolen lever op til kravet i lovens § 1, stk. 2, 1. pkt.*

*Med forslaget præciseres, at hensynet til elevernes uddannelse og hensynet til deres forberedelse til at leve i et samfund med frihed og folkestyre, må gå forud for hensynet til videreførelsen af en skole, som ikke opfylder lovens krav, eller som, der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, gør det."*

Proportionalitet blev samtidig betonet:

*"I § 9 h, stk. 1, 1. pkt., foreslås, at hvis undervisningsministeren på baggrund af et skærpet tilsyn finder, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at en skole opfylder ... § 1, stk. 2, 4. pkt., om at skolen efter sit formål og i hele sit virke skal forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene, kan ministeren træffe afgørelse om, at skolen ikke længere er omfattet af lovens regler om frie grundskoler, og at skolen ikke kan modtage tilskud efter loven.*

*En afgørelse om, at en skole ikke længere omfattes af lovens regler om frie grundskoler, forudsætter, at overtrædelsen har en ikke ubetydelig vægt i forhold til skolens samlede virksomhed, således at der er proportionalitet mellem overtrædelsen og retsvirkningen. Afgørelse må derfor træffes på et velunderbygget grundlag."*

Som forudset under lovforslagets behandling blev indholdet af skærpet tilsyn uddybet med bekendtgørelse nr. 1172 af 12. december 2011. Skærpet tilsyn skulle meddeles. I bekendtgørelsens bilag 3 blev om "vurderingen af frihed og folkestyre" anført, at "kravets hovedindhold" er skolernes forpligtelse "til at "undervise eleverne i danske samfundsforhold, herunder i grundlæggende principper for friheds- og menneskerettigheder og forbud mod diskrimination samt principperne for det danske folkestyre".

Med 2009-loven blev der indført mulighed for selvevaluering efter en godkendt evalueringmodel. Heri ville også indgå "Frihed og folkestyre", hvorom der i lovforslaget stod:

*"- Hvorledes skolen konkret arbejder med at forberede skolens elever til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene. Beskrivelsen skal blandt andet komme ind på, hvordan der arbejdes med disse områder i selve undervisningen, i skolens øvrige aktiviteter, i kontakten med den enkelte elev, i større grupper af elever, hold, klasser eller andet og på skolen som helhed. Skolen skal herunder gøre rede for elevernes mulighed for inddragelse/medindflydelse på deres skolegang, herunder skolens praksis for inddragelse af elever i beslutninger i undervisningen og på skolen. Dette kan blandt andet dokumenteres ved en undersøgelse af elevernes undervisningsmiljø, herunder en beskrivelse af skolens konkrete opfølgning på undersøgelsens resultater."*

Senere, i 2012, fremkom STUK med en inspirationsmodel til identificering af frihed og folkestyre, der fremlægges som **bilag 7**. Inden for det sidste af skabelonens fem hovedområder, nemlig "Skolens samlede virksomhed og kultur", blev dér som én blandt 24 "positive indikatorer eller tegn på, at begreberne frihed og folkestyre indgår i skolens liv og handlinger på alle niveauer" nævnt: "Der reageres og handles konsekvent fra skolens side, hvis der forekommer krænkelser af enkelte elever og lærere eller grupper af elever eller lærere". Denne enkeltstående henvisning blot bekræftede, at frihed og folkestyrekravet ikke handler om trivsel, men om holdninger og holdningspåvirkning.

### 3.4 Tilføjelse af "demokratisk dannelse" i 2016

Med lov nr. 1563 af 13. december 2016 blev frihed og folkestyrekravet igen udbygget, idet "demokratisk dannelse" blev tilføjet. § 1, stk. 2, 2. pkt., i fri- og privatskoleloven fik herefter følgende ordlyd, som fortsat er gældende:

*"Skolerne skal efter deres formål og i hele deres virke forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes demokratiske dannelse og deres kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene."*

Ifølge lovforslaget (L 36) var der tale om et supplement, der var vendt mod "de få udfordrede frie grundskoler", idet det også blev anført, at tilføjelsen "ændrer og begrænser ... ikke skolernes forpligtelser efter den gældende bestemmelse".

Ministeren talte i sit svar på spørgsmål 5 under folketingsbehandlingen om en "præcisering".

Mens ordene "frihed og folkestyre" i 2002 allerede stod i folkeskolelovens formålsbestemmelse, blev det i lovforslaget fra 2016 betonet, at formuleringen "demokratisk dannelse" ikke fremgik udtrykkeligt af folkeskolelovens formålsbestemmelse, men dog af lovens forarbejder, ligesom "demokratisk dannelse" var anvendt i lovgivning om efterskoler og frie fagskoler samt folkehøjskoler. I sammenhæng af sidstnævnte blev der henvist til "opgaven i at fastholde og udvikle en proces, der fører frem mod demokrati" omfattende "både undervisningens emner og kursernes tilrettelæggelse".

I forhold til friskoler og private grundskoler betonedes lovforslaget en balance. Således blev det nævnt, at "[m]angfoldigheden blandt de frie grundskoler er vigtige udtryk for, at frihed og folkestyre er centrale værdier i det danske samfund", og at "[f]riskolelovens fokus på, at skolerne skal forberede eleverne på at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre er ligeledes udtryk for den vigtige rolle, som de frie grundskoler har i samfundet". Ministeren uddybede under folketingsbehandlingen balancen i sit svar på spørgsmål 7:

*"Skolerne har fortsat frihed til at give en undervisning, der stemmer overens med skolens egen overbevisning og til at tilrettelægge undervisningen i overensstemmelse med denne overbevisning. Skolens lovlige holdningspåvirkning af eleverne skal ske på en måde, som bidrager til udviklingen af elevernes demokratiske dannelse. Sådan fungerer det allerede nu som følge af*

*kravet i friskoleloven om frihed og folkestyre. Det vil med lovforslaget blive udtrykkeliggjort for at styrke skolernes fokus på det."*

Frihed og folkestyrekravet var altså fortsat en ramme for skolernes "lovlige holdningspåvirkning", idet respekt for andres holdninger blev betonet:

*"Denne principielle frihed til valg af egen holdningsmæssig livsanskuelse er afgørende i et demokratisk samfund. Det er derfor ligeledes afgørende, at alle børn og unge – også eleverne på frie grundskoler – udvikler den nødvendige demokratiske dannelse til at kunne respektere og bakke op om, at enhver borger i et samfund som det danske med frihed og folkestyre har ret til og skal have reel mulighed for at nyde denne frihed.*

*Lovforslaget indebærer, at det foreslås, at de frie grundskoler – ligesom folkeskolen – skal styrke og udvikle elevernes demokratiske dannelse, uanset at de frie grundskoler – modsat folkeskolen – må søge at påvirke deres elever i retning af den enkelte skoles eget holdningsmæssige grundlag. Det betyder, at der i en fri grundskole stedse i dens virke skal herske en vågen opmærksomhed på, at dens lovlige holdningspåvirkning af eleverne ikke kan ødelægge eller skade deres demokratiske dannelse."*

I de særlige bemærkninger blev om "demokratisk dannelse" mere konkret anført:

*"Den foreslåede ændring indebærer, at enhver skole efter loven reelt skal have det sigte med al sin undervisning og hele sit virke i øvrigt, at enhver elev udvikler sig til demokratisk medborgerskab i et samfund som det danske. Dette skal ikke alene fremgå formelt af skolens formål og læringsmål m.v., men også af skolens samlede faktiske liv og virke, herunder fx skolens praksis for optagelse og bortvisning af elever, skolens generelle elevinddragelse i og uden for undervisningen, skolens ordensregler og skolens omgangsformer – herunder mellem elever og lærere, mellem drenge og piger og mellem mandlige og kvindelige ansatte."*

Der var således fokus på aktiv eller "reel" udvikling af "demokratisk dannelse" eller "demokratisk medborgerskab" som elementer i en ramme for holdningspåvirkning, idet respekt for andres holdninger som nævnt blev betonet.

I sit svar på spørgsmål 6 anførte ministeren, at lovforslaget ikke angav "en snæver og præcis regulering" af "den eller de måder, hvorpå skolerne skal udvikle elevernes demokratiske dannelse", men at sigtet med lovforslaget derimod var "at værne eleverne mod ensretning, som vil skade deres muligheder for som frie borgere i det danske demokrati selvstændigt at vælge deres holdninger og gøre dette i respekt for andre borgers frihed".

Som det fremgår af lovforslaget, blev der ud over undervisning og læringsmål også som eksempler henvist til "skolens praksis", "skolens generelle elevinddragelse", "skolens ordensregler" og "skolens omgangsformer".

Demokratisk dannelse kunne således eksempelvis afspejle sig i "ordensregler" og "omgangsformer".

Men naturligvis ville ordensregler og omgangsformer også handle om meget andet og mere end demokratisk dannelse og frihed og folkestyrekravet.

I det forudgående høringsnotat, der fremlægges som **bilag 8**, havde Børne- og Undervisningsministeriet anført:

*”Der er således et klart politisk ønske om, at det allerede gældende krav om forberedelse af eleverne på frihed og folkestyre bliver præciseret for de frie grundskoler. Det fremgår ikke af ovennævnte aftale eller delaftalen af 10. maj 2016 om frie skoler, at de frie grundskoler skal gennemføre fx obligatoriske triivselsmålinger. Forslaget har ikke til hensigt at indskrænke de frie skolars frihedsrettigheder. Lovforslaget ændrer således ikke på skolernes nuværende frihed i forhold til fx optag og udskrivning af elever.”*

Lovforslaget betonedede deorumkravet for ”skolens ledere, lærere og andre ansatte” såvel som ”bestyrelsesmedlemmerne”.

Ligeledes som del af lovforslaget blev tilsynet skærpet, herunder med krav til tilsynsførende, mulighed for observatører og adgang til samtaler med elever.

Om sidstnævnte stod om ”[b]aggrunden”, at ”elevernes oplevelse af undervisningen og forholdene på skolen i øvrigt vil kunne bidrage til at give et helhedsbillede af skolens undervisning m.v.”, og det blev betonet, at ”[u]dtalelser fra eleverne vil aldrig kunne stå alene i vurderingen af, om skolen lever op til kravene til skolens undervisning og virke i øvrigt”. Ministeren tilføjede under folketingsbehandlingen i svar på spørgsmål 18, at elever ikke ville få ret til bisidder, eftersom samtalerne ville vedrøre ”skolens forhold” med ”skolens undervisning som omdrejningspunkt” og ”ikke afgørelser eller forhold, der er knyttet til et specifikt barn” (og af samme grund ville samtaler ”som altovervejende hovedregel” være med ”flere elever ad gangen”).

I forhold til skærpet tilsyn var tankegangen i lovforslaget domineret af proportionalitetshensyn:

*”Styrelsen tilrettelægger det skærpede tilsyn med skoler således, at der sædvanligvis indledes med de mindst indgribende tilsynsaktiviteter; først vil der blive indhentet en redegørelse fra skolens bestyrelse og ledelse, og afhængig heraf vil der herefter indgå anmeldte og/eller uanmeldte tilsynsbesøg på skolen, og samtaler med skolens personale, ledelse og bestyrelse. Styrelsen vil i hver enkelt sag konkret vurdere, om der kan være anledning til at tilrettelægge tilsynet anderledes, fx hvis øjemedet med tilsynet risikeres at være forspildt, hvis ikke der meget hurtigt foretages tilsynsbesøg på skolen.”*

Samtidig blev det i lovforslaget betonet, at STUK ville undersøge, ”hvordan styrelsens tilsynspraksis i forhold til at tilbageholde tilskud, afskære tilskud eller kræve tilskud tilbagebetalt kan skærpes i relation til skærpet tilsyn med frihed- og folkestyrekravet” – men altså begrænset til netop skærpet tilsyn.

Det var også med 2016-loven, at der kom en mere detaljeret regulering af donationer.

Samtidig med folketingsbehandlingen redegjorde ministeren for praksis i svar på spørgsmål 25, hvilket blev suppleret med notat af 4. november 2016 til Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg, der fremlægges som **bilag 9**, ligesom ministeren med svaret på spørgsmål 30 delte en foreløbige bruttoliste over "indikatorer", som ikke indbefattede eksempelvis trivsel.

Efterfølgende fremkom bekendtgørelse nr. 6 af 3. januar 2017, der var en revideret bekendtgørelse om skærpet tilsyn. Skærpet tilsyn skulle fortsat meddeles. I bilag 2 blev om "hovedindhold" af frihed og folkestyrekravet anført:

*"Skolerne er forpligtet til at undervise eleverne i danske samfundsforhold samt til at udvikle og styrke elevernes demokratiske dannelse. Dette omfatter bl.a., at eleverne indføres i grundlæggende principper for det danske demokrati og folkestyre, herunder friheds- og menneskerettigheder.*

*Kravet om respekt for og forståelse af grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, sådan som blandt andet fremgår af grundlovens kapitel VIII omfatter også retten til ligestilling mellem kønnene."*

Ligeledes i januar 2017 blev der fremsat lovforslag om ændring af undervisningsmiljøloven, der modsat frihed og folkestyrekravet havde fokus på trivsel. Det var således med denne ændring af undervisningsmiljøloven, jf. lov nr. 311 af 4. april 2017 – og ikke med frihed og folkestyrekravet – at der blev fastsat krav om antimobbestrategi, handlingsplan ved problemer med det psykiske undervisningsmiljø, oprettelse af klageinstans, tilsyn og sanktionering.

Med svar af 18. december 2017 til Folketingets undervisningsudvalg på spørgsmål 86 (Alm. del) gav ministeren i sammenhæng af frihed og folkestyrekravet på ny en oversigt over "indikatorer", der ikke indbefattede eksempelvis trivsel.

Med hensyn til proces og sanktioner i tilsynet med de frie grundskoler, herunder med frihed og folkestyrekravet, fremkom STUK den 26. september 2017 med et notat, der fremlægges som **bilag 10**. Der blev i notatet henvist til forarbejderne til 2009-loven, jf. afsnit 3.3 ovenfor, og i overensstemmelse hermed blev proportionalitet betonet, jf. side 6-7:

*"Styrelsen vil som udgangspunkt (skulle) udstede påbud, hvis styrelsen anser det for sandsynligt, at skolen med dette påbud vil kunne bringe sin skolevirksomhed inden for lovgivningens rammer. Styrelsen vil derfor udstede påbud i tilfælde, hvor der er et eller få forhold, som styrelsen finder, at der er usikkerhed omkring.*

*Det vil derfor i de fleste tilsynssager være nødvendigt først at udstede påbud og derefter, hvis skolen ikke efterlever påbuddet helt eller delvist, skride til hårdere sanktioner. Denne fremgangsmåde skal også ses i lyset af proportionalitetsprincippet. Skolen gives med andre ord en chance for at rette op på sine forhold, før der skrives til fratagelse af statstilskuddet.*



*Afhængig af karakteren af det forhold, som påbuddet skal imødegå, kan der gives påbud ad en eller flere omgange om samme forhold. Igen vil proportionalitetsprincippet skulle efterkommes, hvorfor der vil kunne udstedes et påbud på ny om samme forhold, hvis der fx kun mangler delvis opfyldelse eller hvis opfyldelsen blot er forsinket af gode grunde. Forudsat at skolen samtidig kan betrygge styrelsen om, at en opfyldelse af påbuddet er umiddelbart forestående.*

*Ses skolens samlede virksomhed imidlertid at være præget af udfordringer i forhold til kravene i loven, og har skolen en ledelse, som efter styrelsens vurdering ikke har vilje eller evner til at genoprette de omfattende udfordringer, vil det ikke altid give mening at starte med at udstede et påbud. I sådanne ganske alvorlige tilfælde vil man kunne skride direkte til fratagelse af stats-tilskuddet ..."*

### 3.5 Yderligere justeringer i 2018

Med lov nr. 397 af 2. maj 2018 blev tilsynet og reguleringen af donationer i fri- og privatskoleloven på ny justeret, mens selve frihed og folkestyrekravet forblev uændret, jf. herved også ministerens svar på spørgsmål 2 under folketingsbehandlingen.

Som led i samme politiske aftalegrundlag var der forinden med lov nr. 1729 af 27. december 2016 og lov nr. 249 af 20. marts 2017 i henholdsvis lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og udlændingeloven indsat bestemmelser om obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre for religiøse forkyndere. Fokus var ifølge lovforslag på undervisning om "lovgivning om ytrings- og religionsfrihed, folkestyre, ligestilling mellem kønnene og frihed til seksuel orientering, ikke-diskrimination og kvinderettigheder".

Med 2018-loven blev § 9 h i fri- og privatskoleloven udbygget, og der blev selv uden forudgående skærpet tilsyn indført mulighed for at bestemme, at en skole ikke længere kunne være en fri grundskole og dermed heller ikke modtage statstilskud. Det var imidlertid begrænset til tilfælde, hvor grundene var "helt åbenbare og tungtvejende".

I de særlige bemærkninger i lovforslaget (L 178) blev anført:

*"Henset til formålet med frihed og folkestyre-kravet, der skal sikre, at en fri grundskole ikke gør eleverne uegnede til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre, vurderes det, at der i klare sager bør være mulighed for at træffe afgørelse om, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at en skole opfylder frihed og folkestyre-kravet."*

Nærmere om indholdet stod følgende i lovforslaget:

*"Det vil eksempelvis være i de tilfælde, hvor en eller flere af skolens bestyrelsesmedlemmer, ledere og lærere har ytret støtte til fx terror eller lignende forhold, der efter dekorumkravet åbenbart og i alvorlig grad er uforeneligt med frihed og folkestyre-kravet. Det kan også være i tilfælde, hvor donationer til en fri grundskole fra fx fremmed magt eller organisationer ligeledes er udtryk for en påvirkning, der er åbenbart og alvorligt uforeneligt med frihed og folkestyre-kravet. Det kan også være situationer, hvor en skole på trods af et påbud fra tilsynet har indgået salgs- og lejeaftaler i forbindelse med flytning af skolens undervisningsaktiviteter til lejede lokaler, hvor*

*aftaler rummer vilkår, hvorefter der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at skolen overholder frihed og folkestyre-kravet. Endelig vil det samme kunne gøre sig gældende med hensyn til indholdet af skolens undervisningsmateriale m.v. eller dele heraf.*

*Der skal af styrelsen have været igangsat en almindelig tilsynssag med skolen, forinden der træffes afgørelse om, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at en fri grundskole overholder frihed og folkestyre-kravet, hvorfor skolen ikke længere kan omfattes af lovens regler om frie grundskoler, og at skolen ikke kan modtage tilskud efter loven."*

I alle andre sager, hvor der ikke var disse "helt åbenbare og tungtvejende" grunde, var skærpet tilsyn fornødent, hvilket retligt tillige må gælde sanktioner med tilsvarende virkning, eksempelvis tilbagebetaling af statstilskud i et omfang, der kan være ruinerende.

Med 2018-loven blev der også indført bestemmelser i fri- og privatskoleloven om godkendelse af nye skoler, herunder i forhold til frihed og folkestyrekravet, hvilket blev uddybet i bekendtgørelse nr. 1162 af 25. september 2018.

### 3.6 Udstrækning af frihed og folkestyrekravet og status i 2019

Med lov nr. 563 af 7. maj 2019 blev frihed og folkestyrekravet udstrakt til lov om efterskoler og frie fagskoler såvel som lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser, jf. § 1 a i sidstnævnte. Ligeledes med loven blev tilsynet og reguleringen af donationer i fri- og privatskoleloven på ny ændret.

Lovforslaget (L 218) indeholdt gentagelser af tidligere bemærkninger om indholdet af frihed og folkestyrekravet.

Det blev i sammenhængen anført:

*"Med angivelsen i bestemmelsen af "et samfund som det danske med frihed og folkestyre" understreges, at kravet tager udgangspunkt i den danske samfundsmodel og principperne for det danske folkestyre.*

*Bestemmelsens krav om "demokratisk dannelse" vil indebære, at enhver institution efter lov om efterskoler og frie fagskoler reelt skal have det sigte med al sin undervisning og hele sit virke i øvrigt, at enhver elev eller kursist udvikler sig til demokratisk medborgerskab i et samfund som det danske. Dette vil ikke alene skulle fremgå formelt af institutionens formål m.v., men også af institutionens samlede faktiske liv og virke, herunder fx praksis for optagelse og bortvisning af elever, institutionens generelle elevinddragelse i og uden for undervisningen, ordensregler og omgangsformer – herunder mellem elever og lærere, mellem drenge og piger og mellem mandlige og kvindelige ansatte. Institutionerne vil således skulle udvikle og styrke elevernes evner og lyst til som demokratiske borgere at leve i og selv bidrage til et retssamfund som det danske med frihed og folkestyre og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene.*

*Med angivelsen i bestemmelsen af "grundlæggende friheds- og menneskerettigheder" angives, at kravene til institutionerne er fokuseret på respekt for og forståelse af de grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, jf. navnlig grundlovens kapitel VIII. Det er i den foreslåede bestemmelse særligt fremhævet for så vidt angår ligestillingen mellem kønnene."*

Begrænsningen til "grundlæggende" friheds- og menneskerettigheder med fokus på grundlovens kapitel VIII samt ligestilling mellem kønnene blev således på ny betonet.

Om sanktionering stod i forhold til lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser (og tilsvarende i forhold til lov om efterskoler og frie fagskoler):

*"Overholdelsen af det eksplicitte frihed og folkestyre-krav i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser vil indgå i tilsynet med institutionerne, der varetages af Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. Hvis der i forbindelse med tilsyn konstateres, at en institution ikke overholder frihed og folkestyre-kravet vil styrelsen i medfør af den gældende § 24 kunne give institution et påbud om at foretage konkrete ændringer af den pågældende virksomhed. Hvis institutionen ikke ændrer den pågældende virksomhed, vil det kunne få tilskudsmæssige konsekvenser efter lovens § 25, stk. 1, hvorefter undervisningsministeren kan tilbageholde tilskud, lade tilskud bortfalde helt eller delvis eller kræve tilskud tilbagebetalt helt eller delvis for institutioner, der ikke følger bestemmelserne i loven som frihed og folkestyre-kravet. Tilsvarende kan undervisningsministeren tilbageholde tilskud, lade tilskud bortfalde helt eller delvis eller kræve tilskud tilbagebetalt helt eller delvis, hvis en institution ikke overholder et påbud, jf. lovens § 24."*

Således blev proportionalitet på ny betonet.

Det var særligt vigtigt i sammenhæng af § 1 a i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser, der ikke indeholder bestemmelser om skærpet tilsyn.

Som det ses, blev det i lovforslaget lagt til grund, at "tilskudsmæssige konsekvenser" først kunne komme på tale efter påbud og overtrædelse heraf.

#### **4. STUK's tilsynssag**

Tilsyn med eksempelvis Herlufsholm er henlagt til børne- og undervisningsministeren, jf. § 24, stk. 1, i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser og § 9 f, stk. 1, i fri- og privatskoleloven.

Denne tilsynsforpligtelse er delegeret til STUK ved cirkulæreskrivelse nr. 9161 af 26. marts 2015.

STUK har i bilag 1 og 2 til afgørelsen af 2. maj 2023 (bilag 1), som den foreliggende sag angår, refereret en lang række modtagne oplysninger såvel som egne eksterne sagskridt.

I forhold til Herlufsholm udviste børne- og undervisningsministeren særlig interesse, hvilket senere blev afspejlet i et dokument med titlen "Oversigt til brug for ministerbe-

tjening om Ms viden om problematiske forhold på Herlufsholm Kostskole". Oversigten fremlægges som **bilag 11** i en version dateret 31. maj 2022, idet STUK **opfordres (1)** til at fremlægge den nyeste oversigt i sin helhed og således uden ekstraheringer.

#### 4.1 Forsøg på ny udlægning af frihed og folkestyrekravet i 2019/2020

Fra omkring årsskiftet 2019/2020 udgik der udmeldinger fra STUK, som syntes at afspejle en ny og udvidet udlægning af frihed og folkestyrekravet uden inddragelse af Folketinget.

I december 2019 fremkom STUK således med sin tilsynsplan for 2020, der fremlægges som **bilag 12**. I tilsynsplanen var på side 9 omtalt en indsats med overskriften "Tilsyn med skoler med kostafdelinger", idet beskrivelsen lød:

*"Styrelsen fører et tematisk frihed og folkestyre-tilsyn med fire kombinerede institutioner, der har kostafdeling i enten grundskolen eller gymnasieafdelingen. Tilsynet har bl.a. til formål at belyse elevernes trivsel, elevrelationer og skolernes opsyn med eleverne."*

Denne indsats var på initiativ fra ministeren, og indsatsen involverede netop Herlufsholm, jf. i det hele afsnit 4.2 nedenfor.

Sammenkoblingen af frihed og folkestyrekravet med trivsel – og med den konsekvens, at frihed og folkestyrekravet skulle have fokus på trivsel – havde ikke støtte i lovgivning eller forarbejder, jf. herved gennemgangen i afsnit 3 ovenfor.

Ligeledes i STUK's tilsynsplan for 2020 var der på side 8 nævnt en indsats med overskriften "Tilsyn med underretninger til sociale myndigheder", og hvor beskrivelsen lød:

*"Styrelsen fører i 2020 tilsyn med underretninger til sociale myndigheder på en række friskoler og privatskoler. Tilsynet har tilknytning til styrelsens tilsyn med frihed og folkestyre-kravet."*

Sammenkoblingen mellem underretningspligt og frihed og folkestyrekravet fremstår ligeledes som ny, og den havde heller ikke støtte i lovgivning eller forarbejder gennemgået i afsnit 3 ovenfor.

De to nævnte indsatser, "Tilsyn med skoler med kostafdelinger" og "Tilsyn med underretninger til sociale myndigheder", blev senere i tilsynsplanen behandlet separat fra "Tilsyn med frihed og folkestyre-kravet". Det gjaldt for friskoler, jf. side 25-27, såvel som for gymnasiale uddannelser, jf. side 34.

Der var ikke anført hjemmelsbetragtninger i forhold til "Tilsyn med skoler med kostafdeling" og knap heller i forhold til "Tilsyn med underretninger til sociale myndigheder", idet der blot på side 25 stod:

*"I tilknytning til styrelsens tilsyn med, at friskoler og privatskoler lever op til frihed og folkestyre-kravet i friskoleloven, fører styrelsen, når der konkret skønnes at måtte være anledning*

*hertil, tilsyn med underretninger fra skolerne til de kommunale myndigheder om børn, der har brug for særlig støtte."*

Knap et år senere, i november 2020, fremkom Børne- og Undervisningsministeriet med vejledning om underretningspligten til ansatte på fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler, der fremlægges som **bilag 13**. I vejledningen blev frihed og folkestyrekravet nævnt på side 19 og 25, og på side 25 blev der faktisk anført nogle hjemmelsbetragtninger i forhold til skolernes praksis og underretninger:

*"Styrelsens vurdering af ovennævnte forhold indgår i de afgørelser, som styrelsen træffer i et tilsyn med, om en skole lever op til frihed og folkestyre-kravet. Frihed og folkestyre-kravet kan således omfatte spørgsmål om en skoles overholdelse af andet end det, der følger direkte af friskoleloven. Det kan fx være tilfældet, hvis der er tale om lovgivning, som har betydning for, om en skole i hele sit virke forbereder eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre. Den skærpede underretningspligt har en sådan betydning. Derfor skal skolen i hele sit virke understøtte, at skolens medarbejdere og ledere foretager underretning til de sociale myndigheder, når de har pligt til det. På den baggrund kan styrelsen fx udstede påbud om, at skolens praksis skal understøtte de ansattes skærpede pligt til at underrette til de sociale myndigheder. Forhold vedrørende underretninger kan også indgå i en samlet vurdering af, om en skole i hele sit virke lever op til frihed og folkestyre-kravet. Hvis en skoles ledelse og ansatte ikke overholder deres skærpede underretningspligt, kan det dermed være medvirkende til tilskudsmæssige konsekvenser for skolen."*

Med dette afsnit bekræftede ministeriet, om ikke andet implicit, at der på dette tidspunkt hos myndighederne blev eksperimenteret med nye udlægninger af frihed og folkestyrekravet trods manglende støtte i lovens ordlyd og forarbejder.

Der indgik således ikke blot den lovgivning, som fastsatte frihed og folkestyrekravet, nemlig "friskoleloven", men også "overholdelse af andet end det, der følger direkte af friskoleloven", herunder "lovgivning, som har betydning for", om en skole opfylder frihed og folkestyrekravet.

Og følgen heraf skulle altså være, at overtrædelse af sådan anden "lovgivning" skulle kunne sanktioneres med henvisning til frihed og folkestyrekravet.

En sådan udlægning opfylder ikke krav i dansk ret til lovhjemmel, særligt ikke i forhold til sanktioner i form af "tilskudsmæssige konsekvenser".

Det blev vel også afspejlet i nogen grad i det gengivne afsnit, idet det blev anført, at forhold vedrørende underretninger "kan ... indgå i en samlet vurdering" og således (alene) "være medvirkende".

STUK **opfordres (2)** til at fremlægge alt skriftligt materiale udvekslet mellem Børne- og Undervisningsministeriet og STUK i 2019, 2020 og 2021 om på den ene side frihed og folkestyrekravet og på den anden side de to nævnte indsatser, altså "Tilsyn med skoler med kostafdelinger" og "Tilsyn med underretninger til sociale myndigheder", eller den nævnte vejledning om underretningspligt. Samtidig **opfordres (3)** STUK til at

fremlægge eventuelle interne juridiske vurderinger af de samme indsatser og vejledningen, herunder hjemmel.

#### 4.2 Tematisk tilsyn i 2020 efter anmodning fra ministeren

STUK skrev i sin tilsynsberetning for 2020, der fremlægges som **bilag 14**, om det tematiske tilsyn med skoler med kostafdeling, jf. side 17:

*”Styrelsen førte i 2020 tilsyn med frihed og folkestyre-kravet på de fire kombinerede institutioner, der har kostafdeling i enten grundskolen eller gymnasieafdelingen. Formålet med tilsynet er at undersøge elevernes trivsel, elevinddragelse, elevrelationer og omgangsformer, herunder ligestilling mellem kønnene, opsyn med elever, eventuelle præfeks-systemer m.v.*

*Disse forhold har været særligt relevante at undersøge på skoler, der også har et kosttilbud, idet eleverne bor på skolen. Eventuelle problemer med mobning, dårlig trivsel osv. vil således alt andet lige kunne opleves mere belastende for kostskoleelever, eftersom de sjældnere end elever i et almindeligt grundskole- efterskole- eller gymnasietilbud er sammen med deres familie og ikke på samme måde har et frirum uden for skolen med mere. Tilsynet har desuden til formål at undersøge skolernes praksis for underretninger og deres eksterne samarbejde, herunder samarbejde med de kommunale myndigheder, herunder PPR.”*

Til grund for det tematiske tilsyn lå således, som også nævnt i afsnit 4.1, en ny sammenkobling mellem frihed og folkestyrekravet på den ene side og trivsel på den anden side, og hvor trivsel var i fokus, hvilket ikke havde støtte i lovgivning og forarbejder, jf. herved igen afsnit 3 ovenfor.

Det fremgår af en senere orientering udarbejdet af STUK den 24. november 2021, at det tematiske tilsyn ”blev iværksat efter ønske fra M [altså ministeren] om at undersøge eksisterende præfeks-systemer”. Orienteringen fremlægges som **bilag 15**.

Herlufsholm blev ved brev af 28. januar 2020, der fremlægges som **bilag 16**, omfattet af det tematiske tilsyn.

Til belysning af tilsynet fremlægges som **bilag 17-18** Herlufsholms redegørelse af 18. februar 2020 og STUK’s brev af 24. april 2020, der fremlægges med Herlufsholms indarbejdede svar på STUK’s spørgsmål.

Den 28. august 2020 afsluttede STUK i forhold til Herlufsholm det tematiske tilsyn ved brev, der fremlægges som **bilag 19**. STUK konkluderede:

*”Det er på det foreliggende grundlag styrelsens vurdering, at skolen lever op til frihed og folkestyre-kravet. Styrelsen afslutter derfor det tematiske tilsyn med skolens opfyldelse af frihed og folkestyre-kravet.”*

STUK fandt således ikke grundlag for at udtale kritik, men henstillede til, at ”skolen fortsat har en opmærksomhed på at forebygge og afhjælpe mistrivsel blandt eleverne”, idet STUK angav at ville følge op på henstillingen i anden halvdel af skoleåret 2020/2021.

STUK fremkom også med opfordringer i forhold til præfektordning, skolehåndbog og beklædningsregler.

Skolens "trivselsundersøgelser og undervisningsmiljøvurderinger" gav ikke anledning til bemærkninger ud over, at STUK angav som sin "vurdering, at disse resultater kræver en særlig indsats fra skolens side".

Med hensyn til opfølgning fremlægges som **bilag 20-21** korrespondance herom af 14. juni og 20. august 2021. I førstnævnte brev af 14. juni 2021 konstaterede STUK i forhold til screening om trivsel i gymnasiet blot, at Herlufsholm "ligger tæt på landsgennemsnittet på de enkelte indikatorer, dog lidt under landsgennemsnittet i forhold til indikatoren pres og bekymringer og mobning".

Ved brev af 30. september 2021, der fremlægges som **bilag 22**, konkluderede STUK:

*"Det er på det foreliggende grundlag styrelsens samlede vurdering, at Herlufsholm Skole og Gods har redegjort tilfredsstillende for, hvilke initiativer og indsatser, som institutionen har iværksat i forhold til grundskole- og gymnasieelevernes trivsel."*

STUK opfordrede i den forbindelse Herlufsholm til "fortsat at have fokus på elevernes trivsel og arbejde målrettet med relevante indsatser", men fandt ikke grundlag for kritik af skolen, og der blev således heller ikke taget yderligere tilsynsskridt.

Det fremgår af den senere oversigt af 31. maj 2022 (bilag 11) på side 1, at ministeren den 3. juli 2020 modtog orientering om afslutningen på det tematiske tilsyn for så vidt angik Herlufsholm, at ministeren den 10. september 2020 stillede supplerende spørgsmål, og at kvittering og endelig godkendelse forelå den 23. september 2020. STUK **opfordres (4)** til at fremlægge orienteringer og notater til ministeren og i øvrigt korrespondance med Børne- og Undervisningsministeriet vedrørende Herlufsholm i anledning af det tematiske tilsyn, herunder sag 20/01575 og 20/13950-2 (men ikke begrænset hertil). Samtidig **opfordres (5)** STUK til at fremlægge orienteringer og notater til ministeren og i øvrigt korrespondance med ministeriet vedrørende andre skoler end Herlufsholm i anledning af det tematiske tilsyn, eventuelt i anonymiseret form.

#### 4.3 Nyt tilsyn i december 2021 efter anmodning fra ministeren

Den 24. november 2021 udarbejdede to afdelinger i STUK, KFS (Kontor for Frie Skoler) og GYM (Kontor for Gymnasier), en intern orientering til direktøren i STUK, nemlig bilag 15.

Under overskriften "Problem" præsenterede orienteringen en henvendelse fra departementschefen i Børne- og Undervisningsministeriet:

*"DC [departementschefen] har kontaktet STUK om, at M [ministeren] har været i kontakt med en, der er bekendt med udarbejdelsen af et TV-program om Herlufsholm. Deri skulle indgå en række cases om fysisk og psykisk afstraffelse – angiveligt knyttet til præfektordningen. Der er ikke nærmere oplysninger om, hvem der har givet oplysningerne til M eller om de cases, der omtales."*

Under overskriften "Baggrund" blev redegjort for det tematiske tilsyn, jf. afsnit 4.2 ovenfor, idet der stod:

*"Det var på det foreliggende grundlag styrelsens samlede vurdering, at skolen havde redegjort tilfredsstillende for de iværksatte initiativer og indsatser for grundskole- og gymnasieelevernes trivsel."*

Følgende blev tilføjet:

*"STUK har ikke pt. henvendelser om kritisable forhold på Herlufsholm eller verserende tilsyn med skolen."*

Videre blev tilføjet, at en journalist havde fremsat "en række anmodninger om aktindsigt", og at STUK havde spurgt, "om hun [journalisten] havde kendskab til bekymrende forhold på skolen".

Det fremgår af telefonnotat af 24. november 2021, der fremlægges som **bilag 23**, at denne samtalen var gennemført samme dag, som direktøren i STUK blev orienteret om departementschefens henvendelse.

Under overskriften "Løsning" stod i den interne orientering, at "KFS og KG vil aflægge et anmeldt tilsynsbesøg på skolen snarest muligt".

Den 30. november 2021 oplyste journalisten i en e-mail, der fremlægges som **bilag 24**, ikke at have "konkret viden om børn og unge, der mistrives på Herlufsholm i dette øjeblik".

STUK tog den 3. december 2021 kontakt til Herlufsholm og sendte også en e-mail af 3. december 2021 vedhæftet et brev med overskriften "Tilsynsbesøg på Herlufsholm Skole", der fremlægges som **bilag 25**.

Det var tale om et almindeligt tilsyn.

Brevet henviste ikke til oplysningerne hidrørende fra ministeren, men alene til anmodningerne om aktindsigt. Det nye tilsynsbesøg blev ikke i brevet henført til frihed og folkestyrekravet.

STUK **opfordres (6)** til at redegøre for, om det var i overensstemmelse med praksis, at STUK iværksatte tilsynsbesøg på det anførte grundlag og uden forinden at have været i kontakt med skolen. Der henvises i den forbindelse også til STUK's eget notat af 26. september 2017 (bilag 10), hvor der på side 3 står: "Derfor rejses enkeltsagstilsynet som udgangspunkt først, når skolen ikke umiddelbart har formået at redegøre for det rejste forhold på en sådan måde, at styrelsen i tilstrækkelig grad er betrygget i, at skolen lever op til det eller de krav i lovgivningen, som henvendelsen eller oplysningerne i pressen har givet styrelsen anledning til tvivl om".



Tilsynsbesøget blev som varslet gennemført den 8. december 2021, og STUK's opsamling på tilsynsbesøget af samme dato fremlægges som **bilag 26**. STUK delte den 9. december 2021 en skriftlig orientering med Børne- og Undervisningsministeriet stilet til "M/DC", der fremlægges som **bilag 27**.

Orienteringen blev indledt med følgende:

*"STUK har – på baggrund af M's melding om forlydender om fysisk og psykisk afstraffelse, angiveligt knyttet til præfektordningen, og fremkommet i forbindelse med udarbejdelsen af et tv-program om Herlufsholm Skole og Gods – været på tilsynsbesøg på skolen."*

Modsat brevet af 3. december 2021 til Herlufsholm blev ministerens initiativ således ikke internt holdt skjult.

Videre slog STUK i orienteringen fast, at "STUK havde ikke forud for tilsynsbesøget kendskab til aktuelle kritisable forhold på Herlufsholm Skole og Gods".

Med hensyn til tilsynsbesøget den 8. december 2021 blev i orienteringen angivet følgende:

*"- At alle interviewede, også eleverne, udtalte sig positivt om trivslen på skolen og på kostafdelingen, og at ingen kendte til aktuelle sager om fysisk og psykisk afstraffelse relateret til præfektordningen.*

*- At præfektordningen på det foreliggende grundlag fremstår professionaliseret gennem bevidst udvælgelse af nye præfekter gennem ansøgningsrunde, og at der er udarbejdet en folder med beskrivelse af præfektrollen, herunder tydeliggørelse af forventninger til kommende præfekter.*

*- At det pædagogiske tilsyn og ansvar på den enkelte kostafdeling ikke påhviler præfekterne, men sovesalgslæreren i samarbejde med kostskoleledelsen.*

*- At skolen har implementeret en mentorordning med fokus på elevtrivsel, herunder særligt kostelevernes trivsel.*

*- At skolen har iværksat koncepter "trivselsambassadører", som har fokus på trivsel i undervisningen."*

Videre blev omtalt, at skolens ledelse havde oplyst om en konkret sag med mobning, som havde resulteret i hjemsendelse af fire elever.

Herefter angav STUK:

*"Det er samlet set STUK's vurdering, at der på baggrund af ovenstående ikke er grundlag for, at STUK foretager sig yderligere og vil derfor afslutte tilsynssagen."*

Som det fremgår af e-mailkorrespondance af 14. december 2021, der fremlægges som **bilag 28**, var orienteringen genstand for departemental behandling.

I e-mail af 15. december 2021, der fremlægges som **bilag 29**, oplyste en ministersekretær i Børne- og Undervisningsministeriet, at "M har set og har ingen bemærkninger til" orienteringen, ligesom det om "Proces" var anført: "STUK træffer afgørelser om aktindsigt og meddeler Herlufsholm Skole og Gods onsdag den 15. december 2021" og "STUK sender opsamlende tilsynsbrev til Herlufsholm Skole og Gods og afslutter tilsynssag".

Dette ses ikke at være sket, og forudsat det er korrekt, **opfordres (7)** STUK til nærmere at redegøre for, hvorfor forståelsen med ministeren om tilsynssagens afslutning blev siddet overhørig.

Det fremgår af den senere oversigt af 31. maj 2022 (bilag 11) på side 1-2, at konkrete oplysninger om en ministerbetjening på et tidspunkt mellem den 14. december 2021 og den 11. februar 2022 er udeladt. STUK **opfordres (8)** til at oplyse, hvad der står i de ekstraherede afsnit, eller i modsat fald begrunde, hvorfor de ekstraherede afsnit ikke deles, heller ikke i uddrag.

Sagsøger er bekendt med, at Børne- og Undervisningsministeriet den 10. december 2021 annoncerede et lovforslag om varetagelse af opgaver af ordensmæssig karakter på kostafdelinger, jf. orientering til Folketingets børne- og undervisningsudvalg, der fremlægges som **bilag 30**, og den 11. januar 2022 faktisk indledte høring om et udkast hertil, jf. høringsbrev med udkast til lovforslaget, der fremlægges som **bilag 31**, idet lovforslaget dog af uoplyste grunde aldrig blev fremsat.

#### 4.4 Klage fra forældre i bortvisningssager i januar-februar 2022

Den konkrete sag omtalt af skolens ledelse under tilsynsbesøget den 8. december 2021 resulterede i, at skolen ved afgørelser af 15. december 2021 bortviste fire mandlige kost- og gymnasieelever, hvilke afgørelser af eleverne eller deres forældre blev påklaget til STUK.

Med afgørelse af 10. februar 2022, der fremlægges som **bilag 32**, hjemviste STUK sagerne til skolen til fornyet behandling.

Ved et brev ligeledes af 10. februar 2022, der fremlægges som **bilag 33**, indkaldte STUK skolens ledelse til møde den 28. februar 2022, idet det i brevet blev anført:

*"Sagerne omhandler efter styrelsens vurdering nogle særdeles grove episoder. Efter klagerne har gjort gældende, at episoderne rettelig bør ses i sammenhæng med en række sammenlignelige episoder på skolen, ønsker styrelsen på mødet at drøfte skolens videre behandling af de konkrete elevsager og eventuelle andre elevsager som led i det igangværende tilsyn med elevernes trivsel på skolen."*

Tilsynssagen, som indbefattede tilsynsbesøget den 8. december 2021, var altså angivelig – og da, og som allerede nævnt, af uoplyste grunde og trods intern beslutning om det modsatte – ikke blevet afsluttet over for Herlufsholm, og STUK valgte nu over for

Herlufsholm at henvise til "det igangværende tilsyn", idet der så fortsat var tale om et almindeligt tilsyn.

Der var ikke nogen henvisning til frihed og folkestyrekravet.

Ved internt notat af 11. februar 2022, der fremlægges som **bilag 34**, og som havde overskriften "MIN: Ny udvikling i tilsynet med elevernes trivsel på Herlufsholm", blev ministeren orienteret.

Det fremgik af notatet:

*"Med M-sag 21/25426 orienterede STUK M om et tilsynsbesøg på Herlufsholm gennemført den 8. december 2021. Besøget var foranlediget af M's melding om forlydender om fysisk og psykisk afstraffelse, angiveligt knyttet til præfektordningen. Resultaterne af tilsynsbesøget var umiddelbart positive, og det var derfor samlet set STUK's vurdering, at der på baggrund af besøget ikke var grundlag for, at styrelsen [foretog] sig yderligere, og styrelsen ville derfor afslutte tilsynssagen.*

*I M-sagen blev det dog oplyst, at ledelsen på skolen under samtalen ved tilsynsbesøget gjorde STUK opmærksom på, at der aktuelt pågik "en konkret sag med mobning", som havde resulteret i midlertidig hjemsendelse af fire elever. I disse elevsager er der siden sket dét, at de fire elever medio december 2021 blev endelig bortvist fra deres uddannelsesforløb på skolen, og de har alle fire siden klaget til STUK over afgørelsen. Klagesagerne, der angår "drengestreger"/"krænkelser" udøvet mod en femte elev fra samme "elevgård", blev modtaget i STUK fra skolen den 12. januar 2022. STUK vurderede derfor, at tilsynssagen alligevel ikke kunne afsluttes, før klagerne var behandlet."*

Under "Proces" stod tre punkter, nemlig: "Møde mellem STUK og Herlufsholm ...", "STUK overvejer behovet for eventuelle yderligere tilsynsmæssige initiativer over for skolen", og "STUK orienterer M på ny".

Som **bilag 35** fremlægges Herlufsholms præsentation til brug for mødet den 28. februar 2022.

Ved senere afgørelser af 31. marts 2022 fastholdt skolen bortvisningerne af de fire elever. To af bortvisningerne blev indbragt for STUK, som ikke imødekom klagerne, jf. herved også afgørelsens bilag 2 på side 11.

#### 4.5 Fortsættelse af tilsynssag

I forlængelse af mødet med Herlufsholm den 28. februar 2022 sendte STUK brev af 2. marts 2022 til skolen, der fremlægges som **bilag 36**.

I brevet fremsatte STUK kritik af skolens deling af oplysninger om den konkrete sag på tilsynsmødet den 8. december 2021, men denne kritik blev opgivet i den senere afgørelse af 2. maj 2023, jf. afgørelsen på side 38.

Videre stod i brevet af 2. marts 2022:

*"Styrelsen er på det foreliggende grundlag ikke tilstrækkeligt betrygget i, at de verserende elevklagesager som anført af skolen er ekstraordinære episoder og ikke er udtryk for en bredere og mere generel udfordring med trivsel, uhensigtsmæssig elevadfærd og mobning."*

STUK anmodede i brevet om en redegørelse med frist den 25. marts 2022.

Antagelig modtog ministeren på ny en orientering, der er registreret som "22/03365", jf. herved også den senere oversigt af 31. maj 2022 (bilag 11) på side 2, og hvilken STUK **opfordres (9)** til at fremlægge.

I e-mail af 11. marts 2022, der fremlægges som **bilag 37**, skrev ledende ministersekretær:

*"M har set og har bemærkninger til 22/03365 ": Orientering om ny udvikling i tilsynet med elevernes trivsel på Herlufsholm"*

*M bemærker: "Jeg vil gerne have et internt møde om dette. Det her er jo præcis min pointe omkring skolen: "Klagerne har argumenteret med, at ledelsen har ageret hyklerisk i sagen, idet ledelsen generelt godt ved, at det er en del af skolens kultur, at man udsætter hinanden for traditionsbestemte "gensidige drillerier" ("grove krænkelser"), og ser igennem fingre hermed – og at ledelsen derfor kun agerer i den konkrete sag, fordi den føler sig tvunget hertil af omstændighederne." Og jo hermed bekræftet af eleverne. Hvad påtænker STUK at gøre ved en skole, hvor elever fortæller om den type "kultur"? "Traditionsbestemt mobberi". Hvis ikke vi har lovgivning der kan fange den slags, så må I gerne komme med et oplæg til hvordan vi kan gøre noget ved det. Jeg opfatter dette som ekstremt alvorligt."*

Sidstnævnte bemærkning viser, at opmærksomheden på det tidspunkt heller ikke internt var blevet rettet mod frihed og folkestyrekravet.

I e-mailen blev det afslutningsvis anført, at "MS", antagelig ministersekretariatet, ville indkalde "til internt møde i næste uge", og STUK blev anmodet om at oplyse om "relevante mødedeltagere".

STUK **opfordres (10)** til at oplyse, hvem der deltog på mødet, samt fremlægge møde-ferat.

I e-mailkorrespondance af 15. marts 2022 til en række adressater i Børne- og Undervisningsministeriet og STUK, der fremlægges som **bilag 38**, fremgik under overskriften "Opsamling på internt møde om ny udvikling i tilsynet med elevernes trivsel på Herlufsholm d. 15/3" følgende "bestillinger og opmærksomhedspunkter":

*"- M bestilte en sag om M's muligheder for at reagere overfor bestyrelsesformanden for Herlufsholm (jf. gult kort). STUK bedes forelægge sag for M. Frist i MLEDS: onsdag d. 16/3 kl. 12.00.*

- M bad huset rette henvendelse til TV2 hurtigst muligt mhp. at afklare om de har oplysninger, som de skal overlevere til STUK (som tilsynsmyndighed). STUK bedes (i dialog med Presse) rette henvendelse til TV2 herom.

- STUK bedes forelægge sag for M, når STUK har modtaget og vurderet redegørelsen fra Herlufsholm d. 25/3. Herunder forslag til videre proces, jf. drøftelser på mødet om muligheder for påbud, sanktioner m.v.”

I en opfølgende e-mail samme dag i samme maitråd (bilag 38) blev tilføjet:

*”I forlængelse af nedenstående har DC bestilt en M-sag med orientering om hvad M kan sige indenfor inhabilitetsreglerne ift. udtalelser om Herlufsholm. M ønsker at udtale sig på fredag.*

*Frist hos MLEDS onsdag kl. 12.00 (som en del af den sag der er bestilt nedenfor.)”*

STUK fremkom den 16. marts 2022 med en intern orientering med overskriften ”MIN: Svar til M på baggrund af internt møde”, der fremlægges som **bilag 39**. Orienteringen indeholdt svar på ministerens to bestillinger afgivet dagen før.

Hvad angår orienteringen om ministerens udtalelser inden for inhabilitetsreglerne, baserede STUK sin konkrete anbefaling til ministeren på følgende:

*”Eftersom der i øjeblikket i STUK pågår en uafsluttet tilsynssag med elevernes trivsel på Herlufsholms Skole, som kan ende med, at der skal træffes en afgørelse, kan repræsentanter fra STUK og ministeriet i øvrigt, herunder også M selv, alene omtale tilsynssagen i meget overordnede termer med fokus på sagens faktiske omstændigheder. Der gøres opmærksom på, at en inhabilitet ”smitter af” nedad i hierarkiet, hvilket betyder, at også STUK bliver inhabil i en sag, hvor M er inhabil. Dette følger over- og underordningsforholdet mellem ministeriet og styrelsen samt af mangeårig, fast praksis hos Folketingets Ombudsmand.”*

Afslutningsvis var det anført om ”Proces”, at ”STUK orienterer efter den 25. marts 2022 M om sin vurdering af og videre opfølgning på den af bestyrelsen indsendte redegørelse”.

Inden Herlufsholm nåede at besvare STUK’s anmodning om en redegørelse, afholdtes der et internt møde i Børne- og Undervisningsministeriet den 18. marts 2022 angående Herlufsholm, hvor børne- og undervisningsministeren deltog.

Som **bilag 40** fremlægges en intern e-mail af 18. marts 2022 med emnet ”Herlufsholm kostskole”, der angiver at være vedhæftet ”Referat fra M 18.03.2022”, idet STUK **opfordres (11)** til at fremlægge den vedhæftede fil, alternativt bekræfte at filen er svarende til bilag 39.

Referat af mødet fremlægges som **bilag 41**.

Ifølge referatet oplyste børne- og undervisningsministeren på mødet, at hun aftenen forinden var blevet oplyst om ”en række angiveligt alvorlige forhold på Herlufsholm”,

heriblandt voldsepisoder som ville indgå i en kommende dokumentar og en udbredt "tavshedskultur". Ministeren bemærkede, at hun "ingen dokumentation har for, at forholdene har fundet sted, men vurderer, at de har en karakter, der forpligter M til at viderebringe til STUK mhp. at kunne indgå i en samlet vurdering af verserende tilsyns-sag".

Det fremgår desuden af referatet, at ministeren havde fået viderebragt oplysningerne "fra en tidligere elev fra Herlufsholm, der ikke har gode erfaringer med Herlufsholm". På denne baggrund blev der taget følgende forbehold:

*"Ovenstående er gengivet i grove træk og skal derfor tages med forbehold for at der dels er tale om andenhåndsberetninger – den tidligere elev har ikke selv været vidne til episoderne, men har hørt om, at de skulle indgå i en dokumentar som er under udarbejdelse – og at M ingen mulighed har for at vurdere sandhedsværdien af de pågældende episoder."*

STUK har efterfølgende oplyst navnet på "den tidligere elev", som viderebragte oplysningerne til ministeren, jf. afgørelsens bilag 2 på side 13 samt svar på aktindsigtsanmodning af 20. september 2022, der fremlægges som **bilag 42**. Den pågældende havde haft ansættelse som spindoktor under den socialdemokratiske regering og i øvrigt gennem mange år været ivrig kritiker af Herlufsholm, som han havde forladt tre årtier tidligere.

Den 18. marts 2022 sendte STUK endnu et brev til skolen, der fremlægges som **bilag 43**. I brevet anmodede STUK om supplerende oplysninger i forbindelse med den skriftlige redegørelse, som Herlufsholms bestyrelse skulle indlevere til STUK senest den 25. marts 2022. Som begrundelse blev der ikke lagt skjul på ministerens personlige involvering:

*"Børne- og undervisningsministeren har efterfølgende oplyst over for styrelsen, at hun er blevet oplyst om en række angiveligt alvorlige forhold på Herlufsholm, som skulle indgå i en kommende tv-dokumentar om skolen. Det drejer sig om følgende forhold, som skulle være foregået inden for de seneste år*

- En pige er blevet brændt i panden med en cigaret og i det efterfølgende skoleår blevet mobbet med øgenavne pga. ar efter skamferingen.
- Flere andre elever skulle have oplevet at få skoddet cigaretter på deres kroppe af ældre elever.
- En dreng har oplevet at få stukket tre fingre op i anus som en straf.
- Grov systematisk fysisk vold mod samme elev(er) af samme udøvende gruppe af elever.

*Ministeren er desuden mere generelt blevet oplyst om, at der opleves at være kommet et nyt lag af seksualiseret og grovere vold på Herlufsholm end tidligere, hvor der blev udøvet "usynlig" vold der ikke efterlod synlig mærker/ar.*

*Ministeren er endelig blevet oplyst, at det dertil opleves, at den udbredte tavshedskultur på skolen bevirker, at ingen taler til udefra kommende om oplevelserne af frygt for efterfølgende afstraffelse på sovesalene om aftenen."*

Det blev tilføjet, at "[m]inisteren har bemærket over for styrelsen, at hun ikke har dokumentation for, at forholdene har fundet sted".

I sin senere afgørelse af 2. maj 2023 så STUK bort fra de nævnte, påståede forhold, jf. afgørelsen på side 11, ligesom der ikke i afgørelsen er nævnt noget om "seksualiseret" vold.

Den 22. marts 2022 fremkom STUK med en orientering under overskriften "MIN: Svar til M på baggrund af internt møde", der fremlægges som **bilag 44**.

Orienteringen var vedlagt et notat af 22. marts 2022 fra STUK, der fremlægges som **bilag 45**, og som blandt andet indeholdt følgende:

*"1) En orientering om præcedens for STUK's anvendelse af sanktioner i tilsynssager med skoler/institutioner på det private/frie område, hvor frihed-og-folkestyre-kravet er overtrådt*

*STUK's brug af sanktioner foretages efter en proportionalitetsafvejning mellem lovovertrædelse og sanktionen. STUK kan med hjemmel i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser udstede påbud til skolen, hvis der er tale om overtrædelser, som skolen vurderes at kunne rette op på inden for overskuelig tid.*

*Ved flere samtidige alvorlige overtrædelser, herunder af frihed og folkestyre-kravet, som ikke ses at kunne blive rettet op inden for en overskuelig tid, har STUK truffet afgørelser om bortfald af skolens tilskud uden forudgående påbud. STUK har da forinden også sat skolen i skærpet tilsyn. I de alvorlige tilsynssager har skolerne brudt flere forskellige regler. Afgørelserne om bortfald af tilskud har således vedrørt flere af følgende forhold, som ud fra en samlet vurdering er fundet så alvorlig, at tilskuddet måtte bortfalde:*

- *frihed og folkestyrekravet, herunder fx dekorumkravet og undervisningsmateriale,*
- *afhængighed i forhold til udlejer eller fond,*
- *undervisningens kvalitet (stå mål med-kravet) og*
- *usikkerhed om fortsat økonomisk drift.*

*STUK har siden 2017 truffet afgørelse om bortfald af tilskud til følgende frie og private grundskoler: ... De fem førstnævnte, som alle var skoler med (næsten) udelukkende elever med anden etnisk baggrund end dansk, blev primært undersøgt på grund af forhold relateret til frihed og folkestyre-kravet, mens de to sidste primært omhandlede undervisningstilbuddets kvalitet. De to sidstnævnte blev desuden frataget retten til at drive skole.*

*Dertil kommer STUK's afgørelse om bortfald af tilskud til det private gymnasium ... STK, som ligeledes var en skole med (næsten) udelukkende elever med anden etnisk baggrund end dansk. Afgørelsen var ikke begrundet direkte i overtrædelse af frihed- og folkestyrekravet, men i brud på flere forskellige regler i relation til undervisningen, timetal, faglig kompetence m.v."*

Så vidt ses var det første gang i tilsynssagen, at der internt blev henvist på skrift til frihed og folkestyrekravet.

Notatets anden del indeholdt "[e]n orientering om sanktionsmuligheder i relation til private gymnasiers adgang til at have kostafdeling". STUK konstaterede:

*"Loven indeholder heller ikke i øvrigt nogle særskilt regler om institutionernes kostafdelinger. De er dog omfattet af "frihed-og-folkestyre"-kravet i lovens § 1 a, der omfatter hele institutionens virke."*

STUK gennemgik herefter de mulige sanktioner, herunder påbud, tilskudsmæssige sanktioner og tilbagekaldelse af godkendelse til drift af gymnasiale uddannelser, samt de overordnede betingelser herfor.

Den 23. marts 2022 sendte departementet notatet tilbage til STUK vedhæftet følgemail, der fremlægges som **bilag 46**, og med bemærkning om, at departementschefen havde indsat "et par tilføjelser og spørgsmål". I det redigerede notat, der fremlægges som **bilag 47**, havde departementschefen under afsnittet om sanktionsmuligheder tilføjet følgende afsnit:

*"Der er ikke hjemmel i loven til, enten parallelt med eller uafhængigt at tilbageholdelse af tilskud, midlertidigt at suspendere undervisningen/skolevirket, hvis der måtte opstå begrundet mistanke om at en skole ikke kan løfte sit ansvar som fastsat i loven, medens forholdet undersøges."*

Departementschefen havde som en kommentar tilføjet: "Korrekt? Det er denne mulighed for at reagere hurtigt M egtl, ville ønske hun havde".

Senere samme dag sendte STUK notatet tilbage til departementet vedhæftet følgemail, der fremlægges som **bilag 48**. Som svar på departementschefens spørgsmål anførte STUK i en kommentar, at "det er korrekt, jf. mit svar herom på det interne møde".

Herlufsholm fremsendte den 25. marts 2022 sin redegørelse til STUK, der fremlægges som **bilag 49**.

I redegørelsen blev det konkluderet, at skolen "trods de aktuelle varslede bortvisnings-sager og informationer i den forventede kommende TV2-dokumentar, ikke har målinger af trivsel eller viden om antal eller niveau af enkeltsager, der i den seneste periode er behandlet af skolen, som giver anledning til at konkludere, at der på Herlufsholm er generel dårlig trivsel og kultur".



Som varslet orienterede STUK den 28. marts 2022 ministeren om Herlufsholms redegørelse ved intern orientering af samme dato med overskriften "Tilsyn med elevernes trivsel på Herlufsholm", der fremlægges som **bilag 50**.

Orienteringen indeholdt et kort overblik over indholdet af Herlufsholms redegørelse, der også var vedlagt orienteringen. Det fremgik desuden under overskriften "Proces", at "STUK er aktuelt i gang med at behandle redegørelsen og vil snarest forelægge M en ny særskilt sag med en vurdering og forslag til videre håndtering".

Det fremgår af den senere oversigt af 31. maj 2022 (bilag 11) på side 4, at ministeren den 1. april 2022 havde "set" orienteringen.

Ligeledes fremgår af oversigten på side 4, at ministeren den 5. april 2022 blev orienteret om, at der var givet aktindsigt omfattende "styrelsens orientering af M om tilsynssagen", hvilken ministeren havde "set" samme dag.

STUK fulgte op den 7. april 2022 ved orientering af ministeren med overskriften "Videre proces ift. tilsynssag om elevtrivsel på Herlufsholm", der fremlægges som **bilag 51**.

STUK vurderede i orienteringen, at Herlufsholm havde redegjort for de af STUK omtalte punkter, men at redegørelsen ikke på alle punkter var fyldestgørende, og at STUK derfor havde anmodet Herlufsholm om en supplerende redegørelse angående disse punkter.

Under overskriften "Proces" stod, at STUK ville tage stilling til "behovet for yderligere tilsynsmæssig opfølgning" på baggrund af den supplerende redegørelse, og at "M vil blive orienteret herom i særskilt sag".

Den 8. april 2022 blev Herlufsholm af STUK anmodet om en supplerende redegørelse vedrørende seks punkter. Anmodningen fremlægges med følgemail som **bilag 52**.

Herlufsholm besvarede den 3. maj 2022 anmodningen med en uddybende redegørelse, der fremlægges som **bilag 53**.

Udover en redegørelse for de punkter, som STUK havde fremhævet, indeholdt den uddybende redegørelse bemærkninger til TV2's dokumentar, som kort forinden var blevet forevist bestyrelsesformand og vicerektor. Som det fremgår, havde Herlufsholm som konsekvens af de i dokumentaren fremsatte anklager besluttet at iværksætte en uvildig advokatundersøgelse.

Det fremgår af den senere oversigt af 31. maj 2022 (bilag 11) på side 5, at ministeren den 4. maj 2022 modtog orientering om redegørelsen. STUK **opfordres (12)** til at fremlægge orienteringen samt eventuel yderligere korrespondance eller materiale i tilknytning hertil.

#### 4.6 Yderligere tiltag i anledning af TV-dokumentarudsendelse

Den 5. maj 2022 havde dokumentarudsendelsen med titlen "Herlufsholms Hemmeligheder" premiere på TV2. Programmet indeholdt interviews med en række tidligere mandlige elever på Herlufsholm, der beskrev krænkende hændelser og mobning.

Dokumentaren påkaldt sig betydelig opmærksomhed i offentligheden.

Ministeren havde allerede den 25. april 2022 modtaget link til dokumentarudsendelsen, ligesom departementschefen den 29. april 2022 havde orienteret STUK, jf. den senere oversigt af 31. maj 2022 (bilag 11) på side 5.

Ved e-mail af 6. maj 2022 til Herlufsholm, der fremlægges som **bilag 54**, anmodede STUK med henvisning til dokumentarudsendelsen om en redegørelse.

Den senere oversigt af 31. maj 2022 (bilag 11) angiver på side 5, at STUK rettede henvendelse til Herlufsholm allerede den 2. maj 2022, hvilket STUK **opfordres (13)** til at redegøre for og dokumentere.

Den 7. maj 2022 afskedigede Herlufsholms bestyrelse daværende rektor Mikkel Kjellberg, og den 9. maj 2022 anmodede bestyrelsen Advokatrådet om at udpege en advokat til den uvildige advokatundersøgelse. Kommissoriet fremlægges som **bilag 55**.

Den 16. maj 2022 fremsendte Herlufsholm sin redegørelse i anledning af dokumentarudsendelsen, der tillige omhandlede fremadrettede tiltag for at "sikre god elevtrivsel, herunder at gøre op med hård elevkultur". Redegørelsen fremlægges som **bilag 56**.

Ved e-mail af 18. maj 2022 anmodede STUK om supplerende oplysninger, hvilket materiale blev delt med STUK den 24. maj 2022. Korrespondancen fremlægges som **bilag 57-58**.

Den 8. juni 2022 meddelte Herlufsholm, at Advokatrådet havde udpeget advokat Henrik Græsdal til at forestå den uvildige advokatundersøgelse. Pressemeddelelsen, hvori der var linket til kommissoriet (bilag 55), fremlægges som **bilag 59**.

Ligeledes den 8. juni 2022 gennemførte STUK et uanmeldt tilsynsbesøg på Herlufsholm. Referat af tilsynsbesøget, der blev delt med Herlufsholm den 16. juni 2022, fremlægges som **bilag 60**.

Det fremgår af den senere oversigt af 31. maj 2022 (bilag 11) på side 5-6, at der i maj 2022 blev udarbejdet både beredskaber til "STM" og forskellige orienteringer af ministeren.

STUK **opfordres (14)** til at fremlægge orienteringer og notater til ministeren og i øvrigt korrespondance med ministeriet samt Statsministeriet i anledning af forholdene nævnt i dette afsnit 4.6.

#### 4.7 STUK's første partshøring

Ved brev af 24. juni 2022, der fremlægges som **bilag 61**, delte STUK et udkast til afgørelse med Herlufsholm som led i partshøring.

I udkastet blev der henvist både til lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser og til fri- og privatskoleloven.

Det er første gang, at tilsynet over for Herlufsholm blev henført til frihed og folkestyrekravet. Således henviste STUK indledningsvis i udkastet til "et tilsyn med frihed og folkestyrekravet med særligt fokus på elevtrivsel på Herlufsholm".

Efter gennemgang af kritikpunkter i form af navnlig en række konkrete eksempler på krænkende adfærd blandt skolens elever konkluderede STUK:

*"Ud fra en samlet vurdering af samtlige ovennævnte forhold er det styrelsens foreløbige vurdering, at Herlufsholm Skole og Gods ikke overholder og ikke har overholdt frihed og folkestyrekravet, jf. § 1 a i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser og fri- og privatskolelovens § 1, stk. 2, 2. pkt., som gælder hele skolens faktiske liv og virke, og hvor forhold vedrørende elevrelationer og hvordan skolen arbejder med elevernes trivsel har stor betydning.*

...

*Det er samlet set styrelsens foreløbige vurdering, at der er tale om så alvorlige brud på loven, som særligt centrerer sig om skolens kostafdeling, at der er grundlag for i medfør af § 25, stk. 1, i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser og fri- og privatskolelovens § 21, stk. 2, at træffe afgørelse om at pålægge skolen at tilbagebetale tidligere modtaget statstilskud i sin helhed fra og med den 8. december 2021, forventeligt indtil datoen for afgørelse i sagen. Det bemærkes, at nye oplysninger i sagen kan føre til en anden vurdering af denne periodes længde.*

...

*Det er i den sammenhæng styrelsens foreløbige vurdering, at skolens overtrædelser af lovgivningen samlet set er af en sådan karakter, at skolen i den periode, hvor overtrædelserne har kunnet påvises, ikke har været berettiget til tilskud.*

...

*Det er styrelsens vurdering, at disse forhold i en vis udstrækning også har været til stede forud for styrelsens tilsyn, bl.a. på baggrund af sagens oplysninger om forudgående episoder og ledelsens håndtering heraf, som styrelsen dog ikke med sikkerhed kan konstatere omfanget af.*

*Det er på den baggrund styrelsens foreløbige vurdering, at begyndelsen for den periode, som tilbagebetalingen af tilskud skal vedrøre, kan fastlægges til den 8. december 2021."*

STUK lagde desuden op til at udstede en række påbud "[f]or så vidt angår genopretningen af forholdene på skolen".

Herlufsholm var ikke forinden blevet varslet om muligheden for sådanne sanktioner.

Om frihed og folkestyrekravet skrev STUK på side 9:

*”Frihed og folkestyrekravet indebærer bl.a., at skolen skal forberede eleverne til medbestemmelse, medansvar, ytringsfrihed, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Enhver skole skal således have det sigte med hele sit virke, at alle skolens elever udvikler sig til demokratisk medborgerskab. Dette skal komme til udtryk i skolens samlede faktiske liv og virke. I den forbindelse har forhold vedrørende elevrelationer, og hvordan skolen arbejder med elevernes trivsel, stor betydning. Frihed og folkestyre-kravet gælder ikke kun i skolens undervisning, men i hele skolens virke. Det betyder på en skole med kostafdeling, at der også i fritidslivet, ved sociale aktiviteter og hverdagen på kostafdelingen skal arbejdes med elevernes dannelse til et samfund med frihed og folkestyre.”*

Det blev ikke i udkastet begrundet nærmere, hvorfor ”elevrelationer” og arbejde med ”elevernes trivsel” havde ”stor betydning” i sammenhæng af frihed og folkestyrekravet.

STUK gav Herlufsholm frist til den 8. august 2022 til at fremkomme med bemærkninger.

Den 25. juni 2022 meddelte Herlufsholms bestyrelse sin afgang.

Herlufsholm sendte i første række forespørgsler af 14. juli og 3. august 2022, der fremlægges som **bilag 62** og **bilag 63**, og STUK’s svar af 5. august 2022 fremlægges som **bilag 64**. Med brevet udsatte STUK høringsfristen til den 22. august 2022.

I høringssvaret af 22. august 2022, der med underbilag fremlægges som **bilag 65**, anførte Herlufsholm bl.a., at den påtænkte afgørelse om tilbagebetaling af tilskud savnede hjemmel, og at tilbagebetaling i øvrigt ville være disproportional.

Høringssvaret blev samme dag, altså den 22. august 2022, delt med ministeren, jf. orientering af 22. august 2022, der fremlægges som **bilag 66**.

Som **bilag 67** fremlægges notat af 26. august 2022 fra juridisk kontor i Børne- og Undervisningsministeriet til departementschefen vedrørende aktindsigt. Der omtales i notatet bilag A-V, og STUK **opfordres (15)** til at bekræfte, at det fulde materiale er fremlagt med bilagene til denne stævning og ellers fremlægge, hvad der måtte mangle.

I forlængelse af møde den 2. september 2022 var der yderligere korrespondance af 14. september, 23. september og 26. september 2022, der fremlægges som **bilag 68-70**.

STUK **opfordres (16)** til at fremlægge orienteringer og notater til ministeren og i øvrigt korrespondance med ministeriet i anledning af forholdene nævnt i dette afsnit 4.7. Dette inkluderer en ikke-anonymiseret udgave af ministerorienteringen af 22. august 2022 (bilag 60).

#### 4.8 Videre forløb

Ved brev af 5. oktober 2022, der fremlægges som **bilag 71**, anmeldte STUK tilsynsbesøg til afholdelse den 13. oktober 2022. Der blev ved denne lejlighed henvist til § 26 i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser. Det fremgik, at fokus for besøget "vil være skolens fremadrettede arbejde med trivslen, herunder en status på den handleplan og de initiativer, som også blev drøftet under seneste besøg".

Forinden afholdt STUK møde med Herlufsholms advokat, jf. mødereferatet, der fremlægges som **bilag 72**.

Ved e-mail af 24. oktober 2022 fremsendte STUK referat af tilsynsbesøget, der fremlægges som **bilag 73**, og efterspurgte eventuelle bemærkninger til referatet fra Herlufsholm. Herlufsholm sendte den 28. oktober 2022 referatet tilbage til STUK med Herlufsholms bemærkninger hertil, hvilket fremlægges som **bilag 74**.

Den 4. november 2022 delte Herlufsholm afrapporteringen fra den uvildige advokatundersøgelse af forholdene på skolen. Den fremlægges som **bilag 75**. Den fulde advokatundersøgelse fremlægges som **bilag 76**. STUK **opfordres (17)** til at bekræfte, at STUK modtog afrapporteringen fra den uvildige advokatundersøgelse den 4. november 2022.

Samme dag fremsendte Herlufsholm tillige – og efter forespørgsel fra STUK – skolens endelige handlingsplan for øget trivsel og skoleudvikling, der fremlægges som **bilag 77**.

Efter yderligere forespørgsel fra STUK fremsendte Herlufsholm den 8. november 2022 oversigt over fastansatte på kostskoleafdelingen, samt de ekstra ressourcer der er tilført i perioden fra 1. august til 30. oktober 2022. Oversigten fremlægges som **bilag 78**.

STUK **opfordres (18)** til at fremlægge orienteringer og notater til ministeren og i øvrigt korrespondance med ministeriet i anledning af forholdene nævnt i dette afsnit 4.8.

#### 4.9 STUK's anden partshøring

Ved e-mail af 18. januar 2023 delte STUK nyt udkast til afgørelse med Herlufsholm som led i fornyet partshøring, der fremlægges som **bilag 79**.

Der blev igen henvist både til lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser og til fri- og privatskoleloven.

I forhold til frihed og folkestyrekravet skrev STUK på side 10:

*"I styrelsens fortolkning af frihed og folkestyre-kravet er det afgørende for elevernes demokratiske dannelse og en skoles arbejde hermed, at skolen sørger for rammer, der forebygger trivselsudfordringer og understøtter god elevtrivsel og samtidig sikrer rettidig og kvalificeret indgriben og håndtering af trivselsudfordringer. Det handler bl.a. om at arbejde med elevernes forståelse for ligeværd, respektfuld dialog og omgangsformer, empati for andre osv."*

Heller ikke ved denne lejlighed blev der givet nogen nærmere begrundelse for STUK's udlægning.

Videre anførte STUK på side 10-11 omkring Dansk Center for Undervisningsmiljø (DCUM):

*“DCUM fører ikke tilsyn med skolers overholdelse af frihed og folkestyre-kravet. Det betyder, at DCUM ikke fører tilsyn med, om mistriksel og mobning på en skole fx kan være et tegn på udfordringer med efterlevelse af frihed og folkestyre-kravet på skolen. Det er videre styrelsens vurdering, at karakteren af DCUM's tilsyn heller ikke gør det muligt at afdække sådanne forhold på en skole.*

*Det er styrelsens vurdering, at elevtrivsel er et relevant element i tilsynet med skolernes overholdelse af frihed og folkestyre-kravet, idet mistriksel, når den fx kommer til udtryk i elevernes indbyrdes relationer, kan være en indikation på udfordringer med efterlevelse af frihed og folkestyre-kravet på skolen. Styrelsen betragter således skolernes arbejde med at understøtte elevernes indbyrdes relationer og de rammer for skolekulturen, som skolen drives under, som yderst relevante for efterlevelse af frihed og folkestyre-kravet.”*

På denne baggrund mente STUK sig kompetent til ”at inddrage forhold vedrørende elevtrivsel i sit tilsyn med frihed og folkestyre-kravet, og at DCUM's tilsyn med undervisningsmiljølovens bestemmelser forløber sideløbende hermed”.

STUK fremkom ikke med bemærkninger om proportionalitet, eller manglen herpå, men foretog på side 43 følgende ændring i forhold til tilbagebetalingskravet:

*“Herlufsholm Skole og Gods har for skoleåret 2021/2022 samlet modtaget 53.903.525 kr. i stats-tilskud. Heraf udgør det samlede statstilskud til skolens kostafdeling 14.183.871 kr.*

*Det er styrelsens foreløbige vurdering, at tilbagebetalingskravet samlet set skønsmæssigt bør fastsættes til 27 mio. kr., hvilket svarer til halvdelen af skolens statstilskud for skoleåret 2021/2022.”*

Den 20. januar 2023 delte Herlufsholm en meddelelse angående reaktionen på STUK's seneste partshøring på skolens hjemmeside, herunder status for skolens igangværende tiltag. Meddelelsen fremlægges som **bilag 80**.

Den 8. marts 2023 fremkom Herlufsholm med sit høringssvar (bilag 2). Vedlagt høringssvaret var desuden en række bilag, herunder et notat om hjemmelsgrundlaget for tilbagebetalingskravet udarbejdet af skolens advokat (bilag 3).

STUK **opfordres (19)** til at fremlægge orienteringer og notater til ministeren og i øvrigt korrespondance med ministeriet i anledning af forholdene nævnt i dette afsnit 4.9.

#### 4.10 STUK's afgørelse af 2. maj 2023

STUK traf afgørelse i tilsynssagen den 2. maj 2023 (bilag 1), hvilket skete under henvisning til ”et tilsyn med frihed- og folkestyrekravet med særligt fokus på elevtrivsel”.

Det var således ubestridt ikke tale om et skærpet tilsyn.

På tilsvarende vis er det ubestridt, at STUK ikke forinden havde udstedt påbud til Herlufsholm i forbindelse med tilsyn med frihed og folkestyrekravet.

STUK's vurdering var på linje med styrelsens tidligere vurderinger af 24. juni 2022 og 18. januar 2023, og der blev igen henvist både til lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser og til fri- og privatskoleloven.

STUK anførte i afgørelsen på side 1-2 og 50:

*"Styrelsen finder på det foreliggende grundlag anledning til alvorlig bekymring for elevkulturen og elevtrivsel på skolen. Det er således styrelsens vurdering, at de alvorlige og grove episoder, der har fundet sted på Herlufsholm Skole og Gods, i både omfang og karakter er udtryk for en elevadfærd og -kultur, som ikke er forenelig med frihed og folkestyrekravet og viser en adfærd, hvor ikke alle elever har overholdt almene normer for god orden og godt samvær med respektfulde relationer. Det er samtidig styrelsens vurdering, at det er udtryk for en helt utilstrækkelig håndtering af elevkulturen fra bestyrelsens og ledelsens side. Styrelsen finder således ikke, at håndteringen har sikret trygge rammer om elevernes hverdag, der er med til at forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre samt styrke og udvikle deres demokratiske dannelse og kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder."*

Videre stod i afgørelsen på side 18-19:

*"Det er en central del af frihed og folkestyrekravet, at der i arbejdet med elevernes demokratiske dannelse arbejdes med forståelse for respektfulde relationer og omgangsformer og for ligeværd og ligestilling mellem mennesker, og at dette gælder hele skolens faktiske liv og virke. Det er på baggrund af sagens oplysninger samlet set styrelsens vurdering, at Herlufsholm Skole og Gods ikke har levet og ikke til fulde lever op til dette."*

*Det er endvidere styrelsens vurdering, at bestyrelsen og skoleledelsen slet ikke i nødvendigt omfang har sikret, at alle elever på skolen som minimum overholder almene normer for god orden og godt samvær for elever på en skole, hvor der er respektfulde relationer, hvilket skal indgå i en gymnasial institutions studie- og ordensregler."*

*Det er styrelsens vurdering, at de alvorlige episoder i både omfang og karakter, der har fundet sted på Herlufsholm over en årrække er helt uacceptable og er udtryk for en elevadfærd og -kultur, som ikke er forenelig med frihed og folkestyrekravet, og viser en adfærd, hvor eleverne ikke overholder almene normer for god orden og godt samvær med respektfulde relationer. Antallet af episoder er alt for stort og efter styrelsens vurdering udtryk for en helt utilstrækkelig indsats fra bestyrelsens og skoleledelsens side for at sikre en tryk skolegang for alle elever. Episoderne er efter styrelsens vurdering udtryk for et skolemiljø, hvor skolen ikke har sikret rammer, der er med til at forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre samt styrke og udvikle deres demokratiske dannelse og kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det må efter styrelsens vurdering ikke være almindeligt med så mange grove sager på en skole. Skolens henvisning til antallet af elevsager sammenholdt med skolens samlede elevtal ændrer ikke på denne vurdering."*

I forhold til skolens tidligere bestyrelse indeholdt afgørelsen alvorlig kritik, jf. side 37:

*”På baggrund af de foreliggende oplysninger er det samlet set styrelsens vurdering, at skolens tidligere bestyrelse ikke på fyldestgørende vis har varetaget det betroede hverv, bestyrelsens medlemmer har i kraft af deres stilling på skolen. Det er derfor styrelsens vurdering, at der er grundlag for at fremsætte alvorlig kritik af skolens tidligere bestyrelse.”*

I forhold til et tidligere udkast var der ikke længere i sammenhængen kritik i forhold til oplysningspligten over for STUK, jf. herved også afgørelsens bilag 2 på side 44-45.

Med hensyn til sanktionering konkluderede STUK følgende i afgørelsen på side 51-52:

*”Det er samlet set styrelsens vurdering, at der er tale om så alvorlige brud på lovgivningen, at iværksættelse af en tilskudsmæssig sanktion i medfør af § 25, stk. 1, i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser og fri- og privatskolelovens § 21, stk. 2, er påkrævet.*

...

*På baggrund af sagens samlede oplysninger, er det styrelsens vurdering, at tilbagebetalingskravet samlet set skønmæssigt skal fastsættes til 27 mio. kr., hvilket svarer til halvdelen af skolens statstilskud for skoleåret 2021/2022.*

*Ved fastsættelse af tilbagebetalingskravets størrelse har styrelsen lagt vægt på*

- *alvoren, herunder omfanget og karakteren af overtrædelserne af frihed og folkestyrekravet,*
- *udbredelsen af overtrædelserne af frihed og folkestyrekravet på skolen,*
- *den tidsmæssig udstrækning af overtrædelserne, men også*
- *at skolens undervisningskvalitet og faglige resultater ligger højt.*

*Styrelsen har i forhold til alvoren af overtrædelserne af frihed og folkestyrekravet lagt vægt på, at der i skoleåret 2021/2022 har været et betydeligt antal episoder med grov mobning, voldsomme handlinger og krænkende adfærd, men også alvorlige episoder i tidligere skoleår, og at skolen hovedsageligt har håndteret episoderne som enkeltsager og derfor helt utilstrækkeligt i forhold til forebyggelse og sikring af et skolemiljø, som lever op til frihed og folkestyrekravet. Skolen har dermed i alvorlig grad ikke levet op til frihed og folkestyrekravet.*

*Om udbredelsen af overtrædelserne af frihed og folkestyrekravet på skolen har styrelsen lagt vægt på, at selvom skolens overtrædelse af frihed og folkestyrekravet navnlig har centreret sig om elevkulturen på skolens kostafdeling, har den usunde elevkultur samtidig i ikke ubetydelig grad påvirket skolemiljøet for alle elever, herunder også skolens dagelever. Den manglende efterlevelse af frihed og folkestyrekravet har desuden haft betydning for både skolens gymnasie-*



*elever og grundskolelever. Styrelsen finder derfor ikke grundlag for at begrænse tilbagebetalingskravet udelukkende til tilskuddet for skolens kostafdeling eller for skolens gymnasieafdeling."*

STUK **opfordres (20)** til at redegøre nærmere for, hvordan STUK beløbsmæssigt kom frem til tilbagebetalingskravet på netop 27 mio. kr., ligesom STUK **opfordres (21)** til at redegøre for, om STUK forventede, at Herlufsholm ville kunne imødekomme tilbagebetalingskravet, samt fremlægge dokumentation og øvrigt materiale om Herlufsholm eventuelle evne hertil.

På linje med STUK's tidligere afgørelsesudkast udstedte STUK "et påbud til skolen om at efterleve frihed og folkestyre-kravet", der omfattede punkterne "trygge rammer i skolen", "trygge rammer på kostafdelingen", "trivselsstrategi", "studie- og ordensregler" og "håndtering af enkeltsager".

På baggrund af afgørelsen rejste STUK krav om tilbagebetaling af tilskuddet den 17. maj 2023, og Herlufsholm betalte kravet den 26. maj 2023 med forbehold for tilbagebetaling. Dokumentation for betalingen og korrespondance i anledning heraf fremlægges som **bilag 81-83**.

STUK fandt lejlighed til i bilag 2 til afgørelsen at fremhæve ministerens personlige involvering i sagsbehandlingen:

- I bilag 2 på side 2 stod således: *"Den 24. november 2021 oplyste Børne- og Undervisningsministeriets departement til styrelsen, at børne- og undervisningsministeren havde modtaget forlydender om fysisk og psykisk afstraffelse blandt elever på skolen, især i relation til præfektordningen."*
- Ligeledes i bilag 2 stod på side 13: *"Den 18. marts 2022 modtog styrelsen fra Børne- og Undervisningsministeriets departement et notat, som indeholdt oplysninger fra børne- og undervisningsministeren om forholdene på Herlufsholm."*
- Videre står i bilag 2 på side 21-22: *"Den 2. maj 2022 anmodede styrelsen yderligere skolen om at redegøre for håndteringen af den i redegørelsen af 25. marts 2022 omtalte sag om mulig seksuel krænkelse med efterfølgende domfældelse for voldtægt. Derudover anmodede styrelsen skolen om oplysninger om evt. nyere videoer, som børne- og undervisningsministeren var blevet oplyst om fandtes, bl.a. hvor 1.g'ere tvinges til at drikke 3.g'eres urin."*

STUK **opfordres (22)** til at fremlægge orienteringer til ministeren og i øvrigt korrespondance med ministeriet i anledning af tilsyn med Herlufsholm, herunder alle orienteringer og al korrespondance og notater udvekslet mellem juni 2019 og juni 2024, som ikke er fremlagt som bilag til denne stævning, og som heller ikke fremlægges med svarskriftet til opfyldelse af andre opfordringer i denne stævning.

## 5. Faktuelle forhold i STUK's afgørelse

De faktuelle forhold, der er beskrevet i STUK's afgørelse af 2. maj 2023 (bilag 1), kan lægges til grund under den foreliggende retssag, jf. herved afsnit 2 ovenfor, hvilket sagsøger uddyber i det følgende.

Som allerede nævnt har STUK i bilag 1 og 2 til afgørelsen af 2. maj 2023 refereret en lang række modtagne oplysninger såvel som egne eksterne sagsskridt. Der er ikke i bilagene taget stilling til, hvilke af de modtagne oplysninger der kan lægges til grund, idet det i stedet fremgår af selve afgørelsen. Følgelig danner afgørelsen udgangspunkt for det følgende.

### 5.1 Episoder i skoleåret 2021/2022

Til grund for STUK's afgørelse af 2. maj 2023 lå i første række 18 episoder i skoleåret 2021/2022, der blev beskrevet således i afgørelsen, jf. side 9-11:

*"På baggrund af sagens oplysninger lægger styrelsen til grund for sin vurdering, at følgende episoder vedrørende mobning og voldsom adfærd har fundet sted på skolen i skoleåret 2021/2022. For en fuldstændig sagsfremstilling af episoderne henviser styrelsen til bilag 2.*

1. Den 17. august 2021 har en nystartet elev oplyst, at han over en periode har følt sig mobbet og intimideret under det skolen betegner, som en "fløjkrig", og hvor familien efterfølgende ikke ønskede at dele navne eller dokumenterbar viden.

2. Den 25. august 2021 har en elev tømt en brandslukker ud over en sovesal med 8 elever. På et møde dagen efter med alle gårdens elever understregede rektor, kostskolelederen og sovesallærerne, at skolen betragtede sagen som alvorlig og langt over strengen for almindelig drillerier.

3. Den 25. september 2021 slog en elev en anden elev voldsomt i ansigtet efter Fugleskydningsarrangementet, hvor den anden elev måtte på skadestuen. Samme episode omtales i klagesag 4, hvor det oplyses, at en elev har slået sin præfekt så hårdt i hovedet, at denne mistede bevidstheden.

4. Den 5. november 2021 har en 1.g-elev oplyst, at han er blevet intimideret og slået af en 2.g-elev. Sidstnævnte har over for skolens ledelse forklaret at have truet og været voldsom. Af advokatundersøgelsen (s. 117) fremgår det, at eleverne tiltvang sig adgang til den pågældende elevs værelse, og at hans forældre til skolen havde oplyst, at tre elever holdt ham fast, mens en fjerde slog ham. Han fik blå mærker.

5. På fem videooptagelser fra 18. november 2021 (modtaget fra klager i klagesag 1) ses en længere episode i et omklædningsrum, hvor en elev har fået fødderne tapet sammen, håndled stripset sammen på ryggen og får ført tape om munden, at eleven med tape om fødderne bliver hjulpet op for at blive skubbet ned igen og til sidst, stadig med tape om fødderne, bliver trukket i armene ind i et baderum af to andre elever, hvor bruseren tændes. Der er efter det oplyste fem øvrige elever til stede. Efter det oplyste er optagelserne delt i en snapchatgruppe for en gruppe drenge på Bodilgården.

6. På fem memes (billeder med tekst) af 19. november 2021 (modtaget fra klager i klagesag 1) ses samme elev, som var centrum for episoden i omklædningsrummet. Nogle memes er stilbilleder fra optagelserne i omklædningsrummet med tekst om eleven fx "fat jew dragged to gas chamber, 1944 colorized". Efter det oplyste er billederne blevet delt i en snapchatgruppe for en gruppe drenge på Bodilgården. Det fremgår af advokatundersøgelsen (s. 114), at billederne også er blevet delt i en gruppe på nettet med flere drenge fra Lassengården.

7. Den 18. november 2021 blev der optaget en lydfil foran en elevs dør, mens eleven var sammen med sin kæreste. Filen blev efterfølgende delt, hvilket efter det oplyste havde følt meget intimiderende for den pågældende elev.

8. Den 26. februar 2022 slog en elev (samme elev, som fra Fugle-skydningsarrangementet, jf. nr. 3) en anden elev på næsen. Ifølge skolens brev til forældrene måtte eleven på skadestuen og fik et sting efter at have fået et slag i ansigtet. Sagen blev politianmeldt. Det fremgår af advokatundersøgelsen (s. 131), at den udførende elev har forklaret skolen, at han forud for episoden blev slået af samme elev, som han senere slog.

Ud over episodernes omfang og karakter hæfter styrelsen sig også ved, at videoptagelser og billeder efter det oplyste har været delt i en bred kreds af elever på skolen, ligesom der er delt flere videoptagelser end dem, styrelsen har modtaget.

Skolen har i sine redegørelser af 25. marts og 3. maj 2022 foruden oven for nævnte episoder oplyst om fem elevsager, der alene beskrives ved en temaangivelse i skolens oversigter over elevsager. To sager benævnes "tyveri" og "euforiserende stoffer". De tre øvrige sager vurderes at vedrøre voldsom adfærd af eller mellem elever af samme karakter, som de oven for listede. Styrelsen lægger på den baggrund til grund for sin vurdering, at følgende hændelser af relevans for tilsynssagen har fundet sted på skolen:

9. "Hærværk" fra august 2021, hvor en elev fik en advarsel, jf. redegørelse af 3. maj 2022.

10. "Hærværk" fra november 2021, hvor en elev fik en skærpet advarsel, jf. redegørelsen af 25. marts 2022.

11. "Optrin på dansegulvet" fra februar 2022, som involverer tre elever og, hvor der blev afholdt samtaler, jf. redegørelsen af 25. marts 2022.

Skolen har også oplyst om tilfælde af mobning og uacceptabel adfærd i grundskolen. Skolen har oplyst om en dominerende drengegruppe med lukkede undergrupperinger i grundskolen, hvor skolen siden 2019 har iværksat forskellige initiativer og senest i februar 2022 har aftalt et eksternt konsulentforløb, da der ifølge sagens oplysninger fortsat er en uhensigtsmæssig adfærd blandt drengegruppen på årgangen (det fremgår ikke tydeligt, hvilken årgang der er tale om). Skolen har endvidere oplyst om en pigegruppe, der i august 2021 begyndte at udvise en mobbende adfærd på sociale medier i lukkede chatgrupper.

Klagesagerne indeholder desuden videooptagelser af flere episoder af grov mobning og voldsom elevadfærd, som efter det oplyste har fundet sted i perioden fra august til november 2021 (modtaget fra klager i klagesag 1). Styrelsen lægger på den baggrund til grund for sin vurdering, at følgende hændelser af relevans for tilsynssagen har fundet sted på skolen:

12. En episode på en sovesal ultimo september 2021, hvor styrelsen har to optagelser af en sovende elev, der dels vækkes ved, at toppen af hans hoved presses mod en tredje elevs bare ende og dels ved, at en anden elev sænker sin bare ende ned over eleven, hvorefter han mister balancen og vælter ned på den sovende elev.

13. En optagelse af samme elev, der bliver vækket ved, at han får hevet kraftigt op i sine underbukser og klager højlydt.

14. En optagelse af to elever, der holder hinanden i et hårdt greb på gulvet, og den ene skubber den andens hoved hårdt ned i gulvet.

15. En optagelse af to elever i diskussion, hvor den ene med armen om den andens hals i et kvælertag hiver denne ned på gulvet og holder personen fast.

Samme elever optræder på videooptagelser (modtaget fra klager i klagesag 1), hvor der udføres mindre grove handlinger mod andre elever eller andre elevers ting. Det drejer sig om følgende, som styrelsen finder at kunne lægge til grund for sin vurdering:

16. En optagelse af en elev, der sprøjter to flasker vand i hovedet på en elev, der ligger i sin seng.

17. En optagelse af en elev, der smider en dyne og pude ud af vinduet på en sovesal.

Ifølge oplysninger i klagesag 4 har der været yderligere en episode af voldsom adfærd, som styrelsen finder at kunne lægge til grund for sin vurdering:

18. I klagesag 4 er det oplyst, at eleven fra episoden i omklædningsrummet også har været oppe at slås med en anden elev, og at sovesalslæreren måtte adskille dem.

Det fremgår af sagens oplysninger, at flere af episoderne involverer en større gruppe af elever på tværs af forskellige kostskolegårde og omtaler ikke under 12 elever enten, som den udførende part, som den part, det går ud over, eller som en part, der observerer, videooptager eller kommenterer på handlingerne."

Herlufsholm bestrider ikke, at de nævnte 18 episoder har fundet sted, og det kan således lægges til grund under denne retssag.

Med hensyn til den samlede vurdering af episoderne er der uenighed, som det også fremgår af afgørelsen på side 12. Det samme gælder den retlige kvalifikation.

I afgørelsen på side 12 bemærker STUK særligt om oplysninger modtaget fra ministeren, jf. afsnit 4.5 ovenfor:

*"Styrelsen bemærker til sagens oplysninger om, at elever skulle være blevet brændt med en cigaret eller have fået stukket en finger op bagi, at skolen i sin redegørelse af 25. marts 2022 ses at have afkræftet eller nuanceret disse oplysninger, hvorfor de ikke er tillagt vægt i styrelsens vurdering af sagen."*

## 5.2 Episoder i andre skoleår

I afgørelsen gennemgår STUK på side 12-17 episoder fra tidligere skoleår, idet delkonklusionen på side 17 lyder:

*"Styrelsen har i vurderingen af sagens samlede oplysninger om tidligere episoder lagt vægt på, at flere af beskrivelserne i alvor og karakter ses at have en høj grad af sammenlignelighed til de episoder, som skolen har oplyst om for skoleåret 2021/2022. Det vil sige episoder, hvor elever er blevet slået i forbindelse med fester, og hvor eleverne har mobbet, slået eller krænket hinanden indbyrdes, navnlig på skolens kostafdeling."*

*Styrelsen finder således, at skolens elevkultur også forud for skoleåret 2021/2022 har indebåret, at nogle elever har mobbet, ydmyget og krænket andre elever, og at der, i flere tilfælde, er tale om ældre elever over for yngre elever."*

Herlufsholm bestrider ikke denne delkonklusion.

Ligeledes i afgørelsen behandles på side 17-18 episoder fra skoleåret 2022/2023, idet delkonklusionen på side 18 lyder:

*"Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at skolen også i indeværende skoleår har haft elevepisoder, der vedrører uacceptabel elevadfærd og skolens elevkultur på kostafdelingen."*

Herlufsholm bestrider heller ikke denne delkonklusion.

## 5.3 Trivselsmålinger

I afgørelsen på side 21 anfører STUK om trivselsmålinger:

*"Det er styrelsens vurdering, at skolens trivselsmålinger for gymnasiet, herunder de seneste trivselsmålinger fra efteråret 2021 og 2022, viser en generel god trivsel blandt skolens gymnasieelever. Det er samtidig styrelsens vurdering, at trivselsmålingerne viser, at der finder mobning af elever på stedet skolen, jf. nærmere herom nedenfor."*

*Skolen har i efteråret 2021 og 2022 gennemført den årlige trivselsmåling for gymnasiet, som måler trivsel på de fem indikatorer ("faglig individuel trivsel", "social trivsel", "læringsmiljø", "pres og bekymringer" samt "mobning") med tilhørende spørgsmål under hver af disse.*

*Den seneste trivselsmåling fra 2022 viser, at skolen generelt har forbedret sine resultater, herunder en forbedring for fire af de fem bagvedliggende spørgsmål under indikatoren for "mobning", hvor skolen dog forsat ligger lidt under landsgennemsnittet på 4,7 sammenholdt med skolens resultat på 4,6. Der er i alt seks bagvedliggende spørgsmål, som udgør indikatoren "mobning". På spørgsmålet "I hvilket omfang har du det seneste år oplevet, at elever eller ansatte på skolen er blevet presset til at gøre ting, som de ikke havde lyst til at gøre?" har skolen*

rykket sig fra en negativ afvigelse på 20 procentpoint til en positiv afvigelse på 6 procentpoint i forhold til alle stx-institutioner på landsplan. På spørgsmålet "I hvilket omfang er du det seneste år blevet udsat for følgende af de andre elever eller ansatte på skolen? Blevet kaldt grimme navne, gjort nar af eller blevet drillet på en sårende måde?" har skolen fortsat en negativ afvigelse på 18 procentpoint i forhold til landsgennemsnittet for alle stx-institutioner. Det bemærkes, at den negative afvigelse alene gælder for svarmuligheden "aldrig" for de pågældende spørgsmål. Det er styrelsens vurdering, at denne svarmulighed er væsentlig at notere set i sammenligning med de fire øvrige svarmuligheder, som i højere grad er gradbøjet ud fra et subjektivt standpunkt ("meget tit", "tit", "en gang i mellem", "sjældent"). For de resterende fire spørgsmål under indikatoren "mobning" lå skolen tidligere mellem 6-13 procentpoint under landsgennemsnittet for svarmuligheden "aldrig". Det resultat er forbedret i 2022, hvor skolen nu ligger på niveau med landsgennemsnittet for to ud af fire spørgsmål, mens skolen ligger hhv. 1 og 5 procentpoint under landsgennemsnittet for de to andre."

Ingen har anfægtet datagrundlaget i trivselsmålingerne (bilag 4-6).

De forskellige fortolkninger er sammenfattet i afgørelsen på side 21-24.

Tilsvarende gælder om Nordic Learnings undersøgelse, der fremlægges som **bilag 84**, idet der i øvrigt henvises til sammenfatningen af de forskellige fortolkninger i afgørelsen på side 24-26.

#### 5.4 Skolens håndtering

Med henvisning til nogle eksempler anfører STUK i afgørelsen på side 27:

*"Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at skolen ikke i alle tilfælde og over for alle elever sikrer, at ensartede overtrædelser håndteres og sanktioneres i henhold til skolens studie- og ordensregler, og at skolen over for alle elever håndhæver kravet om at overholde almene normer for god orden og godt samvær for elever på en institution, hvor der er respektfulde relationer."*

Herlufsholm har taget disse betragtninger til efterretning.

Om skolens arbejde med elevkulturen står i afgørelsen på side 29-30:

*"Styrelsen anerkender, at skolens oplysninger om iværksatte og planlagte trivselstiltag isoleret set er positive. Det gælder bl.a. skolens arbejde med en trivselsstrategi, nedsættelse af et trivselsudvalg, mentorordning, trivselsambassadører, forankring af arbejdet på flere niveauer på skolen og retningslinjer for videregivelse af information. ..."*

*Det er imidlertid styrelsens vurdering, at sagens oplysninger om episoder vedrørende mobning, voldsomme handlinger og krænkende adfærd i både omfang og karakter klart viser, at skolens hidtidige trivselsinitiativer har været helt utilstrækkelige til i praksis at sikre et skolemiljø med trygge rammer for alle elever, som understøtter respektfulde relationer og god elevtrivsel. Dette særligt i lyset af, at ledelsen allerede i skoleåret 2020 ses at have en erkendelse af, at skolen oplever gentagne adfærdsforstyrrelser på kostskolen, og at den samtidig konstaterer, at blot nogle få elevers adfærd kan skabe mistrivsel for de mange i fællesskabet."*

Videre står på side 31-32:

*”Skolen har løbende i tilsynet oplyst om initiativer og indsatser vedrørende elevernes trivsel, bl.a. ved den daværende bestyrelses pressemeddelelse som opfølgning på TV2-udsendelsen. Her oplyste bestyrelsen, at den øjeblikkeligt ville igangsætte en handlingsplan for at gøre grundlæggende op med alle forhold på skolen, der kan have været med til at skabe den usunde kultur. Bestyrelsen oplyste videre om afskedigelse af den daværende rektor, iværksættelse af en uvildig advokatundersøgelse, afskaffelse af præfektordningen, ændring af sovesalsordningen, så alle elever kan sove på eget værelse, udvidelse af ledelsen med en trivselsmedarbejder, etablering af en whistleblowerordning, afskaffelse af PØ-kamp, og den iværksatte trivselsundersøgelse af Nordic Learning. Skolen har i sit partshøringssvar af 22. august 2022 og i forbindelse med styrelsens til-synsbesøg den 13. oktober 2022 endvidere oplyst, at skolen, med henblik på at skabe yderligere voksenkontakt for eleverne, pr. 1. august 2022 har ansat en kostskolepædagog, pr. 1. januar 2023 har ansat en trivselsleder og har afsat ressourcer til yderligere en kostskolepædagog og to yderligere årsværk til sovesalslærerne.*

*Skolens oplysninger om disse yderligere tiltag finder styrelsen tilsvarende isoleret set positive. Der bliver her i nogen grad grebet fat om de problemstillinger, som efter styrelsens opfattelse er helt centrale – nemlig spørgsmålene omkring ledelse, adgang til ansvarlige voksne og skolens traditioner.*

*Styrelsen er imidlertid ikke betrygget i, at skolens planlagte tiltag i tilstrækkelig grad vil sikre en mærkbar forandring tæt på den enkelte elev. Styrelsen er heller ikke betrygget i, at tiltagene i sig selv er tilstrækkelige til at sikre den fremadrettede elevtrivsel på skolen, men kræver en højere grad af anerkendelse hos ledelsen og bestyrelsen af problemets omfang og karakter. Styrelsen finder således, at der er behov for mere grundlæggende at sikre en forsvarlig og tilstrækkelig ledelse af skolens kostafdeling, herunder sikre at kostafdelingen ledes efter værdier, der understøtter elevtrivslen blandt alle elever. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at det vil være nødvendigt, at skolen i sit videre arbejde sikrer, at eleverne får bedre adgang til ansvarlige voksne, der kan forebygge og håndtere trivselsudfordringer.*

*Styrelsen finder endelig, at skolens konkrete trivselstiltag kommer meget sent i et forløb, hvor der tydeligt har været en udfordring med elevtrivslen over længere tid, og som ledelsen har været opmærksom på over en længere årrække.”*

Herlufsholm har også taget disse betragtninger til efterretning.

## **6. Manglende lovhjemmel**

Herlufsholms første hovedanbringende er, at de faktuelle forhold, som STUK beskriver i afgørelsen af 2. maj 2023, jf. afsnit 5 ovenfor, hverken enkeltvis eller samlet er i strid med det krav om frihed og folkestyre, som STUK angiver som hjemmel for sin afgørelse med henvisning til § 1 a i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser og § 1, stk. 2, 2. pkt., i fri- og privatskoleloven.

Efter Herlufsholms opfattelse savner afgørelsen af 2. maj 2023 lovhjemmel.

I særdeleshed savner afgørelsen den klare og sikre lovhjemmel, som kræves henset til den voldsomme økonomiske sanktion over for Herlufsholm i form af tilbagebetaling af et stort millionbeløb.

Der er ikke grundlag for nogen tilbageholdenhed i prøvelsen.

### 6.1 Frihed og folkestyrekravet

Med hensyn til frihed og folkestyrekravet lyder § 1 a i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser:

*”Skolen eller kurset skal efter sit formål og hele sit virke forberede eleverne eller kursisterne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes eller kursisternes demokratiske dannelse og deres kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene.”*

Fri- og privatskoleloven fastsætter i § 1, stk. 1 og 2:

*”Friskoler og private grundskoler (frie grundskoler) kan inden for rammerne af denne lov og lovgivningen i øvrigt give undervisning, der stemmer med skolernes egen overbevisning, og tilrettelægge undervisningen i overensstemmelse med denne overbevisning. Skolerne afgør inden for de samme rammer frit, hvilke elever de vil have på skolerne.*

*Stk. 2. Frie grundskoler giver undervisning inden for børnehaveklasse og 1.-9. klassetrin, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Skolerne skal efter deres formål og i hele deres virke forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes demokratiske dannelse og deres kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene. Skolerne kan tillige omfatte 1-årig undervisning på 10. klassetrin.”*

Frihed og folkestyrekravet er allerede behandlet i afsnit 3 ovenfor.

Kravet angår ikke trivsel, men holdninger, og kravet fastsætter en ramme for holdningspåvirkning.

Det forsøg på ny udlægning af frihed og folkestyrekravet, der fandt udtryk omkring 2019/2020, jf. afsnit 4.1 ovenfor, må afvises.

I særdeleshed kan trivsel ikke udgøre hovedindholdet i en kritik, der henføres til frihed og folkestyrekravet, og slet ikke en afgørelse med så voldsom en økonomisk sanktion som den foreliggende, der tværtimod kræver klar og sikker lovhjemmel.

### 6.2 STUK's redegørelse for retligt grundlag

Bilag 3 til STUK's afgørelse af 2. maj 2023 indeholder en redegørelse for det hævdede retlige grundlag, som netop bekræfter, at afgørelsen savner lovhjemmel.

STUK afslutter sin argumentation i bilaget med følgende afsnit i bilag 3 på side 4, der ligeledes fremgår af selve afgørelsen på side 50:



*”Endelig bemærker styrelsen, at ovenstående er styrelsens fortolkning af frihed og folkestyrekravet, der efter styrelsens opfattelse må betragtes som en retlig standard, som udvikler sig med den til enhver tid værende samfundsmæssige forståelse af, hvad der ligger i at leve i et samfund med frihed og folkestyre.”*

Når STUK finder anledning til at hævde, at frihed og folkestyrekravet er ”en retlig standard”, der ”udvikler sig” – og altså er dynamisk – fremstår det som en erkendelse af, at historiske, retlige kilder ikke giver grundlag for den udlægning af frihed og folkestyrekravet, som ligger til grund for afgørelsen.

Samtidig må det være klart, at frihed og folkestyrekravet er alt andet end en retlig standard, som kan formes og udvikles i STUK’s hænder.

Frihed og folkestyrekravet har siden indførelsen i 2002 været behandlet gentagne gange i Folketinget med løbende lovændringer til følge, jf. afsnit 3 ovenfor, og det ville være i strid med lovgivningshistorikken at tillægge forvaltningen en særlig frihed i form af dynamik.

Dertil kommer, at frihed og folkestyrekravet netop udtrykker det stik modsatte af en dynamisk retlig standard. Kravet blev oprindeligt indført som led i udlændingepolitikken, jf. afsnit 3.1 til 3.4 ovenfor, og det angår ifølge lovens ordlyd netop ”grundlæggende” friheds- og menneskerettigheder, idet fokus i forarbejderne særligt har været på grundlovens kapitel VIII, jf. afsnit 3.2, 3.4 og 3.6 ovenfor.

Når STUK hævder det modsatte i afgørelsen, bekræfter det blot, at frihed og folkestyrekravet ud fra tilgængelige retskilder og fortolkningshensyn ikke kan udstrækkes til trivsel.

Gennemgang af det retlige grundlag i bilag 3 indledes i øvrigt med gengivelse af lovbestemmelserne såvel som udvalgte lovforarbejder. Det gælder for alle citaterne, at der ingen henvisninger er til trivsel.

I bilag 3 på side 3 tilføjes:

*”Frihed og folkestyrekravet indebærer for både fri- og privatskoler og private gymnasier bl.a., at skolen skal forberede eleverne til medbestemmelse, medansvar, ytringsfrihed, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre.”*

Herefter anføres:

*”Det forudsætter i styrelsens optik, at der i arbejdet med elevernes demokratiske dannelse skal arbejdes med forståelse for respektfulde relationer og omgangsformer, og ligeværd og ligestilling i alle relevante forhold, ikke kun i forhold til køn.”*

Som ordene ”i styrelsens optik” angiver, kan denne forudsætning ikke føres tilbage til lovens ordlyd eller forarbejder.

Videre står:

*”Enhver skole skal således have det sigte med hele sit virke, at alle skolens elever udvikler sig til demokratisk medborgerskab med respekt for andres rettigheder og synspunkter. Dette skal komme til udtryk i skolens samlede faktiske liv og virke.”*

Det er først herefter, at STUK finder at kunne tilføje trivsel, i øvrigt uden anden begrundelse end den følgende sætning:

*”I den forbindelse har forhold vedrørende elevrelationer og elevernes omgangsformer, og derfor også hvordan skolen arbejder med elevernes trivsel, stor betydning.”*

Det forhold, at trivsel kan befordre mange ting i en skole, herunder demokratisk dannelse – ganske som eksempelvis de fysiske rammer, gode lærerkræfter og andre elevers aktive deltagelse kan befordre mange ting – gør naturligvis ikke, at trivsel kan gøres til en del af demokratisk dannelse eller frihed og folkestyrekravet, lige så lidt som krav til de fysiske rammer, lærerkræfter eller aktivitetsniveau kan gøres til en del af frihed og folkestyrekravet.

De efterfølgende afsnit i bilag 3 på side 3-4 er da også ganske diffuse.

Således anføres, at ”trivselsproblematikker kan være et relevant element at inddrage i styrelsens tilsyn med frihed og folkestyre-kravet”, og ”særligt når disse vedrører udfordringer med elevernes omgangsformer og deres respekt for andres rettigheder”.

Videre afviser STUK, at ”lav eller manglende trivsel blandt elever i sig selv er en overtrædelse af frihed og folkestyre-kravet”, idet “[m]istrivsel kan have mange årsager”. Men STUK tilføjer så, at når lav eller manglende trivsel kommer til udtryk i elevernes indbyrdes relationer, kan den være ”en indikation på (alvorlige) frihed og folkestyreproblematikker”.

Lidt senere tilføjer STUK:

*”Styrelsen bemærker endvidere, at spørgsmål om elevtrivsel også indgår i styrelsens tilsyn med andre uddannelsesområder, herunder i tilsynet med folkeskolen, gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelser, da trivsel har stor betydning for elever og kursisters udbytte af undervisning og deres videre dannelse. Trivsel er således en indikator såvel i forhold til frihed og folkestyre-kravet som i forhold til undervisningens kvalitet.”*

Disse løse betragtninger om trivsel som et ”element” eller en ”indikation” i forhold til frihed og folkestyrekravet blot bekræfter, at afgørelsen af 2. maj 2023, der har fokus på trivsel, savner hjemmel, og det gælder som allerede anført i særdeleshed, når trivsel står alene, og når afgørelsens voldsomme økonomiske sanktioner tages i betragtning.

Den manglende hjemmel finder i øvrigt også et enkelt og konkret udtryk, når STUK i afgørelsen på side 22 skriver:

*”Styrelsen finder ikke, at den undersøgelse, som skolen har oplyst at have igangsat sammen med elevrådet med drøftelser i klasserne, er egnet til at afdække baggrunden for svarene, da klasse-drøftelser kan være til hinder for, at elever står frem med uddybende oplysninger.”*

Og igen på side 25 tilføjer:

*”Styrelsen bemærker, at det i rapporten er anført som en begrænsning ved undersøgelsen, at den er udført på skoleniveau og gruppeniveau, idet det kan medføre, at enkelte elever, som fx oplever fysisk, psykisk eller social smerte, ikke i tilstrækkelig grad oplever at kunne udtrykke sig nuanceret og trygt i undersøgelsen. Det er styrelsens vurdering, at dette er en væsentlig begrænsning for afdækning af netop mobning, elevkultur og en evt. tavshedskultur.”*

Sådanne samtaler i grupper er præcist normen i forhold til frihed og folkestyrekravet, også fordi kravet ikke omfatter trivsel. I forbindelse med indførelse af muligheden for samtaler blev det således i 2016 i lovforslaget (L 36) anført, jf. herved også afsnit 3.4 ovenfor:

*”De nærmere rammer for samtaler mellem elever og tilsynsmedarbejderne vil blive søgt aftalt mellem skolens leder og tilsynsmedarbejderne. Udover de samtaler, der efter gældende tilsynspraksis kan finde sted i forbindelse med observation af undervisning, vil samtaler med eleverne som udgangspunkt foregå som pædagogiske tilsynssamtaler, fx med klasser, med elevråd eller tilsvarende grupper i forbindelse med styrelsens tilsynsbesøg. Samtalerne vil have en uformel karakter, og styrelsens spørgsmål og formen på samtalen vil blive afpasset i overensstemmelse med elevernes alder og modenhed og vedrøre undervisning og elementer i frihed og folkestyrekravet. Styrelsen vil som altovervejende hovedregel tale med flere elever af gangen. Hvis en elev selv ønsker en samtale alene, vil dette dog blive imødekommet. Det er frivilligt for eleverne, om de ønsker at deltage i samtaler med styrelsen”*

### **6.3 Bekendtgørelsen om studie- og ordensregler m.v. i de gymnasiale uddannelser**

I afgørelsen af 2. maj 2023 henviser STUK også til bekendtgørelse nr. 1338 af 9. december 2019 om studie- og ordensregler m.v. i de gymnasiale uddannelser.

Der er pligt til at fastsætte studie- og ordensregler, jf. § 43, stk. 1, i gymnasieloven og § 1, stk. 1, i bekendtgørelsen.

STUK henviser i afgørelsen til bekendtgørelsen og særligt til § 2, stk. 4, der lyder:

*”Institutionens ordensregler indebærer endvidere uanset deres konkrete indhold, at eleverne som minimum skal overholde almene normer for god orden og godt samvær for elever på en uddannelsesinstitution, hvor der er respektfulde relationer mellem eleverne indbyrdes og mellem eleverne og institutionens bestyrelsesmedlemmer, ledere, lærere og andre ansatte. Reglerne indebærer endvidere uanset deres konkrete indhold en pligt for eleverne til umiddelbart og loyalt at efterfølge de konkrete anvisninger, som institutionen giver dem for at opretholde eller genoprette god orden på institutionen, uanset om disse gives mundtligt eller skriftligt.”*

Til sammenligning henviser STUK ikke i afgørelsen til § 2, stk. 3, om "de forpligtelser, som de [eleverne] efter loven og regler, som er fastsat i medfør af loven, er underlagt i relation til deres uddannelse, herunder mødepligten og pligten til aktiv deltagelse i undervisningen".

Bekendtgørelsen har hjemmel i § 43, stk. 3, § 44, stk. 2, og § 72, stk. 2, i gymnasieloven, der fremhæver den rolle, som skolens egen ledelse indtager i forhold til studie- og ordensregler.

Bekendtgørelsen har derimod ikke hjemmel i frihed og folkestyrekravet, og der angives heller ingen sammenhæng hermed, uanset kravet er fastsat også i § 1, stk. 4, i gymnasieloven.

Når STUK i afgørelsen af 2. maj 2023 ikke desto mindre henviser til bekendtgørelsen, herunder "almene normer for god orden og godt samvær for elever på en uddannelsesinstitution, hvor der er respektfulde relationer", blot bekræfter det, at frihed og folkestyrekravet ikke handler herom eller om trivsel, men om andre forhold.

#### 6.4 Undervisningsmiljøloven

I det hele taget er trivsel retligt reguleret andetsteds, således ikke mindst i undervisningsmiljøloven, hvilket tillige bekræfter, at der intet grundlag er for den udlægning af frihed og folkestyrekravet, som STUK lægger op til i afgørelsen af 2. maj 2023.

Til illustration fremlægges som **bilag 85** Advokatfirmaet Poul Schmiths rapport af 16. maj 2024 vedrørende en folkeskole, idet der særligt henvises til side 19-25.

Der er pligt til at fastsætte en antimobbestrategi, jf. § 1 b i undervisningsmiljøloven.

Videre fastsætter § 1 c, stk. 1:

*"Konstaterer uddannelsesstedets ledelse problemer med det psykiske undervisningsmiljø i form af mobning el. lign., udarbejder ledelsen en handlingsplan, hvoraf det fremgår, med hvilke foranstaltninger problemerne effektivt bringes til ophør. Tilsvarende gælder, hvis uddannelsesstedets ledelse eller en elevs forældremyndighedsindehavere anser det for nødvendigt som følge af elevens bekymrende tilstand eller adfærd, herunder sygdom og fravær, på grund af problemer med det psykiske undervisningsmiljø i form af mobning el. lign."*

I forbindelse med indførslen af bestemmelsen, og efter omtale af folkeskoleloven, bekendtgørelsen om studie- og ordensregler i de gymnasiale uddannelser og lov om erhvervsuddannelse, blev det om gældende ret i lovforslaget fra 2017 (L 123) anført:

*"Der er ikke i de øvrige institutions- eller uddannelseslove på grundskole- og ungdomsuddannelsesområdet bestemmelser om handlingsplaner i forbindelse med problemer med det psykiske undervisningsmiljø eller om orden eller lignende."*

Den formulering omfatter også frihed og folkestyrekravet.

Der er klageadgang for elever i medfør af § 7 a i undervisningsmiljøloven, ligesom Dansk Center for Undervisningsmiljø fører tilsyn med overholdelse af loven, jf. § 7 e.

I § 7 c er fastsat, at Dansk Center for Undervisningsmiljø kan udstede påbud om opfyldelse af en handlepligt efter § 1 b og § 1 c inden for en rimelig frist. Videre står i stk. 3:

*”Undervisningsministeren tilbageholder efter anmodning fra centeret tilskud til et selvejende uddannelsessted, som ikke har efterlevet et påbud udstedt efter stk. 1, indtil dette er efterlevet, eller lader tilskud helt bortfalde.”*

Som det fremgår, er det i loven lagt til grund, at tilskudsmæssige konsekvenser først kommer på tale efter påbud og overtrædelse heraf, ligesom tilskudsmæssige konsekvenser er begrænset til fremtiden.

I det bagvedliggende lovforslag stod i tilknytning hertil:

*”Efter den foreslåede bestemmelse i stk. 3 vil undervisningsministeren efter anmodning fra centeret skulle tilbageholde tilskud til et selvejende uddannelsessted, som ikke har efterlevet et påbud udstedt efter stk. 1, indtil dette er efterlevet, eller at lade tilskud helt bortfalde. Ministeriet vil være forpligtet til at lægge DCUM’s bindende afgørelse til grund, medmindre afgørelsen er behæftet med en åbenbar og væsentlig mangel.*

*Det vil være DCUM, som fastsætter størrelsen på tilskudstilbageholdelsen eller i særligt grove tilfælde tilskudsbortfaldet. Der bør normalt ikke være tale om større beløb end op til højst 100.000 kr. i særligt grove tilfælde. Særligt grove tilfælde kan fx være forløb, hvor uddannelsesstedets ledelse har været opmærksom på, at mobning har fundet sted, men ikke har grebet ind på trods af alvorlige konsekvenser for de berørte elever og deres skolegang. Beløbet skal fastsættes, så det ikke er af ubetydelig størrelse for uddannelsesstedet, men under hensyn til uddannelsesstedets økonomi, så tilskudstilbageholdelsen eller bortfaldet af tilskud ikke bringer udførelsen af lovbestede opgaver i fare.”*

Disse betragtninger er bindende også for STUK og kan naturligvis ikke omgås ved en ny udlægning af frihed og folkestyrekravet uden mandat fra Folketinget.

## **7. Manglende proportionalitet og saglighed**

Herlufsholms andet hovedanbringende er, at sanktionen for den tilsidesættelse af frihed og folkestyrekravet, som STUK mener at kunne fastslå, og hvilken ikke er begrænset til en stribe påbud, men også består i pålæg om tilbagebetaling af 27 mio. kr., er i strid med forvaltningsretten og i første række proportionalitetsgrundsætningen, men også magtfordrejlslæren.

Tilbagebetaling er et særdeles byrdefuldt indgreb, som ikke blot kræver klar og sikker lovhjemmel, men tillige proportionalitet.

Proportionalitetsgrundsætningen medfører konkret, at ethvert indgreb foretaget af forvaltningen skal være nødvendigt og forholdsmæssigt.

I kravet om nødvendighed ligger, at når forvaltningen kan vælge mellem flere forskellige typer af indgreb til opnåelse af et ønsket resultat, er forvaltningen forpligtet til at vælge det mindst indgribende indgreb, som er tilstrækkeligt til opnåelse af formålet.

I kravet om forholdsmæssighed ligger, at indgrebet alene må iværksættes, hvis det står i rimeligt forhold til formålet hermed.

Der er ikke grundlag for nogen tilbageholdenhed i prøvelsen.

STUK's pålæg om tilbagebetaling af 27 mio. kr. var hverken nødvendigt eller forholdsmæssigt, og pålægget er også i konsekvens heraf – og uafhængigt af den manglende lovhjemmel – ugyldigt.

Tilbagebetalingskravet i STUK's afgørelse var unødvendigt, fordi de af STUK fremsatte påbud var tilstrækkelige i forhold til STUK's kritik af Herlufsholm.

STUK skriver således selv i afgørelsen på side 53, at "det med henblik på at genoprette forholdene på skolen vil være tilstrækkeligt og dermed den proportionale sanktion først at udstede et påbud til skolen om at efterleve frihed og folkestyre-kravet".

STUK begrundet ikke, hvorfor skolen alligevel skal tilbagebetale 27 mio. kr. i anledning af de forhold i skoleåret 2021/22, som begrundet påbuddene.

I de tidligere tilsynssager har Herlufsholm altid udvist samarbejdsvilje, og Herlufsholm har altid fulgt STUK's anvisninger efter bedste evne. Det fremgår også af handlingsforløbet frem mod STUK's afgørelse i den konkrete tilsynssag, hvor Herlufsholm allerede forinden havde igangsat adskillige og omfattende indsatser, herunder for at imødekomme STUK's påtænkte påbud, jf. herved også bilag 1 og 2 til afgørelsen.

En tilskudsmæssig sanktion burde i hvert fald ikke være bragt i spil indledningsvis, og anvendelsen af en så voldsom sanktion som et tilbagebetalingskrav burde have afventet virkning af de udstedte påbud.

Der kan i den sammenhæng henvises til, at der i lovforarbejder i forhold til frihed og folkestyrekravet henvises til "meget overordnede principper", jf. afsnit 3.1 ovenfor, og hvilke er det modsatte af "snæver og præcis regulering", jf. afsnit 3.4 ovenfor.

STUK har da også i notat af 22. marts 2022 (bilag 45) redegjort for, at STUK ikke tidligere har truffet afgørelser om bortfald af tilskud uden at den pågældende skole enten havde fået et forudgående påbud eller havde været sat i skærpet tilsyn.

I den sammenhæng fremhævede STUK selv proportionalitetsprincippet i sit notat af 26. september 2017 om proces og sanktioner (bilag 10).

Proportionalitetsprincippet blev i sammenhæng af lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser fremhævet med lovforslaget i 2019 (L 218), jf. afsnit 3.6 ovenfor, hvor det bl.a. blev anført, at "[h]vis der i forbindelse med tilsyn konstateres, at en

institution ikke overholder frihed og folkestyre-kravet vil styrelsen i medfør af den gældende § 24 kunne give institution et påbud om at foretage konkrete ændringer af den pågældende virksomhed”, og at “[h]vis institutionen ikke ændrer den pågældende virksomhed, vil det kunne få tilskudsmæssige konsekvenser efter lovens § 25, stk. 1 ...”.

Tilsvarende har STUK selv i sammenhæng af fri- og privatskoleloven ifølge dommen i en byretssag, der fremlægges som **bilag 86**, i 2024 udtalt, at “det ... er fast praksis, at tilbagebetalingsbeløbet udmåles fra det tidspunkt, hvor en skole sættes under skærpet tilsyn”.

Herlufsholm havde ikke tidligere modtaget påbud eller været underlagt skærpet tilsyn.

Det kan således konstateres, at den foreliggende afgørelse af 2. maj 2023, for så vidt angår tilbagebetalingskravet, er i strid med “fast praksis” som formuleret af STUK selv.

Tilbagebetalingskravet i STUK’s afgørelse er desuden uforholdsmæssigt, fordi de af STUK fremhævede kritikpunkter ikke kan begrunde en sanktionstype af denne karakter. Der er således ikke støtte for, at trivselsmæssige udfordringer kan begrunde så voldsom en sanktion, der i udgangspunktet er ruinerende og derfor kan sammenholdes med den situation, som er reguleret i fri- og privatskolelovens § 9 h.

STUK har på linje hermed bekræftet i e-mailkorrespondance af 25. oktober 2022, der fremlægges som **bilag 87**, at der ikke tidligere er eksempler i STUK’s praksis på, at et tilbagebetalingskrav grundet trivselsmæssige forhold har omfattet hele den pågældende skole. Faktisk er der slet ikke tidligere eksempler på, at STUK har sanktioneret en skole grundet trivselsmæssige forhold, hverken gennem et tilbagebetalingskrav eller en mere lempelig sanktion.

Dette støttes yderligere af STUK’s notat af 22. marts 2022 (bilag 45), hvori STUK har redegjort for, at der i de tilsynssager, som er så alvorlige, at tilskuddet bortfaldt, har været tale om flere alvorlige regelovertrædelser. Disse overtrædelser har ifølge STUK vedrørt “frihed- og folkestyrekravet, herunder fx dekorumkravet og undervisningsmateriale, afhængighed i forhold til udlejer eller fond, undervisningens kvalitet (stå mål med-kravet) og usikkerhed om fortsat økonomisk drift”.

STUK har ikke begrundet sin afgørelse med, at Herlufsholm skulle have tilsidesat én eneste af de konkrete forpligtelser, som STUK nævner i sit notat af 22. marts 2022, og der er så meget desto mere ikke tale om flere alvorlige overtrædelser.

Forvaltningsafgørelser er ved flere lejligheder blevet tilsidesat, hvis domstolene har fundet, at sanktionen var for hård sammenlignet med regelovertrædelserne. I UfR 1999.1880 V og UfR 2001.669 V tilsidesatte landsretten i begge sager en afgørelse om inddragelse af tilladelse til industrifiskeri, da regelovertrædelserne ikke var tilstrækkeligt grove til, at de kunne begrunde en så indgribende sanktion. I UfR 2004.845 H fandt

Højesteret, at afskedigelse af en kommunalt ansat tandlæge var en disproportional sanktion, da indgrebets hårdhed ikke stod på mål med de påståede tjenesteforseeelser.

Afgørelsen af 2. maj 2023 er på alle fronter et udtryk for, at STUK har fraveget sin praksis og foretaget en helt enestående vurdering, der indebærer en helt ekstraordinær hård sanktion.

Sagsøger gør også gældende, at afgørelsen af 2. maj 2023 er usaglig, ligesom der tages forbehold for at anføre andre grunde til støtte for ugyldighed, herunder inhabilitet. Sagsøger vil uddybe disse forhold, når svarskriftet foreligger, og sagsøgers opfordringer i denne stævning er opfyldt.

STUK **opfordres (23)** til at redegøre for alle tidligere sager siden 2002, hvor STUK har rejst krav om tilbagebetaling af statstilskud med henvisning til tilsidesættelse af frihed og folkestyrekravet, herunder for hver enkelt sag hvad tilsidesættelsen bestod i, og særligt om den angik trivsel, såvel som tilbagebetalingskravets størrelse og hvorvidt skolen har fortsat sit virke efter tilbagebetalingen.

## 8. Bevisførelse

Herlufsholm støtter ret på de med stævningen fremlagte dokumentbeviser.

Forstander Hermann Haraldsson vil afgive partsforklaring.

Yderligere bevisførelse, herunder eventuel vidneførelse, fastlægges på et senere tidspunkt, men det er sagsøgers forventning, at der som klart udgangspunkt ikke er behov for vidneførelse, jf. herved også retsplejelovens § 341.

Såfremt dokumenter fremlagt af Herlufsholm som bilag ikke er de endelige versioner, **opfordres (24)** STUK til at fremlægge endelige versioner.

## 9. Sagens behandling

### 9.1 Henvisning til Østre Landsret

Sagsøger anmoder om, at sagen henvises til behandling ved Østre Landsret, jf. retsplejelovens § 226, stk. 1, idet sagen er af principiel karakter og har generel betydning for retsanvendelsen og retsudviklingen såvel som væsentlig samfundsmæssig rækkevidde i øvrigt.

Sagen angår således spørgsmål om lovfortolkning, i særdeleshed en udlægning af frihed og folkestyrekravet fra ressortmyndighedens side, som er ny, jf. afsnit 4.1 ovenfor, og hvorom i hvert fald kan siges, at lovfortolkningen ikke er afklaret i retspraksis.

Samtidig er der tale om en sag, som har været genstand for betydelig bevågenhed i medier og offentlighed, og som vil danne præcedens for det fremtidige tilsyn med private skoler og gymnasier i almindelighed.



Som det ligeledes fremgår af afsnit 4.1, har STUK siden 2019/2020 lagt sin nye udlægning af frihed og folkestyrekravet indbefattende trivsel til grund i sin tilsynspraksis.

**9.2 Subsidiær begæring om tredommerbehandling**

Henvises sagen ikke til Østre Landsret, anmoder sagsøger af samme grunde om, at sagen behandles af tre dommere, jf. retsplejelovens § 12, stk. 3, nr. 1.

**10. Momsregistrering**

10.1 Sagsøger er momsregistreret.

København, den 26. juni 2024

Ole Spiermann

**Bilagliste**

|          |   |
|----------|---|
| Bilag 1  | STUK's afgørelse af 2. maj 2023 med tilhørende underbilag   |
| Bilag 2  | Herlufsholms hørings svar af 8. marts 2023 med tilhørende underbilag  |
| Bilag 3  | Notat om hjemmelsgrundlaget for STUK's påtænkte tilbagebetalingskrav med tilhørende underbilag  |
| Bilag 4  | National trivselsmåling for Herlufsholm 2022  |
| Bilag 5  | National trivselsmåling for Herlufsholm 2021  |
| Bilag 6  | National trivselsmåling for Herlufsholm 2023  |
| Bilag 7  | STUK's inspirationsmodel til identificering af frihed og folkestyre fra 2012  |
| Bilag 8  | Høringsnotat til lovforslag nr. 36 af 6. oktober 2016   |
| Bilag 9  | Notat af 4. november 2016 til Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg  |
| Bilag 10 | STUK's notat af 26. september 2017 om proces og sanktioner i tilsynet med de frie grundskoler   |
| Bilag 11 | Oversigt af 31. maj 2022 til brug for ministerbetjening om Ms viden om problematiske forhold på Herlufsholm   |
| Bilag 12 | STUK's tilsynsplan for 2020 fra december 2019   |
| Bilag 13 | Børne- og Undervisningsministeriets vejledning fra november 2020 om underretningspligten til ansatte på fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler |
| Bilag 14 | STUK's tilsynsberetning for 2020  |
| Bilag 15 | Orientering af direktøren i STUK af 24. november 2021 med tilhørende bilag om to tilsynssager   |
| Bilag 16 | Brev fra STUK til Herlufsholm af 28. januar 2020 angående inddragelse i det tematiske tilsyn  |

|          |   |
|----------|---|
| Bilag 17 | Redegørelse til STUK af 18. februar 2020  |
| Bilag 18 | STUK's brev af 24. april 2020 med Herlufsholms indarbejdede svar af 30. april 2020                                  |
| Bilag 19 | Brev fra STUK til Herlufsholm af 28. august 2020 om afslutning af tematiske tilsyn                                  |
| Bilag 20 | Brev fra STUK til Herlufsholm om opfølgning af 14. juni 2021  |
| Bilag 21 | Herlufsholms svar på opfølgning på tematisk tilsyn af 20. august 2021 med tilhørende underbilag                     |
| Bilag 22 | Brev fra STUK til Herlufsholm af 30. september 2021   |
| Bilag 23 | STUK's telefonnotat af 24. november 2021  |
| Bilag 24 | E-mail fra journalist til Herlufsholm af 30. november 2021  |
| Bilag 25 | Brev af 3. december 2021 angående tilsynsbesøg på Herlufsholm   |
| Bilag 26 | STUK's opsamling på tilsynsbesøget af 8. december 2021  |
| Bilag 27 | STUK's skriftlige orientering af ministeren af 9. december 2021   |
| Bilag 28 | E-mailkorrespondancer i ministeriet af 14. december 2021  |
| Bilag 29 | E-mail fra departementet til STUK af 15. december 2021  |
| Bilag 30 | Orientering til Børne- og undervisningsudvalget af 10. december 2021  |
| Bilag 31 | Børne- og Undervisningsministeriets høringsbrev af 11. januar 2022  |
| Bilag 32 | STUK's afgørelse i bortvisningssager af 10. februar 2022  |
| Bilag 33 | Brev fra STUK til Herlufsholm af 10. februar 2022 om indkaldelse til møde med skolens ledelse                       |
| Bilag 34 | Internt notat af 11. februar 2022 til ministeren angående udvikling i tilsynet med elevernes trivsel på Herlufsholm |
| Bilag 35 | Herlufsholms præsentation til brug for mødet af 28. februar 2022  |

|          |  |
|----------|--|
| Bilag 36 | Brev fra STUK til Herlufsholm af 2. marts 2022 om anmodning om redegørelse                               |
| Bilag 37 | E-mail fra departementet til STUK af 11. marts 2022  |
| Bilag 38 | E-mailkorrespondance mellem departementet og STUK af 15. marts 2022                                      |
| Bilag 39 | Intern orientering af ministeren af 16. marts 2022   |
| Bilag 40 | E-mail fra departementet til STUK af 18. marts 2022  |
| Bilag 41 | Referat af mødet af 18. marts 2022   |
| Bilag 42 | Svar på aktindsigtsanmodning af 20. september 2022   |
| Bilag 43 | Brev fra STUK til Herlufsholm af 18. marts 2022 angående anmodning om supplerende oplysninger            |
| Bilag 44 | STUK's orientering af ministeren af 22. marts 2022   |
| Bilag 45 | STUK's notat til ministeren af 22. marts 2022  |
| Bilag 46 | E-mail fra departementet til STUK af 23. marts 2022  |
| Bilag 47 | Departementets bemærkninger til STUK's notat af 23. marts 2022   |
| Bilag 48 | STUK's opdaterede notat til ministeren af 23. marts 2023   |
| Bilag 49 | Herlufsholms redegørelse til STUK af 25. marts 2022  |
| Bilag 50 | STUK's orientering af ministeren af 28. marts 2022   |
| Bilag 51 | STUK's opfølgende orientering af ministeren af 7. april 2022.  |
| Bilag 52 | STUK's anmodning om en supplerende redegørelse fra Herlufsholm af 8. april 2022                          |
| Bilag 53 | Herlufsholms uddybende redegørelse til STUK af 3. maj 2022.  |
| Bilag 54 | E-mail fra STUK til Herlufsholm af 6. maj 2022 om anmodning om redegørelse grundet dokumentarudsendelsen |

|          |   |
|----------|---|
| Bilag 55 | Kommissorie for Herlufsholms uvildige advokatundersøgelse af 8. juni 2022   |
| Bilag 56 | Herlufsholms redegørelse til STUK af 16. maj 2022 for indholdet om TV2-udsendelse med tilhørende underbilag   |
| Bilag 57 | E-mail fra STUK til Herlufsholm af 18. maj 2022   |
| Bilag 58 | E-mailkorrespondance mellem STUK og Herlufsholm i perioden 19.-24. maj 2022 angående anmodningen om supplerende redegørelse med tilhørende underbilag |
| Bilag 59 | Herlufsholms pressemeddelelse af 8. juni 2022 vedlagt kommissorium for advokatundersøgelse  |
| Bilag 60 | Referat af STUK's uanmeldte tilsynsbesøg af 8. juni 2022  |
| Bilag 61 | Brev fra STUK til Herlufsholm af 24. juni 2022 angående udkast til afgørelse som led i partshøring  |
| Bilag 62 | Herlufsholms forespørgsler af 14. juli 2022   |
| Bilag 63 | Herlufsholms forespørgsler af 3. august 2022  |
| Bilag 64 | STUK's svar på Herlufsholms forespørgsler af 5. august 2022   |
| Bilag 65 | Herlufsholms høringssvar af 22. august 2022 med tilhørende underbilag   |
| Bilag 66 | STUK's orientering af ministeren om høringssvaret af 22. august 2022  |
| Bilag 67 | Juridisk kontor i Børne- og Undervisningsministeriets notat til departementschefen af 26. august 2022   |
| Bilag 68 | Korrespondance mellem STUK og Herlufsholm af 14. september 2023 med tilhørende underbilag   |
| Bilag 69 | Korrespondance mellem STUK og Herlufsholm af 23. september 2023 med tilhørende underbilag   |
| Bilag 70 | Korrespondance mellem STUK og Herlufsholm af 26. september 2022 med tilhørende underbilag   |

|          |   |
|----------|---|
| Bilag 71 | Brev af 5. oktober 2022 fra STUK til Herlufsholm angående anmeldelse af tilsynsbesøg  |
| Bilag 72 | Mødereferat af møde mellem STUK og Herlufsholms advokat.  |
| Bilag 73 | E-mail af 24. oktober 2022 fra STUK til Herlufsholm med vedlagt referat af tilsynsbesøg.  |
| Bilag 74 | Herlufsholms bemærkninger til referat af tilsynsbesøg af 28. oktober 2022   |
| Bilag 75 | Advokatens afrapporteringen fra den uvildige advokatundersøgelse af Herlufsholm, af 4. november 2022  |
| Bilag 76 | Advokatundersøgelse om forholdene på Herlufsholm Skole af 31. oktober 2022  |
| Bilag 77 | Herlufsholms handlingsplan for øget trivsel og skoleudvikling   |
| Bilag 78 | Herlufsholms oversigt over fastansatte på kostskoleafdelingen, samt de ekstra ressourcer der er tilført i perioden fra 1. august til 30. oktober 2022 |
| Bilag 79 | Brev fra STUK til Herlufsholm af 18. januar 2023 om nyt udkast til afgørelse som led i fornyet partshøring med tilhørende underbilag                  |
| Bilag 80 | Herlufsholms meddelelse af 20. januar 2023 angående reaktionen på STUK's seneste partshøring på skolens hjemmeside                                    |
| Bilag 81 | E-mailkorrespondance mellem STUK og Herlufsholm om tilbagebetalingskravet og forbeholdet af 17. maj 2023  |
| Bilag 82 | Dokumentation for Herlufsholms tilbagebetaling af 26. maj 2023  |
| Bilag 83 | STUK's bekræftelse på modtagelse af tilbagebetalingen af 26. maj 2023   |
| Bilag 84 | Nordic Learnings trivselsundersøgelse på Herlufsholm  |
| Bilag 85 | Advokatfirmaet Poul Schmiths rapport af 16. maj 2024 vedrørende en folkeskole   |
| Bilag 86 | Byrettens dom i sag mellem STUK og friskole   |

Bilag 87

E-mailkorrespondance mellem STUK og Herlufsholms advokat  
af 25. oktober 2022 angående STUK's praksis