



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 16. juni 2020
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Nanna Therkelsen
Sagsnr.: 2020-0092-2640
Dok.: 1519980

Notits
om
Beslutningsforslag nr. B 32 om at afskære statsstøtte til visse friskoler,
hvor over halvdelen af eleverne har udenlandsk baggrund

1. Alex Ahrendtsen (DF) og en række andre medlemmer af Folketinget for Dansk Folkeparti fremsatte den 13. november 2019 forslag til folketingsbeslutning nr. B 32 om at afskære statsstøtte til visse friskoler, hvor over halvdelen af eleverne har udenlandsk baggrund.

Forslaget pålægger regeringen – inden udgangen af folketingsåret 2019-2020 – at iværksætte de nødvendige regelændringer, der medfører, at statstilskud til fri- og privatskoler, hvor over halvdelen af eleverne har udenlandsk baggrund, betinges af, at den pågældende skole kan dokumentere, at den ikke modvirker de udenlandske elevers integration i det danske samfund. Det fremgår af bemærkningerne til beslutningsforslaget, at der er tale om en uændret genfremsættelse af beslutningsforslag nr. B 68 (Forslag til folketingsbeslutning om at afskære statsstøtte til visse friskoler, hvor over halvdelen af eleverne har udenlandsk baggrund) fra folketingsåret 2017-2018.

Undervisningsministeriet oversendte den 28. marts 2018 i forbindelse med behandlingen af beslutningsforslag nr. B 68 om at afskære statsstøtte til visse friskoler, hvor over halvdelen af eleverne har udenlandsk baggrund, et brev til Folketingets Undervisningsudvalg. Af brevet fremgår Justitsministeriets vurdering af beslutningsforslag nr. B 68 i forhold til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Af Justitsministeriets vurdering fremgår, at beslutningsforslag nr. B 68 fra folketingsåret 2017-2018 efter Justitsministeriets umiddelbare vurdering rejser væsentlige spørgsmål i forhold til grundlovens § 70. Det fremgår endvidere, at forslaget på det foreliggende grundlag vil rejse væsentlige spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 14 sammenholdt med artikel 2 i 1. tillægsprotokol til konventionen om retten til uddannelse.

I forlængelse af førstebehandlingen af beslutningsforslag nr. B 32 den 20. maj 2020 og den af Børne- og Undervisningsudvalget afgivne betænkning over forslaget af 3. juni 2020 afgiver Justitsministeriet efter aftale med Børne- og Undervisningsministeriet hermed en fornyet vurdering af forslaget om at afskære statsstøtte til visse friskoler, hvor over halvdelen af eleverne har udenlandsk baggrund, i forhold til Danmarks internationale forpligtelser mv.

Som det fremgår nedenfor, er det på det foreliggende grundlag fortsat Justitsministeriets vurdering, at forslaget om at afskære statsstøtte til visse friskoler, hvor over halvdelen af eleverne har udenlandsk baggrund, vil rejse væsentlige spørgsmål i forhold til EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 2 i 1. tillægsprotokol, hvorimod Justitsministeriet vurderer, at forslaget ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 70.

Om Justitsministeriets vurdering kan nærmere oplyses følgende:

2. Ifølge bemærkningerne til B 32 forstås ved ”elever med udenlandsk baggrund” elever, som ikke er danske statsborgere, og elever, der er indvandrere eller efterkommere af indvandrere.

Om de gældende regler for friskoler og private grundskoler (frie grundskoler) har Børne- og Undervisningsministeriet bl.a. oplyst, at frie grundskoler er et alternativ til folkeskolen, hvor forældrene kan vælge, at børnenes undervisningspligt skal opfyldes.

Ifølge friskolelovens § 1, stk. 1 og 2, kan frie grundskoler inden for rammerne af loven og lovgivningen i øvrigt give undervisning, der stemmer med skolernes egen overbevisning, og tilrettelægge undervisningen i overensstemmelse med denne overbevisning.

Frie grundskoler giver undervisning inden for børnehaveklasse og 1.-9. klassetrin. Undervisningen skal efter friskolelovens § 1, stk. 2, 1. pkt., stå

mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Efter lovens § 1, stk. 2, 2. pkt., skal skolerne 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.

Der ydes statslige tilskud til undervisningen i frie grundskoler på en række nærmere angivne betingelser. Skolerne skal bl.a. indsende en række oplysninger til Børne- og Undervisningsministeriet, betale et depositum og have en vedtægt, hvis bestemmelser om bl.a. skolens styrelse er godkendt af børne- og undervisningsministeren ved oprettelsen.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet påser, at anmeldelsen af en fri grundskole, der ønsker statstilskud, er ledsaget af de krævede oplysninger, og godkender vedtægtsbestemmelserne om bl.a. skolens styrelse.

Ifølge friskolelovens § 21 a kan børne- og undervisningsministeren træffe beslutning om, at der ikke ydes tilskud til en ny skole, hvis der efter ministerens skøn ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at skolen opfylder kravet i lovens § 5, stk. 2, om uafhængighed og om forvaltning af skolens midler, således at disse alene kommer skolens skole- og undervisningsvirksomhed til gode.

Det følger af friskolelovens § 9 f, at børne- og undervisningsministeren fører et almindeligt tilsyn med, at frie grundskoler overholder lovens § 1, stk. 2-4, § 1 a og § 2, stk. 3, 1. pkt. Det almindelige tilsyn omfatter således bl.a. kravet om, at undervisningen skal stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, og skolernes overholdelse af kravet om, at skolerne efter deres formål og i hele deres virke skal forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes demokratiske dannelse og kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Det almindelige tilsyn består af risikobaserede (databaserede) tilsyn med undervisningskvalitet og overholdelse af frihed og folkestyre-kravet, tematiske tilsyn med udvalgte skoler og enkeltsagstilsyn, hvor skolen bedes om at redegøre for et eller flere nærmere angivne forhold. Tilsynet varetages af Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. Ved behandlingen af en tilsynssag vil styrelsen bl.a. inddrage relevante oplysninger, som styrelsen har om sko-

len, herunder tidligere henvendelser om skolen, tilsynssager, tilsynserklæringer, evalueringer, skolens hjemmeside og andre tilgængelige oplysninger om skolen og dens bestyrelse, ledelse og ansatte.

Hvis Styrelsen for Undervisning og Kvalitet på baggrund af det almindelige tilsyn er i tvivl om, hvorvidt en skole overholder de to ovennævnte krav, kan styrelsen føre et skærpet tilsyn med skolen, jf. friskolelovens § 9 g, stk. 1. Styrelsen overtager i denne situation *de facto* den lokale tilsynsførendes rolle med at vurdere skolens efterlevelse af kravene. Under et skærpet tilsyn vil styrelsen som altovervejende hovedregel deltage som observatør i skolens bestyrelsesmøder mv. og i den forbindelse undersøge, om alle bestyrelsesmedlemmer behersker dansk i skrift og tale, undersøge skole-hjem-samarbejdet og gennemføre tilsynsbesøg, hvoraf mindst ét er uanmeldt. Styrelsen kan endvidere vælge f.eks. at afholde samtaler med elever på skolen uden tilstedeværelse af skolens lærere eller andet personale. Et skærpet tilsynsforløb gennemføres normalt inden for en periode på tre måneder.

Ved tilsynets vurdering af, om skolen opfylder kravet om at forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre mv., undersøges bl.a. skolens grundholdning, skolens mål og intentioner, skolens undervisning og læreproces, udbytte af undervisningen og skolens samlede virksomhed. Som del af skolens hele virke anses bl.a. den betydning, skolen tillægger arbejdet med elevernes medindflydelse på skolens dagligdag.

Et skærpet tilsyn kan afsluttes uden bemærkninger, med udstedelse af påbud til skolen, jf. friskolelovens § 24 a, eller med økonomiske sanktioner, jf. friskolelovens § 21, stk. 2. Endelig følger det af friskolelovens § 9 h, at børne- og undervisningsministeren, hvis ministeren på baggrund af et skærpet tilsyn finder, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at en skole opfylder kravene i lovens § 1, stk. 2, 1. eller 2. pkt., kan træffe afgørelse om, at skolen ikke længere omfattes af lovens regler om frie grundskoler, og at skolen ikke kan modtage tilskud efter loven.

3. Efter *grundlovens § 70* kan ingen på grund af sin trosbekendelse eller afstamning berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt.

Bestemmelsen indebærer et forbud mod diskrimination med bl.a. afstamning som kriterium for så vidt angår adgangen til nydelse af borgerlige eller politiske rettigheder. Udtrykket rettigheder skal ikke forstås snævert, men må betegne enhver fordelagtig retsposition.

Bestemmelsen beskytter mod direkte og indirekte forskelsbehandling. Beskyttelsen gælder således ikke kun, hvor der udtrykkeligt forskelsbehandles på grund af afstamning (direkte diskrimination), men antages også at gælde, selvom der formelt set ikke forskelsbehandles på grund af afstamning, men dog på grund af forhold, der er så nøje forbundet hermed, at resultatet faktisk bliver meget nær det samme (indirekte diskrimination).

I forbindelse med udlændinge- og integrationsministerens besvarelse af 15. marts 2020 af spørgsmål nr. 158 (Alm. del) stillet af Udlændinge- og Integrationsudvalget tilkendegav Justitsministeriet bl.a. følgende i relation til grundlovens § 70:

”Rækkevidden af det i grundlovens § 70 indeholdte forbud mod forskelsbehandling på baggrund af afstamning er omdiskuteret i den juridiske litteratur.

Jens Elo Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder*, 3. udgave (2019), side 444, anfører om spørgsmålet, at udtrykket omfatter en persons race, hudfarve og nationale eller etniske oprindelse (begrebet omfatter derimod ikke nationalitet, dvs. statsborgerskab).

Jens Peter Christensen m.fl., *Grundloven med kommentarer* (2015), side 415-416, anfører imidlertid:

”Udtrykket »afstamning«, der blev indsat i 1953-grundloven under indtryk af antisemitismen før og under anden verdenskrig, omfatter race, jf. bl.a. Julius Bomholts bemærkninger under folketingsbehandlingen (Rigsdagstidende 1952-53, Folketinget Forhandlingerne sp. 2665).”

Af Forfatningskommissionens betænkning af 1953, side 77, fremgår det, at et mindretal i forbindelse med grundlovsrevisionen i 1953 foreslog, at en bestemmelse om, at enhver har krav på at nyde de i grundloven indeholdte rettigheder og friheder uden forskelsbehandling af nogen art på grund af race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, formueforhold, fødsel eller anden samfundsmæssig stilling, blev indført.

Flertallet foreslog derimod alene en beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af trosbekendelse. Under udvalgsbehandlingen i Folketinget blev beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af afstamning tilføjet til bestemmelsen. Om baggrunden herfor henvises til Jens Peter Christensen m.fl., a.st.”

Det er på baggrund af den opfattelse, Justitsministeriet gav udtryk for i den nævnte besvarelse, Justitsministeriets vurdering, at beslutningsforslag nr. B 32 om at afskære statsstøtte til visse friskoler, hvor over halvdelen af ele-

verne har udenlandsk baggrund, ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 70.

4. Efter Justitsministeriets opfattelse skal forslaget endvidere vurderes i forhold til EMRK artikel 14 i kombination med artikel 2 i 1. tillægsprotokol om retten til uddannelse.

Det bemærkes, at forslaget endvidere vil kunne give anledning til overvejelser i forhold til EMRK artikel 14 i kombination med artikel 1 i 1. tillægsprotokol om ejendomsretten, idet forslaget vil kunne indebære, at nogle friskoler fratages deres statstilskud.

For så vidt angår vurderingen i forhold EMRK artikel 14 kan Justitsministeriet henholde sig til den vurdering, der fremgår af det brev, Undervisningsministeriet oversendte til Folketingets Undervisningsudvalg den 28. marts 2018. Vurderingen gengives i det følgende:

”Artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) har følgende ordlyd:

”Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.”

Bestemmelsen har ikke karakter af et generelt forbud mod diskrimination, men gælder alene inden for områder, der er omfattet af konventionens øvrige bestemmelser (eller protokoller). Artikel 14 er således accessorisk til konventionens øvrige rettigheder, hvilket betyder, at den kun kan anvendes sammen med én eller flere af disse. Heri ligger intet krav om, at en anden rettighed skal være krænket, men alene et krav om, at den foreliggende situation skal ligge inden for rettighedens virkeområde.

Bestemmelsen indeholder efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (Domstolen) praksis et forbud mod usaglig forskelsbehandling, der indebærer, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens.

Det følger endvidere af Domstolens praksis, at en forskelsbehandling er diskriminatorisk – og dermed i strid med artikel 14 – hvis den ikke er objektivt og sagligt begrundet. Heri ligger omvendt, at forskelsbehandling er lovlig, hvis den varetager et anerkendelsesværdigt formål, og der er proportionalitet mellem det anvendte middel og det formål, der søges realiseret.

Domstolen har desuden udtalt, at det kræver tungtvejende grunde ("very weighty reasons"), hvis Domstolen skal kunne anse en forskelsbehandling baseret alene på nationalitet som forenelig med konventionen, jf. bl.a. dom af 21. juni 2011 i sagen Ponomaryovi mod Bulgarien, præmis 52. Domstolen har endvidere i dom af 24. maj 2016 i sagen Biao mod Danmark udtalt, at indirekte forskelsbehandling på baggrund af etnicitet alene er lovlig, hvis den er begrundet i tvingende og meget vægtige hensyn, der ikke relaterer sig til etnicitet, jf. præmis 94 og 114.

Med beslutningsforslaget lægges der op til, at alene friskoler med en andel af elever med udenlandsk baggrund på mere end 50 pct. skal underlægges en yderligere tilskudsbetingelse, hvorefter skolen skal kunne dokumentere, at den ikke modvirker de udenlandske elevers integration i det danske samfund. En sådan betingelse vil indebære forskelsbehandling på grundlag af national oprindelse.

Som anført ovenfor er en sådan forskelsbehandling kun berettiget, hvis den forfølger et anerkendelsesværdigt formål, og der er proportionalitet mellem det anvendte middel og det formål, der forfølges.

I bemærkningerne til beslutningsforslaget er anført, at forslaget har til formål at sikre, at elevernes integration i det danske samfund ikke modvirkes.

Efter Justitsministeriets vurdering må det imidlertid bl.a. anses for tvivlsomt, om indførelse af en særlig tilskudsbetingelse alene begrundet i andelen af elever med udenlandsk baggrund på den enkelte friskole vil udgøre et egnet og proportionalt middel til at opnå det nævnte integrationsmæssige formål.

Efter Justitsministeriets vurdering vil der kunne peges på andre, mindre indgribende og mere egnede måder at forfølge formålet på, eksempelvis gennem det eksisterende tilsyn med skolernes overholdelse af krav om undervisning i demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder mv. Der kan i den forbindelse henvises til det under pkt. 1 [pkt. 2 i denne vurdering] oplyste om de gældende krav i friskoleloven og tilsynet med overholdelsen heraf.

Det må således ved vurderingen forudsættes, at forslaget alene retter sig mod friskoler, der lever op til disse krav, idet de i modsat fald allerede efter gældende ret vil kunne fratages deres tilskud. Det bemærkes endvidere, at der ifølge Undervisningsministeriets oplysninger i tilfælde af et skærpet tilsyn bl.a. foretages en undersøgelse af skolens grundholdning, mål og intentioner, undervisning og læreproces, udbyttet af undervisningen og skolens samlede virksomhed. En række af de momenter, som forslagsstillerne peger på som integrationsfremmende, herunder at give eleverne forståelse for danske værdier om ligestilling, demokrati og religionens placering i det danske samfund ifølge grundloven, indgår således i den gældende gene-

relle tilsynsordning med alle tilskudsberettigede friskoler i tilfælde, hvor der vurderes grundlag for at iværksætte skærpet tilsyn.

Det er derfor på det foreliggende grundlag Justitsministeriets vurdering, at det vil rejse væsentlige spørgsmål i forhold til EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 2 i 1. tillægsprotokol at indføre en tilskudsbetingelse om, at friskoler, der har mere end 50 pct. elever med udenlandsk baggrund, skal betinges af, at den pågældende friskole kan dokumentere, at den ikke modvirker de udenlandske elevers integration i det danske samfund.”