



UNDERVISNINGS  
MINISTERIET

Undervisningsudvalget  
Christiansborg

Ministeren

Frederiksholms Kanal 21  
1220 København K  
Tlf.: 32 92 50 00  
E-mail: [uvm@uvm.dk](mailto:uvm@uvm.dk)  
[www.uvm.dk](http://www.uvm.dk)  
CVR-nr.: 20453044

Til udvalgets orientering fremsendes Justitsministeriets vurdering af beslutningsforslag om at afskære statsstøtte til visse friskoler, hvor over halvdelen af eleverne har udenlandsk baggrund (B 68), som skal 1. behandles den 4. april 2018:

28. marts 2018  
Sagsnr.:18/04261

”1. Dansk Folkeparti fremsatte den 31. januar 2018 beslutningsforslag nr. B 68. Ifølge forslaget skal statsstøtte til friskoler, der har mere end 50 pct. elever med udenlandsk baggrund, betinges af, at den pågældende friskole kan dokumentere, at den ikke modvirker de udenlandske elevers integration i det danske samfund. Undervisningsministeriet har anmodet Justitsministeriet om en vurdering af udkastet til folketingsbeslutning i forhold til Danmarks internationale forpligtelser mv.

Ifølge bemærkningerne til B 68 forstås ved ”elever med udenlandsk baggrund” elever, som ikke er danske statsborgere, samt elever, der er indvandrere eller efterkommere af indvandrere.

Om de gældende regler for friskoler og private grundskoler (frie grundskoler) har 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, inden for rammerne af loven og lovgivningen i øvrigt kan 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 menneskeret-

tigheder, 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 Undervisningsministeriet, betale et depositum og have en vedtægt, hvis bestemmelser om bl.a. skolens styrelse er godkendt af 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 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 undervisningsministeren fører et almindeligt tilsyn med, at frie grundskoler overholder lovens § 1, stk. 2, § 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 er af overordnet karakter og består både af stikprøveundersøgelser, screeninger 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 skolen, 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 ikke i tilstrækkelig grad er betrygget i, at en skole overholder de to ovennævnte krav, fordi skolen ikke umiddelbart har formået at redegøre for det forhold, der har givet styrelsen anledning til tvivl, kan styrelsen føre et skærpet tilsyn med skolen, jf. lovens § 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 altid 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 flere 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 og inddrage oplysninger fra kommunen eller andre myndigheder. Et skærpet tilsynsforløb gennemføres normalt inden for en periode på tre måneder.

Ved tilsynets vurdering af, om skolens 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 eller med udstedelse af påbud til skolen. Endelig følger det af friskolelovens § 9 5, at 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.

2. Efter Justitsministeriets opfattelse skal forslaget for det første vurderes efter grundlovens § 70, der har følgende ordlyd:

”Ingen kan 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 finder ikke kun anvendelse, hvor der udtrykkeligt diskrimineres på grund af afstamning (direkte diskrimination), men antages også at gælde, selvom der formelt set ikke diskrimineres 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).

Det antages i den statsretlige litteratur, at der kan gøres visse undtagelser fra lighedsgrundsætningen i grundlovens § 70, men at der må drages snævre grænser for undtagelserne, jf. bl.a. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 636 f., Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3,

3. udgave (2003), side 159 og Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 758 f.

Efter Justitsministeriets vurdering vil en fratagelse af statstilskud til friskoler udgøre berøvelse af adgangen til en borgerlig rettighed. Det vurderes endvidere, at en fratagelse af statstilskuddet med henvisning til, at en vis andel af eleverne har udenlandsk baggrund vil være udtryk for indirekte diskrimination. Det vurderes endelig, at dette også gør sig gældende, hvis der indføres en særlig betingelse, der alene skal gælde for friskoler med en andel af elever med udenlandsk baggrund på over 50 pct., hvorefter statsstøtten betinges af, at den pågældende friskole kan dokumentere, at den ikke modvirker de udenlandske elevers integration i det danske samfund

Det er på den anførte baggrund Justitsministeriets umiddelbare vurdering, at forslaget rejser væsentlige spørgsmål i forhold til grundlovens § 70.

**3.** Efter Justitsministeriets opfattelse skal forslaget for det andet vurderes i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (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.

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 tilskudsbetingung, hvorefter skolen skal kunne dokumentere, at den ikke modvirker de udenlandske elevers integration i det danske samfund. En sådan betingung 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 tilskudsbetingung 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 menneskeretigheder mv. Der kan i den forbindelse henvises til det under pkt. 1 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 generelle 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.”

Med venlig hilsen

Merete Riisager