



JUSTITSMINISTERIET

Undervisningsministeriet
Frederiksholms Kanal 21
1220 København K
DK Danmark

13 MRS. 2018

Dato: 13. marts 2018
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Henrik Skovgaard-Peter-
sen
Sagsnr.: 2018-750-0109
Dok.: 673370

Undervisningsministeriet har ved e-mail af 23. februar 2018 anmodet om et bidrag til brug for undervisningsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 1 ad beslutningsforslag nr. B 65 fra Folketingets Undervisningsudvalg, stillet efter ønske fra Alex Ahrendtsen (DF).

Spørgsmålet har følgende ordlyd:

”I forlængelse af 1. behandlingen af B 65, Forslag til folketingsbeslutning om at stille som tilskudsbetingelse til frie grundskoler, at undervisning kun må foregå på europæiske sprog, bedes ministeren henvise til afgørelser fra menneskeretsdomstolen, der understøtter regeringens og justitsministeriets afvisning af beslutningsforslaget.”

Justitsministeriet kan til brug for besvarelsen af spørgsmålet oplyse følgende:

1. Justitsministeriet foretog i forbindelse med fremsættelsen af beslutningsforslag nr. B 65 efter anmodning fra Undervisningsministeriet en vurdering af forslaget i forhold til Danmarks internationale forpligtelser. Justitsministeriet kan henvise til denne vurdering, som gengives under pkt. 2-4 i det følgende.

2. Det fremgår af bemærkningerne til beslutningsforslaget, at begrebet europæiske sprog skal forstås som sprog fra medlemsstater i Den Europæiske Union eller i en stat, der er omfattet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

Om de gældende regler for friskoler og private grundskoler (frie grundskoler) har Undervisningsministeriet bl.a. oplyst, at frie grundskoler ifølge friskolelovens § 1, stk. 1 og 2, inden for rammerne af loven og lovgivningen i

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

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, 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.

Ud over kravet om, at frie grundskoler skal levere en undervisning, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, er der ikke i loven fastsat begrænsninger på de fag, som skolerne i øvrigt kan tilbyde. Det står således skolerne frit for herudover f.eks. at tilbyde undervisning i kinesisk, japansk eller arabisk fra 1. klasse.

I henhold til friskolelovens § 2, stk. 3, er undervisningssproget i en fri grundskole dansk, bortset fra undervisning i fremmedsprog. I de tyske mindretalskoler er undervisningssproget dog tysk, og undervisningsministeren kan i særlige tilfælde godkende, at undervisningssproget er et andet end dansk.

3. Justitsministeriet har forstået henvendelsen således, at Undervisningsministeriet ønsker en vurdering af, om det vil være muligt inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser at betinge de frie grundskolers ret til statstilskud af, at skolerne alene må udbyde fremmedsprogsundervisning i europæiske sprog.

Efter Justitsministeriets opfattelse skal forslaget 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 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols 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.

4. Med forslaget lægges der op til at indføre en tilskudsbetingelse, hvorefter frie grundskoler alene må udbyde fremmedsprogsundervisning i europæiske sprog. En sådan betingelse vil indebære, at elever fra hjem, hvor der tales et andet fremmedsprog end et europæisk sprog, ikke vil have mulighed for at søge en tilskudsberettiget fri grundskole, der udbyder undervisning i dette sprog. Betingelsen vil således indebære indirekte forskelsbehandling af disse elever og deres forældre på baggrund af sprog.

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 fire argumenter til støtte for forslaget om at stille som tilskudsbetingelse, at frie grundskoler alene må undervise i europæiske sprog.

Der er *for det første* henvist til, at det af § 1 i bekendtgørelse nr. 689 af 20. juni 2014 om folkeskolens modersmålsundervisning fremgår, at kommunalbestyrelsen skal tilbyde undervisningspligtige børn, som forsørges af en i Danmark bosiddende person, der er statsborger i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union eller i en stat, der er omfattet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, undervisning i den pågældende stats officielle sprog.

Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i folkeskolelovens § 5, stk. 6. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at den har til formål at gennemføre direktiv 77/486/EØF om skolegang for børn af migrantarbejdstagere, jf. lovforslag nr. L 142 af 28. februar 2002 om ændring af lov om folkeskolen og lov om friskoler og private grundskoler m.v. (Modersmålsundervisning og sprogstimulering). Bekendtgørelsens regler om modersmålsundervisning til den nævnte målgruppe er således udtryk for en ordning til opfyldelse af Danmarks EU-retlige forpligtelser. Ordningen angår endvidere et retskrav på undervisning i ét bestemt fremmedsprog, som er de pågældende elevers modersmål. Der kan således ikke umiddelbart sluttes fra denne særlige ordning for modersmålsundervisning i folkeskolen til, at frie grundskoler, der udbyder fremmedsprog til alle elever uanset modersmål, alene skal kunne udbyde undervisning i europæiske fremmedsprog.

For det andet henvises der i bemærkningerne til beslutningsforslaget til, at det ifølge § 4, stk. 3, i lovbekendtgørelse nr. 159 af 8. februar 2017 om kommunale internationale grundskoler fremgår, at undervisningssproget i kommunale internationale grundskoler efter kommunalbestyrelsens bestemmelse enten er engelsk, tysk eller fransk.

Det bemærkes hertil, at forslaget om en tilskudsbetingelse for frie grundskoler om, at der alene må undervises i europæiske sprog, adskiller sig fra ordningen efter lov om kommunale internationale grundskoler, hvor der oprettes særlige internationale skoler med engelsk, tysk eller fransk som hovedsprog. Den foreslåede ordning er således en tilskudsbetingelse for friskoler, hvorimod sidstnævnte er udtryk for positiv særbehandling af en særlig gruppe børn af udenlandske forældre (vandrede arbejdstagere mv.), som tilbydes et særligt uddannelsesstilbud med henvisning til ønsket om at tiltrække kvalificeret arbejdskraft fra udlandet. Det bemærkes endvidere, at den nævnte bestemmelse i lov om kommunale internationale grundskoler angår undervisningssproget i de pågældende skoler, men ikke spørgsmålet om udbud af fremmedsprogsundervisning.

For det tredje er der i bemærkningerne til beslutningsforslaget henvist til Domstolens dom i den såkaldte belgiske sprogstrid, dom af 23. juli 1968 i *Case "Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" mod Belgien*. Ved dommen fastslog Domstolen bl.a., at art. 2 i 1. tillægsprotokol til konventionen ikke indebærer en ret til at modtage undervisning på et bestemt sprog, men at retten til uddannelse ville være meningsløs, hvis ikke den indebar retten til at blive undervist på et af de officielle sprog i det pågældende land. Domstolen udtalte endvidere, at man ikke af art. 2 i 1. tillægsprotokol kan udlede en ret til, at det offentlige etablerer en bestemt form for uddannelsessystem, men at en stat, der har etableret et sådant, i medfør af konventionens art. 14 ikke må træffe diskriminerende foranstaltninger i forbindelse med adgangsbetingelserne til uddannelsessystemet.

Det bemærkes, at dommen i sagen om den belgiske sprogstrid angik mulighederne for at modtage undervisning på et af den indklagede stats officielle sprog som almindeligt undervisningssprog. Dommen angik derimod ikke mulighederne for at modtage fremmedsprogsundervisning.

Endelig er der *for det fjerde* i bemærkningerne til beslutningsforslaget argumenteret med henvisning til, at formålet med forslaget om at betinge tilskud til friskoler af, at de alene yder fremmedsprogsundervisning i europæiske sprog, er at fremme den sproglige enhed. Formålet om at fremme den sproglige enhed blev tillagt vægt af Domstolen i dommen om den belgiske sprogstrid, der er omtalt ovenfor. Domstolen fandt således bl.a., at det var i overensstemmelse med EMRK art. 14 sammenholdt med art. 2 i 1. tillægsprotokol til konventionen, at Belgien søgte at opnå sproglig enhed inden for hver af de to store regioner i Belgien, hvor en stor andel af befolkningen taler blot ét af de to nationale sprog. Den belgiske lovgivning sikrede således, at alle skoler, der var afhængige af statstilskud fra en étsproget region, gennemførte undervisningen på den pågældende regions officielle sprog.

Det bemærkes hertil, at dommen i sagen om den belgiske sprogstrid som nævnt ikke omhandlede mulighederne for at modtage fremmedsprogsundervisning, men derimod spørgsmålet om det almindelige undervisningssprog i skoler. Der kan i den forbindelse peges på, at det som ovenfor nævnt følger af friskolelovens § 2, stk. 3, at undervisningssproget i frie grundskoler som udgangspunkt skal være dansk. Hensynet til den sproglige enhed må anses for varetaget ved denne bestemmelse, der udpeger dansk som det almindelige undervisningssprog i de frie grundskoler.

Det er derfor på det foreliggende grundlag Justitsministeriets umiddelbare vurdering, at det ikke vil være foreneligt med EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 2 i 1. tillægsprotokol at indføre en tilskudsbetingelse om, at frie grundskoler alene må udbyde fremmedsprogsundervisning i europæiske sprog.

5. Justitsministeriet skal supplerende bemærke, at Domstolen ikke ses at have haft lejlighed til at tage direkte stilling til spørgsmålet, om en tilskudsbetingelse om, at frie grundskoler alene må udbyde fremmedsprogsundervisning i europæiske sprog, er forenelig med EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 2 i 1. tillægsprotokol. Det forhold, at Domstolen ikke har taget stilling til spørgsmålet, fritager dog ikke konventionsstaterne for at foretage en vurdering af, om en tilskudsbetingelse som den nævnte vil kunne indføres inden for rammerne af EMRK.



Søren Pape Poulsen

/



Caroline Østergaard Nielsen