

Undervisningsministeriet  
Frederiksholms Kanal 21  
1220 København K  
Danmark

Att.: [lise.hjort.elmquist@uvm.dk](mailto:lise.hjort.elmquist@uvm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
DIREKTE  
MOBIL 91325656  
TITH@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/01628-2

## **HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM FOLKESKOLEN, LOV OM FRISKOLER OG PRIVATE GRUNDSKOLER M.V.**

29. AUGUST 2018

Undervisningsministeriet har den 29. juni 2018 sendt udkast til forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om friskoler og private grundskoler m.v., lov om institutioner for almen voksenuddannelse m.v., lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse, lov om social service og lov om ændring af en børne- og ungeydelse (Obligatoriske sprogprøver i udsatte boligområder, konsekvent indgriben overfor vedvarende dårligt præsterende folkeskoler, styrket forældreansvar gennem mulighed for standsning af børnecheck, konsekvent indgriben overfor dårligt præsterende ungdomsuddannelsesinstitutioner mv.) i høring.

Med lovudkastet foreslår regeringen, at der indføres obligatoriske sprogprøver på grundskoler med en høj andel af elever fra udsatte boligområder, således at en bestået sprogprøve som udgangspunkt vil blive en forudsætning for elevens oprykning til næste klassetrin.

Der gives endvidere mulighed for konsekvent indgriben over for folkeskoler med vedvarende dårlige resultater, således at ministeren kan træffe beslutning om at nedlægge en folkeskole, som ikke indenfor en treårig periode har indfriet de af ministeren fastsatte mål, og der fastsættes regler om styrket forældreansvar gennem mulighed for bortfald af børnecheck for elever, som ikke deltager i undervisningen i folkeskolen. Udkastet indebærer desuden, at der gives mulighed for konsekvent indgriben over for ungdomsuddannelser med vedvarende dårlige resultater.

Institut for Menneskerettigheder har følgende bemærkninger til udkastet:

## MENNESKERETTEN

### RETEN TIL UDDANNELSE

En række menneskeretskonventioner regulerer retten til uddannelse. Mest centralt står **FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder** (ØSKR). Af ØSKR artikel 13 fremgår, at staterne anerkender enhvers ret til uddannelse.

**FN's børnekonvention** (Børnekonventionen) artikel 28 (a) pålægger staten at gøre grunduddannelse gratis og tilgængelig for alle, og 28 (b) at gøre højere uddannelse opnåelig for alle inden for rammerne af deres evner.

**FN's Handicapkonventions** (handicapkonventionen) artikel 24 beskytter retten til uddannelse for personer med handicap.

**Den Europæiske Menneskerettighedskonventions** (EMRK) 1. tillægsprotokol, artikel 2, fastslår, at ingen må nægtes retten til uddannelse.

### FORBUD MOD DISKRIMINATION

Alle de centrale menneskerettighedskonventioner indeholder et forbud mod diskrimination i forhold til konventionens rettigheder, herunder blandt andet FN's konvention om sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder (artikel 2).

Efter **Den Europæiske Menneskerettighedskonventions** (EMRK) artikel 14 skal de rettigheder, konventionen beskytter, sikres uden forskel på grund af blandt andet handicap, race, sprog, religion, national eller social oprindelse eller andre forhold. Bestemmelsen finder kun anvendelse i sammenhæng med en rettighed beskyttet i konventionen, for eksempel retten til undervisning i tillægsprotokol 1, artikel 2, der er beskrevet ovenfor.

Bestemmelsen beskytter efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis mod usaglig forskelsbehandling af personer, der befinder sig i sammenlignelige situationer.

Enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling er således forbudt, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt og rimeligt begrundet, hvilket vil sige, at den har et sagligt formål, og at midlet står i et rimeligt forhold til formålet (er proportional).

Instituttet er ikke bekendt med domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), der tager stilling til spørgsmålet om forskelsbehandling i forhold til sprogprøver på baggrund af antallet af elever med bopæl i et udsat boligområde.

Staten har i denne sammenhæng en vis skønsmargin i forhold til at afgøre, om en forskelsbehandling af personer i sammenlignelige

situationer kan retfærdiggøres. Den skønsmargin er forskellig, afhængigt af hvilket samfundsområde der er tale om, og hvilken form for forskelsbehandling der er tale om. Efter menneskerettighedsdomstolens praksis har staten generelt en vid skønsmargin i forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for generelle strategiske tiltag af økonomisk og social karakter.<sup>1</sup> En direkte forskelsbehandling baseret udelukkende eller overvejende på etnisk oprindelse kan imidlertid ikke retfærdiggøres i et moderne demokratisk samfund, og en indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet eller etnisk oprindelse kræver tvingende eller meget tungtvejende grunde ("compelling or very weighty reasons"), som ikke er relateret til etnisk oprindelse.<sup>2</sup> EMD har i sin praksis fastslået, at handicap udgør et særligt beskyttet kriterium på linje med etnicitet og race.<sup>3</sup>

**EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder** artikel 21 indeholder også et forbud mod diskrimination. EU-retten beskytter i øvrigt mod diskrimination i forhold til sociale ydelser og goder, herunder uddannelse. EU har blandt andet vedtaget direktivet om etnisk ligebehandling, som beskytter mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse i EU's medlemsstater inden for al offentlig og privat virksomhed, herunder uddannelse.

**Lov om etnisk ligebehandling** gennemfører direktivet om etnisk ligebehandling i dansk ret. Det følger af loven, at ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af vedkommendes eller en tredjemands race eller etniske oprindelse. Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere, end en anden bliver i en tilsvarende situation. Der foreligger indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse stiller personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse er objektivt begrundet i et sagligt formål og midlerne til at opfylde formålet er hensigtsmæssige og nødvendige.

Danmark er i medfør af **handicapkonventionens** artikel 5 forpligtet til at forbyde alle former for diskrimination af mennesker med handicap, herunder den form for diskrimination som består i nægtelse af rimelig tilpasning. Rimelig tilpasning er i konventionens artikel 2 defineret som

---

<sup>1</sup> Se EMD, Biao mod Danmark, Storkammerets dom af 24. maj 2016, præmis 93, der refererer til tidligere praksis. Dommen er tilgængelig i instituttets database over internationale afgørelse i sager mod Danmark:

<https://menneskeret.dk/monitorering/afgorelsesdatabase/biao-v-danmark>

<sup>2</sup> Se EMD, Biao mod Danmark, Storkammerets dom af 24. maj 2016, præmis 94 og 114, tilgængelig via link i note ovenfor.

<sup>3</sup> Se Glor v. Schweiz afgørelse af 6. november 2009 app. nr. 13444/04 pr. 84 og Guberiani v. Kroatien afgørelse af 12. september 2016 app. Nr. 23682/13 pr. 73

"nødvendige og passende ændringer og justeringer, der ikke indebærer en uforholdsmæssig stor eller unødvendig byrde, når dette er nødvendigt i et konkret tilfælde for at sikre, at personer med handicap kan nyde eller udøve alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre". Rimelig tilpasning er således en retlig forpligtelse til at foretage tilpasninger over for en person, der på grund af sit handicap er stillet ringere end andre personer. Tilpasningsforpligtelsen angår en individuel tilpasning møntet på den enkelte persons specifikke kompensationsbehov i en konkret situation. Rimelig tilpasning adskiller sig derved fra generelle tiltag, der sigter mod at sikre lige muligheder for en gruppe af personer med handicap.

Forpligtelsen til at yde tilpasning i rimeligt omfang udgør en del af kernen af beskyttelsen mod diskrimination på grund af handicap, fordi det ofte er i form af manglende rimelig tilpasning, at personer med handicap bliver forskelsbehandlet.

Som nævnt ovenfor er handicap som diskriminationsgrund omfattet af diskriminationsforbuddet i **EMRK** artikel 14. Rimelig tilpasning er ikke nævnt i EMRK artikel 14. Praksis fra EMD understøtter imidlertid, at rimelig tilpasning er et krav under diskriminationsforbuddet i EMRK artikel 14, når dette anvendes i sammenhæng med retten til uddannelse, jf. tillægsprotokol 1, artikel 2.<sup>4</sup>

## **LOVUDKASTETS FORHOLD TIL GRUNDLOVEN OG DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION**

Lovudkastet redegør ikke for udkastets forhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder retten til uddannelse eller forbuddet mod diskrimination på grund af bl.a. sprog, handicap, race og etnicitet.

Som det fremgår af Justitsministeriets Vejledning om lov kvalitet fra 2017, pkt. 2.8, bør ministeriet, når et lovforslag giver anledning til mere omfattende overvejelser i forhold til f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, redegøre herfor i lovforslagets bemærkninger.

Det er instituttets opfattelse, at udkastet giver anledning til sådanne overvejelser om udkastets forhold til Danmarks menneskeretlige forpligtelser, jf. nedenfor.

- Instituttet anbefaler, at Undervisningsministeriet i lovudkastets bemærkninger redegør for forslagens forhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, 14 og tillægsprotokol 1,

---

<sup>4</sup> Se Çam mod Tyrkiet, afgørelse af 23. februar 2016, app. nr. 51500/08, pr. 65-69

artikel 2, EU's direktiv om etnisk ligebehandling samt FN's Handicapkonventions artikel 5 og 24.

## **RISIKO FOR DISKRIMINATION VED OBLIGATORISKE SPROGPRØVER**

Reglerne om obligatoriske sprogprøver omfatter elever på skoler, hvor mere end 30 procent af eleverne bor i et boligområde, der har været på listen over udsatte boligområder mindst en gang inden for de seneste tre år. Der forskelsbehandles dermed på baggrund af antallet af elever, der bor i et område, der lovgivningsmæssigt defineres som et udsat boligområde. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 nævner ikke udtrykkeligt bopælsforhold som en mulig diskriminationsgrund. De oplyste diskriminationsgrunde er dog ikke udtømmende, og det fremgår af artikel 14, at forskelsbehandling på grund af andre forhold ("other status") kan udgøre diskrimination. Spørgsmålet er, om forskelsbehandling på baggrund af bopæl i de omfattede områder kan anses for at udgøre "anden status" i relation til artikel 14. Det ses ikke at være domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der direkte afklarer dette, og domstolen synes at tage stilling fra sag til sag.<sup>5</sup> Der findes, så vidt instituttet er bekendt med, ikke retspraksis fra menneskerettighedsdomstolen om diskrimination på grund af social oprindelse.

Såfremt bopælsforholdet kan anses for omfattet, skal forskelsbehandlingen mellem elever på skoler, hvor mere end 30 procent er bosat i et udsat boligområde, og elever skoleområde i en tilsvarende situation på en skole, hvor mindre end 30 procent er bosat i et udsat forfølge et sagligt formål og stå i rimeligt forhold til formålet for at være lovligt.

Reglerne om obligatoriske sprogprøver for elever i 1. – 9. klasse på skoler, hvor mere end 30 procent af eleverne har bopæl i et udsat boligområde gælder alene for elever, der undervises i dansk som andetsprog.

Forskelsbehandling på grund af sprog mellem elever med dansk som andetsprog på en skole, hvor mere end 30 procent af eleverne er bosat i udsat skoleområde og børn med dansk som andetsprog tilhørende en skole, hvor mindre end 30 procent af eleverne er bosat i et udsat boligområde, skal forfølge et sagligt formål og stå i rimeligt forhold til formålet for at være lovligt.

Reglerne om obligatoriske sprogprøver i børnehaveklassen gælder som nævnt alle børn på skoler, hvor mere end 30 procent af eleverne har

---

<sup>5</sup> For en nærmere gennemgang af domstolens overvejelser om anvendelsen af artikel 14 under andre forhold, se: EMD, Clift mod Storbritannien, dom af 13. juli 2010, app. nr.: 7205/07, præmis 55-63.

bopæl i et udsat boligområde uanset race eller etnicitet, og der er derfor ikke tale om direkte forskelsbehandling af disse grunde. Såfremt reglerne i det væsentlige rammer børn med anden etnisk baggrund end dansk, kan der imidlertid være tale om indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

Det fremgår af lovforslaget, at der er tale om skoler, hvor mere end 30 procent af eleverne er bosat i et område, der har været på listen over udsatte boligområder inden for de seneste tre år. Af en analyse foretaget af Undervisningsministeriet fremgår, at ud af de omkring 1280 folkeskoler i landet, er der på omkring 30 af dem mere end 30 procent elever fra et udsat boligområde. På de skoler er halvdelen af eleverne af udenlandsk herkomst, mens det gælder hver tiende af eleverne på de øvrige folkeskoler<sup>6</sup>.

Det må på den baggrund antages, at reglerne i høj grad vil ramme personer med anden etnisk baggrund end dansk. En sådan indirekte forskelsbehandling er ulovlig, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlet til at opfylde det er proportionalt, jf. ovenfor.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at formålet med reglerne er, at styrke elevernes sprog på grundskoler med en høj andel af børn fra udsatte boligområder. Den nye sprogprøve skal sikre at alle børn kan indgå i det sociale og faglige fællesskab i skolen. Lovudkastet berører ikke børn med behov for tilbud, som kan styrke deres sproglige kompetencer, såfremt disse ikke går på en skole, hvor mere end 30 procent af eleverne er bosat i udsatte boligområder.

Selvom tiltaget således overordnet må anses for at forfølge et sagligt og anerkendelsesværdigt formål, synes formålet med forskelsbehandlingen mellem børn med tilsvarende behov, men som går på en skole, hvor færre end 30 procent af eleverne er bosat i et udsat boligområde, mere uklart.

Staten har som nævnt en vis skønsmargin i forhold til at afgøre, om en forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer kan retfærdiggøres. Efter menneskerettighedsdomstolens praksis har staten generelt en vid skønsmargin i forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for generelle strategiske tiltag af økonomisk og social karakter, herunder i forhold til komplekse sociale, økonomiske og politiske emner som boligpolitiske forhold.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> <https://uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2018/feb/180223-skoler-med-elever-fra-udsatte-boligomraader-har-daarligere-laesere>

<sup>7</sup> Se EMD, Garib mod Holland, dom af 6. november 2017, app.nr.: 43494/09, præmis 139.

Det er instituttets opfattelse, at forslaget medfører en risiko for diskrimination. Det har på den ene side betydning, at forslaget i høj grad vil ramme etniske minoriteter, mens det på den anden side må tillægges vægt, at forslaget har til hensigt at forbedre mulighederne for børn i udsatte boligområder. Intensiteten af indgrebet og forskelsbehandlingen kan også have betydning for vurderingen, herunder at der er tale om et indgreb i forældrenes ret til at i samråd med skolelederen at vurdere, hvad der er bedst for deres børn. Endelig er sanktionen for ikke at leve op til forpligtelsen, at man mister retten til børnepenge.

Vurderingen vil i sidste ende skulle foretages af domstolene på baggrund af en konkret vurdering af, hvordan alle disse forhold påvirker den enkelte borgers situation. Det er på baggrund af den enkeltes forhold, at det konkret må vurderes om denne er blevet usagligt eller uforholdsmæssigt forskelsbehandlet på baggrund af bopæl i et udsat boligområde eller den pågældendes etnicitet.

- Instituttet anbefaler, at Undervisningsministeriet i lovforslagets bemærkninger redegør for formålet med forskelsbehandlingen mellem børn med tilsvarende behov, som går på en skole, hvor mindre end 30 procent af eleverne har bopæl i et udsat boligområde.

### **Risiko for diskrimination af børn med handicap**

Det er efter instituttets opfattelse problematisk henset til, at der er en betydelig risiko for, at kravet om bestået sprogrøve som forudsætning for, at en elev kan ophøre med at modtage undervisning i dansk som andetsprog henholdsvis påbegynde undervisningen i 1. klasse, vil kunne stille børn med handicap ringere end andre børn, fordi de vil kunne have vanskeligere ved at gennemføre og bestå sådanne prøver.

For det første kan visse typer handicap medføre, at et barn ikke har de samme sproglige kundskaber som andre børn. Det kan eksempelvis være tilfældet for børn med høretab, hvor hørenedsættelsen har påvirket udviklingen af tale- og sprogfærdigheder.

Et handicap kan for det andet indebære, at et barn ikke har de samme forudsætninger for at blive testet og gennemføre prøver som andre børn – uanset at barnet måtte have de sproglige kompetencer, der er påkrævet for beståelse af prøven. Det kan for eksempel gælde for børn med handicap, der påvirker koncentrations- og forståelsesevnen såsom autisme, aspergers syndrom og ADHD.

Hvis et barn på grund af sit handicap er forhindret i at bestå en obligatorisk sprogrøve, må kravet om bestået prøve for oprykning til næste klassetrin henholdsvis ophør af undervisning i dansk som andetsprog anses for at udgøre en sådan barriere, at det pågældende

barn ikke har adgang til undervisning på lige vilkår med andre børn. I sådanne tilfælde indebærer det menneskeretlige forbud mod diskrimination på grund af handicap, at forpligtelsen til at foretage tilpasning i rimeligt omfang skal iagttages.

Efter instituttets vurdering vil rimelig tilpasning eksempelvis kunne ske i form af meddelelse af dispensation fra kravet om bestået sprooprøve eller ved at tilbyde særlig støtte eller særlige vilkår i forbindelse med sprooprøvens aflæggelse. Instituttet bemærker i den forbindelse, at kravet om et sprogstimuleringsforløb for børnehaveklasseelever, der dumper en obligatorisk sprooprøve, ikke umiddelbart kan betragtes som en iagttagelse af tilpasningsforpligtelsen, idet der ikke er tale om en individuel tilpasning møntet på det enkelte barns konkrete behov i forbindelse med sprooprøven.

- Instituttet anbefaler, at Undervisningsministeriet indfører en bestemmelse om mulighed for dispensation ved aflæggelse af sprooprøve for børn med handicap, der tager udgangspunkt i forpligtelsen til rimelig tilpasning.

Med venlig hilsen

Tine Birkelund Thomsen

SPECIALKONSULENT