

Børne- og Undervisningsministeriet  
Frederiksholms Kanal 21  
1220 København K  
[aarjk@uvm.dk](mailto:aarjk@uvm.dk)

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

DOK. NR. 24/00196-2

1. FEBRUAR 2024

## **HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM FOLKESKOLEN M.V. (OPHÆVELSE AF REVISIONSBESTEMMELSE)**

Børne- og Undervisningsministeriet har ved mail af 18. januar 2024 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til ovennævnte høring.

Med lovforslaget foreslår Børne og Undervisningsministeriet, at revisionsbestemmelsen i lov nr. 278 af 26. marts 2019 bliver ophævet, så reglerne om obligatoriske sprogprøver i udsatte boligområder og styrket forældreansvar gennem mulighed for standsning af børnecheck m.v. videreføres i uændret form.

Instituttet afgav den 29. august 2018 [høringssvar](#) til udkast til lovforslag om obligatoriske sprogprøver i udsatte boligområder og styrket forældreansvar gennem mulighed for standsning af børnecheck m.v. I høringssvaret har instituttet redegjort for menneskeretten og gjort opmærksom på, at de indførte regler udgør diskrimination af børn med handicap eller etnisk minoritetsbaggrund.

Institut for Menneskerettigheder har følgende bemærkninger til lovforslaget.

### **OBLIGATORISKE SPROGPRØVER I UDSATTE BOLIGOMRÅDER**

#### **RISIKO FOR DISKRIMINATION**

De obligatoriske sprogprøver er indført på skoler, hvor mere end 30 pct. af eleverne bor i et udsat boligområde. Alle elever i børnehaveklassen på de pågældende skoler er omfattet af sprogprøverne, mens det i 1.-9. klasse kun gælder for elever, som modtager undervisning i dansk som andetsprog.

Reglerne om obligatoriske sprogprøver rammer særligt børn med etnisk minoritetsbaggrund. Det kan udgøre diskrimination, hvis en beskyttet gruppe, i dette tilfælde børn med etnisk minoritetsbaggrund i praksis stilles ringere end andre børn. Dette afhænger af, om reglerne kan anses for saglige og proportionale.

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. Tiltaget må således overordnet anses for at forfølge et sagligt formål.

### **SPROGPRØVERNE KAN IKKE ANSES FOR PROPORTIONALE**

En vurdering af, om de foreslåede regler er proportionale, og dermed om der er tale om diskrimination, beror på, om indsatserne kan anses for nødvendige og egnede til at opnå målet om at styrke elevernes sprogkundskaber.

Der er som følge af revisionsbestemmelsen i loven foretaget en evaluering af de obligatoriske sprogprøver. Evalueringen blev gennemført af Aarhus Universitet i samarbejde med Epinion og offentliggjort i 2023. Hovedkonklusionen på evalueringen er, at sprogprøverne ikke har nogen dokumenteret gavnlig effekt på den sproglige udvikling og trivsel, hverken hos elever i børnehaveklassen eller 1.-9. klasse. Det kan ikke udelukkes, at COVID 19-pandemien har haft betydning for de manglende effekter, men i udgangspunktet må det dog forventes, at COVID 19-nedlukninger har påvirket undervisningen lige meget på skoler med og uden sprogprøver. Evalueringen peger på en række faktorer, som formentlig har bidraget til, at sprogprøverne ikke har gavnlig effekt for eleverne. Det drejer sig først og fremmest om gennemgribende metodiske problemer med sprogprøverne, herunder en uensartet gennemførelse samt en uensartet og upålidelig vurdering af sprogprøverne, især i børnehaveklassen.

Det er instituttets opfattelse, at de obligatoriske sprogprøver ikke kan anses for nødvendige eller egnede til at nå målet om at styrke elevernes sprogkundskaber. Det skyldes først og fremmest, at konsekvensen af sprogprøverne er særdeles alvorlig for de elever, som ikke består sprogprøven, idet de i udgangspunktet skal gå et klassetrin om. Samtidig har evalueringen vist, at eleverne ikke opnår bedre sprogkundskaber. Tværtimod kan sprogprøverne have en negativ indvirkning på børnenes trivsel.

Hertil kommer, at det alene er børn på skoler, hvor mere end 30 pct. af eleverne bor i et udsat boligområde, som er omfattet af reglerne. Der

er ikke i nuværende lovforslag eller lovforslaget, der indførte reglerne om obligatoriske sprogprøver, redegjort for, hvorfor børn med tilsvarende sprogbehov på øvrige skoler i landet, ikke er omfattet af reglerne.

De obligatoriske sprogprøver kan efter instituttets opfattelse derfor ikke anses for proportionale.

Instituttet er opmærksom på, at Børne- og Undervisningsministeriet vil styrke vejledningen af forvaltningen og de skoler, der er omfattet af sprogprøverne. Det i sig selv, kan imidlertid ikke retfærdiggøre, at de obligatoriske sprogprøver videreføres med de alvorlige konsekvenser, det kan have for de børn, der ikke består sprogprøverne.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at reglerne om obligatoriske sprogprøver i udsatte boligområder ikke videreføres.

Hvis reglerne om obligatoriske sprogprøver fastholdes, er det instituttets opfattelse, at der bør ske en løbende evaluering af reglernes effekt. Navnlig henset til den foreliggende evalueringens konklusion om, at sprogprøverne ikke har nogen dokumenteret gavnlig effekt på den sproglige udvikling og trivsel hos de berørte elever.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der foretages en løbende evaluering af reglerne. Evalueringen bør undersøge, hvilken effekt sprogprøverne har på elevernes sprogkundskaber og trivsel. Herunder om reglerne har påvirket udsatte grupper som etniske minoritetsbørn, børn med handicap og børn fra socialt udsatte familier særligt hårdt.

## **STANDSNING AF BØRNE- OG UNGEYDELSE VED ULOVLIGT FRAVÆR**

### **RISIKO FOR DISKRIMINATION**

Reglerne om styrket forældreansvar gennem standsning af børne- og ungeydelser gælder for alle børn. Efter reglerne skal skolens ledelse underrette kommunalbestyrelsen, når en elev har 15 pct. ulovligt fravær eller derover. Kommunalbestyrelsen træffer dernæst afgørelse om en evt. standsning af børne- og ungeydelsen for det pågældende kvartal. Med loven er der dog mulighed for at undlade at standse børne- og ungeydelsen, hvis kommunen vurderer, at der er undskyldelige omstændigheder, fx at fraværet ikke er ulovligt, men fx skyldes elevens handicap.

Der blev gennemført en evaluering af reglerne om styrket forældre ansvar, som blev offentliggjort i januar 2023. Evalueringen blev forestået af VIVE. Det fremgår af evalueringen af reglerne, at det oftere er familier med MENAPT-baggrund, der oplever at få frataget ydelsen end familier, der ikke har MENAPT-baggrund. Socioøkonomisk udsatte familier oplever også oftere at få frataget ydelsen end andre familier, herunder familier og børn med psykiske vanskeligheder.

Det kan udgøre diskrimination, hvis en beskyttet gruppe, i dette tilfælde personer med etnisk minoritetsbaggrund og personer med handicap, i praksis stilles ringere end andre personer. Dette afhænger af, om reglerne kan anses for saglige og proportionale.

Formålet med reglerne er nedbringe det samlede og det ulovlige skolefravær. Højt fravær kan være et problem for elevens faglige og sociale udbytte af undervisningen, ligesom de langsigtede konsekvenser kan være øget risiko for fx frafald senere i uddannelsessystemet. Reglerne må således overordnet anses for at forfølge et sagligt formål.

#### **RISIKO FOR AT STANDSNING AF BØRNE- OG UNGEYDELSE IKKE KAN ANSES FOR PROPORTIONALT**

En vurdering af, om de foreslåede regler er proportionale, og dermed om der er tale om diskrimination, beror på, om reglerne om standsning af børne- og ungeydelser kan anses for nødvendige og egnede til at opnå målet om at nedbringe elevernes skolefravær.

Evalueringen af reglerne viser, at der er sket i lille fald i såvel elevernes samlede som ulovlige fravær. En række forhold taler dog for, at det ikke kun er loven om styrket forældreansvar, der har medvirket til at reducere det ulovlige fravær på skolerne.

Evalueringen viser desuden, at reglerne i langt højere grad rammer elever fra såkaldte MENAPT-lande samt elever, der har en række alvorlige udfordringer i deres liv. Det kan være psykiske vanskeligheder, misbrug og kriminalitetserfaringer. Derudover rammer reglerne også i højere grad elever med forældre i udsatte positioner; forældre, der i forvejen er økonomisk, psykisk eller socialt udsatte

Det er på den baggrund instituttets vurdering, at der er en risiko for, at reglerne om styrket forældreansvar ikke vil blive anset for proportionale. Dette skyldes navnlig, at reglerne ifølge evalueringen alene ses at have en mindre effekt på elevernes fravær sammenholdt med, at reglerne i højere grad rammer elever med etnisk minoritetsbaggrund og handicap.

Det fremgår imidlertid af evalueringen, at covid-19- pandemien kan have haft betydning for gennemslagskraften af lovgivningen samt for implementeringen. Derfor skal evalueringens resultater forstås i sammenhæng med de begrænsninger, covid-19 har forårsaget.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at der foretages en løbende evaluering af reglerne. Evalueringen bør undersøge, hvilken effekt reglerne har på elevernes samlede og ulovlige fravær. Herunder om etniske minoritetsbørn, børn med handicap og socioøkonomisk udsatte børn samt deres forældre rammes særligt hårdt af reglerne.

### **UENSARTET ANVENDELSE AF REGLERNE**

Evalueringerne af såvel reglerne om obligatoriske sprogprøver som styrket forældreansvar viser, at der er store forskelle på både skolernes og kommunernes praksis.

Det strider mod forudsætningerne om en ensartet anvendelse af reglerne for alle borgere. Ud over at være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt på grund af manglende gennemsigthed og forudsigelighed i forvaltningen af reglerne, kan det også udgøre et brud på den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning om, at der ikke må forekomme usaglig forskelsbehandling af forskellige grupper og personer. Et tilsvarende lighedsprincip findes i menneskeretten, og en sådan uensartethed i forvaltningen udgør derfor efter Institut for Menneskerettigheders vurdering et væsentligt retssikkerhedsmæssigt og menneskeretligt problem.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at Børne- og Undervisningsministeriet sikrer en ensartet anvendelse af reglerne om såvel obligatoriske sprogprøver som styrket forældreansvar gennem standsning af børne- og ungeydelse.

Med venlig hilsen

Tine Birkelund Thomsen

JURIDISK PROJEKTCHEF