

Vurdering av spørsmålet om i hvilken grad det kan legges vekt på hensynet til integrering ved behandling av søknader om godkjenning av religiøse grunnskoler etter privatskoleloven

1. Bakgrunnen for utredningen er to søknader om godkjenning av privatskoler på religiøst grunnlag (islam). Justisdepartementet og Utenriksdepartementet er bedt om å foreta en generell vurdering av i hvilken grad det er rettslig adgang til å legge vekt på hensynet til integrering i avgjørelsen av om religiøse skoler skal godkjennes etter privatskoleloven.

I brev av 7. september 1994 uttalte Utenriksdepartementet seg om "rekkevidden av våre folkerettslige forpliktelser når det gjelder spørsmålet om å godkjenne en muslimsk privatskole med rett til statstilskudd etter privatskoleloven". Det ble konkludert med at dersom man skulle nekte godkjenning av den aktuelle skolen på det grunnlag at skolens potensielle elever ville tilhøre en religiøs minoritet og i de fleste tilfeller også etniske og kulturelle minoriteter, ville dette, "så vidt man kan se, kunne komme til å skape problemer i forhold til våre menneskerettighetsforpliktelser".

I en uttalelse 25. januar 1995 vurderte Lovavdelingen i Justisdepartementet adgangen til å legge vekt på integreringshensyn etter dagjeldende privatskolelov § 25. Det ble konkludert med en antakelse om at "de beste grunner taler for at det ligger innenfor rammen av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets frie skjønn etter privatskoleloven § 25 nr 3 å avslå søknaden om muslimsk grunnskole på (...) grunnlag av (integreringshensynet). Spørsmålet må imidlertid anses prosedabelt. Etter vårt syn er det især forholdet til internasjonale menneskerettskonvensjoner som kan reise tvil om holdbarheten i vår konklusjon."

Langt på vei er vurderingene i ovennevnte uttalelser fortsatt relevante. I det følgende foretas imidlertid en ny vurdering i lys av senere rettsutvikling nasjonalt så vel som internasjonalt.

Det tas i det følgende utgangspunkt i opplæringslova, gjeldende privatskolelov og forarbeidene til denne (pkt. 2 nedenfor). Deretter gjøres det rede for relevante menneskerettsbestemmelser (pkt. 3 flg.), herunder særlig diskrimineringsforbudet (pkt. 6 flg.).

Skolelovgivningen

2. Private skoler kan godkjennes etter opplæringslova § 2-1 eller privatskolelova § 2-1. Godkjenning etter privatskoleloven gir rett til økonomisk støtte fra staten, jf. privatskolelova § 2-1 første ledd fjerde punktum. Staten kan godkjenne skoler

som driver på grunnlagene nevnt i privatskolelova § 2-1 annet ledd, deriblant religiøst grunnlag.

Først ser vi på hva som kan utledes av privatskoleloven § 2-1. De relevante delene av bestemmelsen lyder:

”§ 2-1. Godkjenning av skolar

Departementet kan godkjenne private skolar og driftsendringar ved godkjende private skolar. [...] Godkjende skolar har rett til statstilskot etter § 6-1 og til å drive verksemd etter lova.

Skolane skal drive verksemda si på følgjande grunnlag:

a) religiøst [...]”

Etter ordlyden har departementet et vidt skjønn ved vurderingen av om en skole skal godkjennes. Dette understøttes av lovens forarbeider. I forbindelse med at loven ble endret i 2007, ble det uttrykkelig sagt i Ot.prp. nr. 37 (2006-2007) side 90 (jf. også Innst. O. nr. 88 (2006-2007) side 11):

”Første ledd første punktum inneber at det ikkje ligg føre rett til godkjenning etter lova, men at departementet etter ei skjønnsmessig vurdering kan godkjenne nye skolar og driftsendringar ved allereie eksisterande skolar. Den skjønnsmessige vurderinga bør mellom anna byggje på kva konsekvensar godkjenninga vil få for den offentlege skolestrukturen, på skolefaglege omsyn, behovet for skolen og budsjettmessige omsyn.”

Rettslige innskrenkninger i myndighetenes valgfrihet følger blant annet av menneskerettighetene, herunder særlig forbudet mot diskriminering, som også er nedfelt i diskrimineringsloven § 4. Disse skrankene blir drøftet i det følgende.

Relevante menneskerettsbestemmelser

3. Det fremgår av flere menneskerettskonvensjoner som Norge er part i, at myndighetene har plikt til å respektere foreldres frihet til å sikre sine barn en religiøs og moralsk undervisning i samsvar med deres egen overbevisning.

Videre har myndighetene plikt til å respektere foreldres frihet til å velge andre skoler for sine barn enn dem som er opprettet av offentlige myndigheter, forutsatt at skolene oppfyller eventuelle minstekrav til undervisningen.

I tillegg har enkeltpersoner og organisasjoner frihet til å opprette og drive privatskoler, forutsatt at skolene fremmer de formål som er fastsatt i menneskerettskonvensjonene og at utdanningen er i samsvar med eventuelle statlige minstekrav.

Alle disse tre frihetene følger av FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 13 nr. 3 og 4, som lyder som følger i norsk oversettelse:

”3. Konvensjonspartene forplikter seg til å respektere foreldres og, når det er aktuelt, vergers frihet til å velge andre skoler for sine barn enn dem som er opprettet av offentlige myndigheter, forutsatt at skolene oppfyller eventuelle minstekrav til undervisningen fastsatt eller godkjent av staten, og til å sikre sine barn en religiøs og moralsk undervisning i samsvar med deres egen overbevisning.

4. Intet i denne artikkel må tolkes som innskrenkninger i enkeltpersoners eller organisasjoners frihet til å opprette og drive undervisningsinstitusjoner, forutsatt at de prinsippene fastsatt i denne artikkels første paragraf [om hva utdanningen skal ta sikte på] alltid iakttas, og at den undervisning som gis i slike institusjoner, er i overensstemmelse med eventuelle statlige minstekrav.”

Alle de tre frihetene gjenfinnes også, i litt ulike varianter, i en eller flere av følgende konvensjoner: den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)¹, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP)², FNs barnekonvensjon (BK)³ og UNESCO-konvensjonen mot diskriminering i undervisning⁴. ØSK, EMK, SP og BK er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven, og i henhold til § 3 i loven skal bestemmelsene i disse konvensjonene ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

Sett i sammenheng innebærer ovennevnte friheter at myndighetene ikke kan nekte opprettelse av private skoler, forutsatt at disse oppfyller de mål for undervisningen som er fastsatt i menneskerettskonvensjonene samt eventuelle statlige minstekrav til undervisningens kvalitet mv, og at foreldre i private skoler kan sikre sine barn en religiøs og moralsk undervisning som er i samsvar med deres egen overbevisning.

4. Det er på det rene at konvensjonene ikke pålegger staten noen plikt til å bidra økonomisk til private skoler, jf. bl.a Ot.prp. nr. 43 (2005-2006) Om lov om endringer i friskoleloven og fagskoleloven side 19 flg.
5. Ettersom privatskoleloven åpner for godkjenning av privatskoler med rett til statstilskudd, og en rekke skoler etter det opplyste er godkjent i henhold til denne loven, må imidlertid myndighetene sikre at de som søker om godkjenning, ikke blir utsatt for diskriminering.

Diskrimineringsforbudet er et grunnleggende prinsipp som går igjen i alle menneskerettskonvensjoner. SP artikkel 26 inneholder et generelt diskrimineringsforbud som lyder som følger i norsk oversettelse:

¹ Protokoll 1 artikkel 2

² Artikkel 18 nr. 4

³ Artikkel 29 nr. 2

⁴ Artikkel 5 nr. 1 bokstav b

”Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling forøvrig.”

At diskrimineringsforbudet også gjelder for statsstøtte til private skoler, bekreftes bl.a i uttalelsen fra FNs menneskerettskomité i saken Waldman mot Canada 5. november 1999 nr. 694/1996, hvor komiteen ga uttrykk for at:

“(...) the Covenant does not oblige States parties to fund schools which are established on a religious basis. However, if a State party chooses to provide public funding to religious schools, it should make this funding available without discrimination.”⁵

I denne saken anså komiteen at Canada hadde krenket konvensjonens artikkel 26 ved at det ikke ble gitt statsstøtte til en jødisk privatskole mens romersk-katolske skoler i den samme delstaten fikk full offentlig finansiering, uten at denne forskjellsbehandlingen var basert på rimelige og objektive kriterier.

Nærmere om diskrimineringsforbudet

6. Plikten i henhold til SP artikkel 26 til å forby diskriminering er gjennomført i diskrimineringsloven for så vidt gjelder diskriminering på følgende grunnlag: etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamming, hudfarge, språk, religion og livssyn, jf. § 1 i loven.

Diskrimineringsloven § 4 forbyr både direkte og indirekte diskriminering. Som indirekte diskriminering regnes ”enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av forhold som nevnt i første ledd blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre”, jf. § 4 tredje ledd. Det følger av § 4 fjerde ledd at ”[f]orskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her.”

Man må følgelig først ta stilling til om det foreligger *forskjellsbehandling* (pkt. 7 nedenfor). Dersom det er tilfellet, må forskjellsbehandlingen være begrunnet i et *saklig formål* (pkt. 8-9), være *nødvendig* for å oppnå dette formålet (pkt. 10) og ikke være *uforholdsmessig inngripende* overfor den som forskjellsbehandles (pkt. 11). I det følgende gjør vi nærmere rede for disse tre vilkårene, som alle må være oppfylt for at forskjellsbehandlingen ikke skal være i strid med diskrimineringsforbudet.

⁵ Pkt. 10.6 i komiteens uttalelse.

Foreligger det forskjellsbehandling?

7. Dersom en rekke skoler har fått godkjenning etter privatskoleloven med rett til statstilskudd på religiøst grunnlag, vil det klart nok utgjøre forskjellsbehandling om andre skoler ikke får godkjenning på dette grunnlaget.

Er forskjellsbehandlingen begrunnet i et saklig formål?

8. Siden bakgrunnen for denne utredningen er to søknader om godkjenning av privatskoler på religiøst grunnlag (islam), vil vi først understreke at skolenes trosgrunnlag *i seg selv* ikke vil være et saklig grunnlag for forskjellsbehandling.

I ovennevnte uttalelse fra FNs menneskerettskomité i Waldman-saken, sies det bl. a at:

“(...) providing funding for the schools of one religious group and not for another must be based on reasonable and objective criteria. In the instant case, the Committee concludes that the material before it does not show that the differential treatment between the Roman Catholic faith and the author’s religious denomination is based on such criteria. Consequently, there has been a violation of the author’s rights under article 26 of the Covenant to equal and effective protection against discrimination.”⁶

At det ikke skal forskjellsbehandles på grunnlag av religion eller livssyn, er også lagt til grunn i forarbeidene til endringene i privatskoleloven i 2006, jf. Ot.prp. nr. 43 (2005-2006) side 21:

”Diskriminering etter [EMK] art. 14 forutsetter at avgrensningen blir gjort mellom skoler valgt av foreldre med ulike ”religiøse eller filosofiske oppfatninger” – for eksempel ved at muslimske skoler ikke får støtte, mens kristne skoler får støtte. Foreldrenes religiøse eller filosofiske overbevisninger får ingen betydning for spørsmålet om friskolen får støtte etter endringene i friskoleloven. Det kan da ikke være tale om diskriminering i strid med forbudet.”

9. Det som skal vurderes her, er i hvilken grad det er rettslig adgang til å legge vekt på ”integreringshensynet”. Om hensynet til integrering er et saklig grunnlag for forskjellsbehandling ved behandling av søknader om godkjenning av privatskoler, kommer an på hva man legger i begrepet ”integrering” i denne forbindelse. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gjort rede for dette i sin utredning. I korte trekk fremgår det av denne utredningen at norske myndigheter legger til grunn at integrering og inkludering innebærer at alle i Norge skal ha de samme rettigheter, plikter og muligheter til å utvikle seg og utnytte sine evner, og at man vil forhindre at det utvikler seg et klassesdelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig. Disse målsetningene er godt i

⁶ Pkt. 10.6 i komiteens uttalelse

samsvar med menneskerettighetene. Hensynet til integrering må derfor klart nok anses å være et saklig formål.

På den annen side kan det være grunn til å minne om at de som tilhører etniske, religiøse eller språklige minoriteter ”ikke [skal] nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk”, jf. SP artikkel 27.

I Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMDs) avgjørelse i saken Fritz Konrad mfl. mot Tyskland 11. september 2006⁷ avviste domstolen en klage fra foreldre som var nektet å gi barna hjemmeundervisning i stedet for å la dem gå på skole. Foreldrene, som tilhørte et kristent trossamfunn, anførte at avslaget på søknaden om hjemmeundervisning kom i konflikt med deres religiøse tro. Tyske myndigheters begrunnelse for å avslå søknaden – som domstolen godtok – var blant annet at skolegang ville bidra til å integrere barna i samfunnet, jf. side 5:

”In the present case, the Court notes that the German authorities and courts have carefully reasoned their decisions and mainly stressed the fact that not only the acquisition of knowledge but also integration into and first experiences of society are important goals in primary-school education. The German courts found that those objectives could not be met to the same extent by home education, even if it allowed children to acquire the same standard of knowledge as provided by primary-school education. The Court considers that this presumption is not erroneous and falls within the Contracting States' margin of appreciation in setting up and interpreting rules for their education systems. The Federal Constitutional Court stressed the general interest of society in avoiding the emergence of parallel societies based on separate philosophical convictions and the importance of integrating minorities into society. The Court regards this as being in accordance with its own case-law on the importance of pluralism for democracy (see, *mutatis mutandis*, *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 89, ECHR 2003-II).”

Det forhold at skolens trosgrunnlag ikke i seg selv vil være et saklig grunnlag for forskjellsbehandling, innebærer at det ikke vil være saklig dersom integreringshensynet bare vurderes i forhold til privatskoler med visse trosgrunnlag. Det samme hensynet må vurderes på lik linje for alle skoler som søker godkjenning etter privatskolelova § 2-1.

Om man tidligere ikke har lagt vekt på integreringshensyn i forbindelse med godkjenning av privatskoler med rett til statstilskudd, er dette likevel ikke til hinder for at man endrer praksis med generell virkning for fremtiden. Skulle man derimot etter kort tid gå tilbake igjen til den opprinnelige praksis, kan det etter omstendighetene være at de mellomliggende avgjørelser må anses ugyldige pga. diskriminering.

⁷ Klage nr. 35504/03

Andre sentrale spørsmål som må vurderes, herunder om avslag er *nødvendig* for å ivareta integreringshensyn

10. Som nevnt også i Lovavdelingens uttalelse fra 1995 vil et avslag begrunnet med integreringshensyn kreve at man vurderer enkelte tilleggsspørsmål av mer faktisk karakter. For det første må det – innenfor rammen av det som er sagt ovenfor om adgang til å endre praksis på generell basis – vurderes om den aktuelle elevgruppen er mindre integrert i det norske samfunn enn det som har vært tilfellet i andre saker der godkjenning er gitt. Videre må det vurderes om skolegang i offentlig skole kan være et egnet middel til å fremme økt integrering. I tillegg fremgår det av nødvendighetskravet at søknaden ikke skal avslås dersom integreringshensynet kan oppnås ved et mindre inngripende tiltak, f. eks ved å stille krav til skolen om integreringsfremmende tiltak.

Disse spørsmålene vil måtte vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Vi nøyer oss med å peke på noen forhold som vil være relevante for vurderingen. Avgjørende for en rettslig vurdering av vedtaket vil ikke være hvilke fremtidige virkninger som faktisk inntreffer, men om antakelsene om fremtidige virkninger kunne sies å være rimelige og forsvarlige på den tid vedtaket ble truffet.

Når det gjelder spørsmålet om den aktuelle søkergruppe til skolen er mindre integrert i det norske samfunnet enn det som har vært tilfellet i andre saker der godkjenning er gitt, vil det kunne være relevant om potensielle elever ved skolen vil være barn av innvandrere som ikke selv har vokst opp i Norge, men i en kulturkrets fjernt fra norske forhold, og om kjennskapet til norsk språk og kultur antas å være mindre utbredt i denne gruppen enn tilfellet har vært ved andre søknader. Derimot er det vel tvilsomt om man kan si at innvandrere generelt har mindre omgang med det norske samfunn for øvrig enn det som gjelder for enkelte andre grupper der det er gitt godkjenning for en privat skole.

Vi har ikke forutsetninger for å ta stilling til integreringseffekten av at elevgruppen går i offentlig skole fremfor en privat muslimsk grunnskole. Det må bl.a. ses i lys av hvor sterkt innslag det vil være av barn med annen bakgrunn i de aktuelle offentlige skolene. Også innholdet av fagplaner og lærerpersonalets bakgrunn m.v. er forhold som kan ha betydning for integreringen. I den forbindelse er det viktig å merke seg at godkjennelse etter privatskolelova forutsetter at skolen underviser på norsk og må følge læreplaner fastsatt av departementet, jf. privatskolelova § 2-3. Undervisningen skal være den samme eller tilsvarende undervisningen som blir gitt i offentlig skole, jf. privatskolelova § 2-3 jf. opplæringslova § 2-1. Bestemmelsene gir staten langt på vei muligheten til å bestemme det nærmere innholdet i undervisningen. Spørsmålet blir da om det man i tillegg oppnår ved å nekte skolene støtte, gjør det nødvendig å avslå søknaden for å oppnå integrering.

En godkjenning av søknaden kan tenkes å ha betydning for integreringsspørsmålet også ut over den aktuelle elevgruppen. For det første kan det reises spørsmål om en godkjenning av den aktuelle søknaden vil medføre en forpliktelse til å godkjenne tilsvarende søknader senere, med den samlede virkning det kan tenkes å få for den aktuelle minoritetens integrering i det norske samfunnet. Til det vil vi imidlertid påpeke at det ikke vil innebære noen usaklig forskjellsbehandling å legge om praksis på et senere tidspunkt, jfr. foran punkt 9. Men når sakene vil stå i samme stilling, taler gode grunner for å ta et prinsipielt standpunkt, om man ikke i praksis kan se bort fra den mulighet at det vil komme flere tilsvarende søknader senere.

For det andre vil det måtte vurderes om godkjenning av søknadene også vil kunne ha en positiv integreringseffekt, som den eventuelle negative integreringseffekten i så fall må veies opp mot. Når det gjelder søknader om opprettelse av muslimske privatskoler, bør det for eksempel vurderes om slike skoler vil kunne ha en positiv integreringseffekt, for eksempel en økt følelse av likeverd, redusert bruk av koranskoler etter skoletid og færre utsendelser av muslimske innvandrerbarn til opprinnelseslandet for skolegang.

Dersom man alt i alt anser at godkjenning av en privatskole vil ha en uheldig virkning i forhold til målet om integrering, må det som nevnt vurderes om integreringshensynet kan ivaretas på en mindre inngripende måte enn å avslå søknaden om godkjenning av skolen. Heller ikke dette kan besvares utelukkende på juridisk grunnlag.

Er forskjellsbehandlingen *uforholdsmessig inngripende* overfor den som forskjellsbehandles?

11. Selv om man, etter den vurderingen som det er gitt anvisning på under forrige punkt, skulle anse at det er nødvendig å avslå søknaden om godkjenning av skolen for å ivareta integreringshensynet, vil ikke forskjellsbehandlingen være lovlig dersom den må anses uforholdsmessig inngripende ovenfor den som forskjellsbehandles. Det som må veies opp mot hverandre, er på den ene siden de antatte integreringsmessige ulemper man eventuelt anser vil følge dersom privatskolen etableres (jf. forrige punkt), og på den andre siden ulempene for dem som forskjellsbehandles, det vil si søkeren og de potensielle elevene og deres foreldre.

For søkeren vil et avslag innebære en vesentlig begrensning i den faktiske muligheten for å etablere en privatskole på religiøst grunnlag sammenliknet med søkere som har fått godkjenning. For foreldrene til de barna som ville ha gått på skolen, innebærer avslaget en begrensning i adgangen til å sikre at barna får en religiøs og moralsk undervisning i samsvar med foreldrenes overbevisning.

Siden godkjenningen bare har betydning for om skolen har krav på statsstøtte, vil dette særlig ramme familier med begrensede økonomiske ressurser.

Konklusjon

12. Utgangspunktet er at det vil være rettslig adgang til å legge vekt på hensynet til integrering ved behandling av søknader om godkjenning etter privatskoleloven. Hvorvidt det vil være adgang til å avslå en søknad om godkjenning under henvisning til integreringshensyn, vil bero på en konkret vurdering av de spørsmålene som drøftet i punkt 10 og 11 ovenfor. Ettersom skolenes trosgrunnlag i seg selv ikke vil være et saklig grunnlag for forskjellsbehandling, vil det foreligge en presumsjon for at det foreligger diskriminering (evt. ulovlig forskjellsbehandling) dersom skoler med visse trosgrunnlag godkjennes mens skoler med andre trosgrunnlag ikke godkjennes. Overprøvingen kan bli svært inngående dersom avslaget bringes inn for domstolene eller internasjonale klageorganer.