

www.nfunorge.org
Youngstorget 2B, 0181 Oslo
Postboks 8954, Youngstorget,
0028 Oslo
Telefon: 22 39 60 50
Telefaks: 22 39 60 60
E-post: post@nfunorge.org
[www-facebook.com/NFUnorge](https://www.facebook.com/NFUnorge)



Kunnskapsdepartementet

13.08.2021

Høring om nye forskrifter om barnehagevirksomhet og grunnskole og videregående opplæring i Longyearbyen

Det vises til høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet som gjelder ovennevnte høring.

Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) mener at de foreslåtte forskriftene bryter med Norges internasjonale menneskerettslige forpliktelser, og bidrar ikke til å ivareta retten til likeverdig og inkluderende utdanning for barn med nedsatt funksjonsevne. Helt konkret bidrar forskriftene til diskriminering og sortering basert på funksjonsevne. Vi kan ikke se at departementet har vist til en dekkende hjemmel for å vedta forskrifter som klart bryter med grunnleggende menneskerettigheter.

Departementet henviser til at det er et mål for norsk Svalbardpolitikk å opprettholde det norske samfunnet på Svalbard. I Meld. St. 32 (2015–2016) er det presisert at dette oppnås gjennom å være attraktiv for familier. Dersom forskriftene blir vedtatt slik de er foreslått, vil de bidra til at å bo i Longyearbyen blir lite attraktivt for mange familier. Forskriftene vil også bidra til at samfunnet i Longyearbyen blir et sorteringssamfunn, som ikke har rom for barn med ulike funksjonsnedsettelse, og som ikke er representativt for det norske samfunnet.

Mangler hjemmel for å fravike menneskerettigheter

Hovedproblemet med de foreslåtte forskriftene er at de går på tvers av retten til likeverdig og inkluderende opplæring, som er nedfelt i grunnloven § 109, FNs Barnekonvensjon (BK) artikkel 28 og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne artikkel 24.

Det fremgår av Grunnloven § 1 at Kongeriket Norge er udelelig, og det fremgår av Svalbardloven § 1 at Svalbard er en del av Kongeriket Norge. Retten til utdanning, og barns rett til grunnopplæring etter Grunnloven § 109 må derfor gjelde på Svalbard.

I menneskerettsloven § 5 er det presisert at menneskerettsloven, herunder BK, som er inkorporert i loven, gjelder på Svalbard. Barns rett til utdanning, uten diskriminering av noe slag, etter BK artikkel 28 gjelder derfor på Svalbard.

CRPD er ikke inkorporert i norsk rett, men er ratifisert av Norge, og er dermed bindende for den norske staten. Etter Grunnloven § 92 er staten forpliktet til å respektere rettighetene som er nedfelt i Grunnloven og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter. Ettersom Svalbard er en del av Kongeriket Norge gjelder rettighetene som er nedfelt i CRPD også på Svalbard.

Dersom det skal gjøres inngrep i enkeltpersoners rettigheter krever det klar hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 113. I begrunnelsen for de nye forskriftene henviser departementet til Svalbardpolitikken og de spesielle forholdene på Svalbard. Vi kan ikke se at dette gir tilstrekkelig hjemmel til å fravike retten til utdanning etter Grunnloven § 109, BK artikkel 28 og CRPD artikkel 24. På denne bakgrunn mener vi flere av de foreslåtte forskriftsbestemmelsene er ulovlige, og dermed bør revurderes og skrinlegges. Nedenfor vil vi gå nærmere inn på enkelte av forslagene som vi mener er problematiske.

Forskrift om barnehagevirksomhet

Rett til spesialpedagogisk hjelp

Departementet foreslår blant annet at retten til spesialpedagogisk hjelp ikke skal gjelde på Svalbard. Det henvises til at samfunnet på Svalbard ikke er rustet til å ivareta barn med særskilte behov, og at «familier og barn med særskilte behov vil kanskje ikke ha tilgang til helsetjenestene de behøver, og andre støttetjenester er heller ikke tilgjengelig i Longyearbyen. Barnehage tilbudet til LL skal ikke kompensere for dette.»

Vi vil understreke at barn kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp uten at barnet samtidig har behov for helsetjenester eller andre velferdstilbud, som ikke tilbys på Svalbard. Det er derfor ikke slik at spesialpedagogisk hjelp kun er aktuelt som kompensasjon for manglende velferdstilbud. Spesialpedagogisk hjelp er for mange barn en forutsetning for at barn skal ha samme mulighet som jevnaldrende til å utvikle språklige, sosiale og motoriske ferdigheter. Uten spesialpedagogisk hjelp vil mange barn med nedsatt funksjonsevne ikke ha mulighet til å utvikle seg og utnytte sitt potensiale fullt ut, slik som andre barn. Med mangelfull opplæring i barnehagealder, vil de ikke ha nødvendige forutsetninger for å kunne utvikle ferdighetene videre i skolen.

Spesialpedagogisk hjelp utføres ofte av spesialpedagoger, pedagoger eller ufaglærte, etter veiledning fra PPT. Vi kan ikke se at dette skulle være spesielt vanskelig å få til på Svalbard på generelt grunnlag. I noen tilfeller kan det være krav til kompetanse innenfor for eksempel logopedi eller fysioterapi for å gi det tilbudet barnet har behov for. Vi kan forstå at det i noen situasjoner kan være vanskelig å skaffe disse ressursene på Svalbard, men vi kan ikke se at dette skal være et argument for å avskjære retten til spesialpedagogisk hjelp på generelt grunnlag for alle. Vi mener at barnas behov for spesialpedagogisk bistand bør tilstrebes å imøtekommes så langt som mulig, men at det samtidig kan tas forbehold om at enkelte tjenester ikke kan ytes på Svalbard, dersom en etter å ha forsøkt, ikke klarer å få tak i den nødvendige kompetansen.

Dersom det for eksempel tilrådes bistand fra spesialpedagog kan en spesialpedagog være en del av den faste bemanningen i barnehagen, eller spesialpedagoger i PPT kan gjennomføre denne delen av hjelpen. Dersom bistand fra logoped eller fysioterapeut tilrådes til barnet, og dette ikke finnes eller kan skaffes på Svalbard, kan PPT, barnehagens ansatte og/eller foreldrene få veiledning (fysisk eller via videosamtale) fra logoped eller fysioterapeut fra fastlandet.

Selv om vi ser at det kan være utfordringer med å yte visse tjenester på Svalbard, mener vi det blir for lett og passivt og fjerne barnas rettigheter, og det er ikke en løsning som er til barnas beste. Beslutningen om at nødvendig hjelp ikke kan gis på Svalbard må tas etter en konkret vurdering av barnets behov og tilgjengelige muligheter, ikke ved å gjøre barna rettsløse.

Departementet legger vekt på at tjenestetilbudet på Svalbard ikke er på samme nivå som på fastlandet, og at det derfor kan være til barnets beste å flytte fra Svalbard. Departementet har imidlertid ikke nok informasjon tilgjengelig til å kunne gjøre en generell vurdering av hva som vil være til barnets beste i den konkrete situasjonen. For barn som ikke har behov for andre velferdstilbud, men som har behov for spesialpedagogisk hjelp, for eksempel i form av assistentstøtte eller individuell språklig oppfølging av pedagog, vil det være til barnets beste å få nødvendig spesialpedagogisk hjelp i barnehagen på Svalbard, og ikke bli henvist til fastlandet utelukkende på grunn av sin funksjonsevne.

Plikt til tilrettelegging av barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne

Departementet foreslår videre at plikten til individuell tilrettelegging av barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne, etter barnehageloven § 37 ikke skal gjelde på Svalbard. Det vises til at bestemmelsen tilsvarer tilretteleggingsplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven § 20, og at denne loven ikke gjelder på Svalbard.

Selv om det finnes en tilsvarende bestemmelse i likestillings- og diskrimineringsloven, mener vi det blir feil å utelukkende vektlegge at denne loven ikke gjelder på Svalbard. Som nevnt over er opphold i barnehage viktig for barns læring og utvikling av språklige, sosiale og motoriske ferdigheter, og en viktig forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg av retten til grunnopplæring. Før en kan beslutte at barnehageloven § 37 ikke skal gjelde på Svalbard må det kunne godtgjøres at forholdene på Svalbard gjør det vanskelig eller umulig å oppfylle retten til tilrettelegging.

Det kan tenkes at det er gode grunner for at likestillings- og diskrimineringsloven § 20 ikke gjelder på Svalbard, og at de samme hensynene gjør seg gjeldende etter barnehageloven § 37, men det er ikke vist til hvilke hensyn dette eventuelt er. En ren henvisning til at bestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven § 20 ikke gjelder på Svalbard er ikke tilstrekkelig i denne sammenhengen. På grunn av manglende begrunnelse for forslaget har vi vanskelig for å se at det er grunnlag for å beslutte, på generelt grunnlag, at barnehageloven § 37 ikke skal gjelde.

De samme argumentene som vi har presentert over, under «Rett til spesialpedagogisk hjelp» gjør seg gjeldende også her. Vi kan ikke se at det er

spesielle forhold på Svalbard som gjør det er generelt vanskelig å gi individuell tilrettelegging på Svalbard. Det kan tenkes enkelttilfeller hvor forholdene på Svalbard gjør det vanskelig eller umulig å sikre nødvendig tilrettelegging, men dette er ikke et argument for at LL ikke skal ha en tilretteleggingsplikt. Det ligger allerede en begrensning i barnehageloven § 37 i dag, ved at tilretteleggingsplikten ikke omfatter tiltak som er en uforholdsmessig byrde. Vi antar at dette unntaket kan komme til anvendelse dersom forholdene på Svalbard gjør det vanskelig eller umulig å sikre nødvendig tilrettelegging.

Tegnspråk og ASK

Departementet foreslår også at barnehageloven §§ 38 og 39, om rett til opplæring i, og rett til å bruke, tegnspråk og alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) ikke skal gjelde på Svalbard. Departementet viser til at dette er vanskelig for LL å tilby fordi det krever særlig kompetanse og ressurser, og at tilbudet ikke kan gis som fjernundervisning. Vi er enig i at det er behov for riktig kompetanse og ressurser for å oppfylle rettighetene etter §§ 38 og 39, og vi ser at det kan være en utfordring for LL å sikre disse rettighetene i noen tilfeller. Vi mener likevel at å fjerne barnas rettigheter ikke er veien å gå. I stedet for å gjøre barna rettsløse, og frata barna muligheten til å kommunisere med verden rundt seg helt, mener vi at utgangspunktet må være at barna har rett til å kommunisere med tegnspråk eller ASK i barnehagen, men at det kan gjøres unntak dersom det etter en konkret vurdering i hver enkelt sak, er for vanskelig eller umulig for LL å oppfylle rettigheten. Det kreves en konkret vurdering av hva som er mulig å få til i den konkrete saken, der det både tas hensyn til barnas behov og hvilke muligheter man har etter å ha forsøkt å finne måter å ivareta barnas behov. Barn har rett til ytringsfrihet etter Grunnloven § 100, BK artikkel 13 og CRPD artikkel 21. Terskelen for å gjøre unntak fra retten til å bruke og få opplæring i tegnspråk og ASK bør derfor være høy. For eksempel bør det kunne vises til hvilke tiltak som har vært forsøkt og mislyktes, for å oppfylle rettigheten.

Prioritering ved inntak til barnehage

Departementet foreslår videre at barn med vedtak etter barnevernsloven skal ha prioritet ved inntak til barnehage på Svalbard. Departementet viser til gode argumenter for at barn med vedtak etter barnevernsloven skal ha prioritet til inntak, og vi er enig i at disse barna bør ha prioritet til inntak i barnehage. I barnehageloven § 18 er både barn med vedtak etter barnevernsloven og barn med nedsatt funksjonsevne gitt lik rett til prioritet ved inntak. Vi kan ikke se at departementet gir tilstrekkelig begrunnelse for at reglene om prioritet for barn med nedsatt funksjonsevne ikke skal gjelde på Svalbard.

Departementet viser til at barnehagene skal ha objektive, ikke-diskriminerende og etterprøvbare opptakskriterier, og at de innenfor dette kan velge å prioritere barn med nedsatt funksjonsevne. Dette begrunner ikke hvorfor det er nødvendig å gjøre unntak fra barnehageloven på Svalbard. Slik vi ser det er det ikke presentert noen gode argumenter for at forholdene på Svalbard gjør det vanskelig eller umulig å prioritere barn med nedsatt funksjonsevne ved opptak. Vi mener derfor at barnehageloven § 18 bør gjelde på Svalbard, slik at både barn med vedtak etter barnevernloven og barn med nedsatt funksjonsevne har prioritet ved opptak.

Forskrift om grunnskole og videregående opplæring

Begrensning i rett til grunnskoleopplæring

Departementet foreslår at retten til grunnskoleopplæring ikke skal gjelde for barn som har behov for spesialundervisning for å ha et forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette innebærer at LL kan fatte vedtak om at barn, som har behov for mer omfattende spesialundervisning enn «lett» eller «moderat» ikke har rett til å gå på skolen i Longyearbyen. Dette er et stort inngrep i rettighetene etter opplæringsloven, som vil bidra til at barn med nedsatt funksjonsevne blir forskjellsbehandlet på grunn av sin funksjonsevne. Det er også et klart brudd på barns rett til likeverdig og inkluderende utdanning etter grunnloven § 109, BK artikkel 28 og CRPD artikkel 24.

Retten til utdanning står sterkere enn rett til barnehageplass, ved at det er en klar rettighet i både norsk rett og internasjonale menneskerettskonvensjoner. Etter grunnloven § 113 må statens inngrep overfor den enkelte, og dennes rettigheter, ha hjemmel i lov. Departementet viser til at selv om grunnloven, BK og CRPD gjelder på Svalbard, vil «de særlige stedlige forholdene der innebære at enkelte rettigheter og plikter ikke nødvendigvis kan eller må realiseres i Longyearbyen.». Vi kan ikke se at det er tilstrekkelig lovhjemlet at de særlige forholdene på Svalbard kan begrunne innskrenking i en grunnleggende menneskerettighet som retten til utdanning.

Dersom det skulle være slik at særlige forhold på Svalbard kan begrunne innskrenking av retten til utdanning, må innskrenkingen gjøres så liten som mulig. Det betyr at det ikke kan være en generell regel om at barn med behov for spesialundervisning ikke har rett til grunnskoleopplæring. Dersom det i et enkelttilfelle er helt umulig å oppfylle rettigheten på Svalbard bør det i stedet være en unntaksregel for tilfeller der det etter konkret helhetsvurdering av barnets behov sammenholdt med tilgjengelige ressurser og muligheter på Svalbard, anses å være for vanskelig eller umulig å oppfylle retten til grunnskoleopplæring.

Prinsipalt mener vi at retten til grunnskoleopplæring må gjelde uten forbehold på Svalbard, da dette er en grunnleggende menneskerettighet, som Norge er forpliktet til å oppfylle gjennom internasjonale konvensjoner, og det ikke finnes lovhjemmel som gir adgang til å innskrenke disse rettighetene. Subsidiært mener vi at retten til grunnskoleopplæring ikke kan fjernes på generelt grunnlag, men at det må gjøres konkrete vurderinger i hver enkelt sak.

Rett til spesialundervisning

Som følge av at det foreslås at retten til grunnskoleopplæring ikke skal gjelde for elever med behov for mer omfattende spesialundervisning, foreslås det også at retten til spesialundervisning bare skal gjelde for elever med lite eller moderat behov for spesialundervisning. Ettersom vi mener at det ikke er anledning til å innskrenke retten til grunnskoleopplæring på Svalbard, mener vi også at det ikke er grunnlag for å beslutte at retten til spesialundervisning skal innskrenkes vesentlig på Svalbard.

Spesialundervisning kan være en forutsetning for at noen barn får utbytte av opplæringen, og kan derfor være en nødvendig forutsetning for å oppfylle retten til utdanning etter grunnloven § 109, BK artikkel 28 og CRPD artikkel 24. Så lenge det

ikke finnes klar lovhjemmel for å gjøre unntak fra retten til likeverdig og inkluderende opplæring, må derfor retten til spesialundervisning gjelde fullt ut på Svalbard.

Dersom det skulle finnes tilstrekkelig hjemmel for å innskrenke retten til utdanning, vil det være til barnets beste å gjøre innskrenkingen i rettigheter så liten som mulig. Det betyr at retten til spesialundervisning ikke kan fjernes på generelt grunnlag basert på vilkår om funksjonsevne, men at det i enkelttilfeller kan gjøres unntak, dersom det etter en konkret helhetsvurdering er godt begrunnet i barnets behov sammenholdt med tilgjengelige ressurser og muligheter på Svalbard.

Opplæring i og på tegnspråk og ASK

Departementet foreslår videre at reglene om opplæring i tegnspråk og ASK ikke skal gjelde på Svalbard. Det vises til at det ikke anses å være i samsvar med Svalbardpolitikken eller rammevilkårene for Svalbardsamfunnet å kreve at LL skal tilby opplæring i ulike språk og ferdigheter, herunder tegnspråk og ASK.

For noen barn kan det å få opplæring i og på tegnspråk eller ASK være en forutsetning for at barnet skal få oppfylt retten til likeverdig og inkluderende opplæring. Å få opplæring i og på tegnspråk eller ASK vil også være en forutsetning for at barna skal få mulighet til å benytte seg av retten til ytringsfrihet, som er nedfelt i både grunnloven § 100, BK artikkel 13 og CRPD artikkel 21. Vi mener også på dette punktet at Svalbardpolitikken eller rammevilkår ikke gir tilstrekkelig hjemmel til å fravike grunnleggende menneskerettigheter, slik grunnloven § 113 krever. Reglene i opplæringsloven §§ 2-6, 2-14 og 1-16 må derfor gjelde på Svalbard.

Dessuten er det ikke gitt at opplæring i og på tegnspråk eller ASK vil være for vanskelig å yte. Dersom det kan vises til tilstrekkelig lovhjemmel for å innskrenke grunnleggende menneskerettigheter må eventuelle innskrenkninger i rettighetene etter opplæringsloven begrenses til det som anses helt nødvendig etter en konkret helhetsvurdering.

Videregående opplæring og spesialundervisning

Det er foreslått at LL fortsatt ikke skal ha en plikt til å tilby videregående opplæring. Selv om vi kan forstå at det kan være utfordringer med å innføre plikt til å tilby videregående opplæring, finnes det tilbud om videregående opplæring i Longyearbyen i dag. Når praksis viser at LL har mulighet og kapasitet til å tilby videregående opplæring vil det ikke medføre en utvidelse av eksisterende tilbud å innføre en plikt til å tilby videregående opplæring. Vi mener derfor at LL bør ha en plikt til å tilby videregående opplæring.

Videre er det foreslått at LL kan fastsette egne inntaksvilkår, dersom de velger å ha et tilbud. Inntaksvilkårene må være saklige, ikke-diskriminerende og etterprøvbare. Gjeldende inntaksvilkår avgrenser blant annet mot elever som har behov for tilrettelegging utover tilpasset opplæring. Vi stiller oss undrende til om dagens vilkår oppfyller kravet om å være ikke-diskriminerende, all den tid vilkåret medfører at elever med behov for tilrettelegging blir utestengt fra opplæringstilbudet utelukkende på grunn av sin funksjonsnedsettelse.

Vi mener at dersom det er nødvendig å begrense tilbudet om videregående opplæring, bør tilbudet heller prioriteres for de elevene som trenger det mest. Departementet foreslår at elevene skal ha en rett til videregående opplæring, men at retten kan oppfylles enten på Svalbard eller på fastlandet, og at det ikke skal være en rett til videregående opplæring på Svalbard. For mange elever i 16-17 års alderen vil det være lite problematisk å flytte fra foreldrene, for å gå på skole på fastlandet. For mange elever med utviklingshemming kan det være vanskelig eller umulig å flytte til fastlandet for å få videregående opplæring. Mange trenger tett oppfølging for å ivareta seg selv og sine interesser, og er avhengig av å ha familien rundt seg for dette. Dersom en ikke kan sikre at alle unge som bor på Svalbard kan få videregående opplæring der, bør derfor elever med tilretteleggingsbehov prioriteres ved inntak.

Dersom departementet likevel står fast ved den foreslåtte organiseringen, mener vi at en ikke kategorisk kan utestenge elever som har behov for tilrettelegging utover tilpasset opplæring. Dette vil medføre forskjellsbehandlings på grunn av funksjonsevne. Vi kan ikke se at denne forskjellsbehandlingen kan være forholdsmessig uten at det er gjort en konkret helhetsvurdering av elevens behov og tilgjengelige muligheter i hvert enkelt tilfelle

Med vennlig hilsen

(sign.)
Hedvig Ekberg
Generalsekretær

(sign.)
Ingvild Østerby
Juridisk rådgiver