

Ministeriet for Børn og Undervisning
Uddannelsesstyrelsen
Svend.e.gertz@udst.dk

STRANDGADE 56
DK-1401 KØBENHAVN K
TEL. +45 32 69 88 88
FAX +45 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 3. januar 2012
J.NR.
540.10/26526/MVL

Høring over udkast til lov om ændring af lov om folkeskolen (Inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning)

Ved e-mail af 9. december 2011 har Institut for Menneskerettigheder fra Ministeriet for Børn og Undervisning modtaget ovennævnte høring om udkast til ændring af lov om folkeskolen (Inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning).

Som nævnt i bemærkningerne til lovforslaget har lovforslaget til formål at indføre en ny afgrænsning af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, således at specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand alene omfatter støtte til børn i specialklasser og skoler samt til børn, som får støtte i mindst 9 klokke timer ugentligt. Endvidere justeres betingelserne for at indbringe sager for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, således at kun børn, som har behov for støtte i mindst 9 klokke timer ugentlig, vil kunne klage.

1. Menneskeretten

Som det også fremgår af bemærkningerne til nærværende lovforslag, stiller FN's Handicapkonventions artikel 24 krav om, at deltagerstaterne skal skabe et inkluderende uddannelsessystem på alle niveauer.

Artikel 24(2) anviser, hvordan denne ret til inkluderende uddannelse skal virkeliggøres. I henhold til artikel 24(2)(a) må personer med handicap ikke udelukkes fra det almindelige uddannelsessystem på grund af deres handicap. Denne bestemmelse angår ikke bare folkeskolen, men hele uddannelsessystemet. Hermed anerkendes den individuelle ret til at modtage undervisning i almindelige tilbud i modsætning til specielle. Denne rettighed er dog ikke absolut, hvilket fremgår af undtagelserne i artikel 24(2)(e) og artikel 24(3).

Men det forhold, at retten anerkendes betyder, at staterne skal sikre en effektiv beskyttelse heraf, og at placeringen i specialtilbud imod den uddannelsessøgendes vilje skal ses som et indgreb, der skal retfærdiggøres som sagligt og proportionalt.

Artikel 24(2)(b) angår i modsætning til artikel 24(2)(a) kun grundskolen og undervisning på mellemtrin, dvs. bl.a. folkeskolen. Det præciseres i denne bestemmelse, at retten til inkluderende uddannelse også betyder, at børn med handicap har ret til at modtage undervisning på skoler i deres lokalsamfund på lige vilkår med andre børn. Igen er der ikke tale om en absolut rettighed, men fravigelser imod forældre og barns vilje skal ses som et indgreb, der skal retfærdiggøres som sagligt og proportionalt.

Artikel 24(2)(c) understreger, at der skal gives tilpasning i rimeligt omfang for det særlige behov, som måtte følge af et handicap. Begrebet "tilpasning i rimeligt omfang" defineres i artikel 2 og det følger heraf og af artikel 5, at manglende opfyldelse af forpligtelsen til at yde tilpasning i rimeligt omfang udgør diskrimination. Med andre ord har staterne pligt til at sørge for, at der findes en effektiv beskyttelse mod diskrimination også på uddannelsesområde. Retten til en inkluderende uddannelse skal forstås i lyset af retten til tilpasning i rimeligt omfang, således at tilpasning bl.a. skal gives for at muliggøre, at personer med handicap kan modtage undervisning i det inkluderende uddannelses-system.

Artikel 24(2)(d) fastslår en ret til at modtage særlig støtte i det almindelige uddannelsessystem for at lette den effektive uddannelse. Denne bestemmelse er ligeledes en præcisering af, hvad staterne skal gøre for at skabe en inkluderende skole. Den nødvendige støtte skal gives inden for det almindelige system. Det er dog værd at bemærke, at man ikke giver en ret til lige uddannelse, men blot effektiv uddannelse. Hvad der præcis ligger heri er ikke klart. Dog skal denne forpligtelse læses i lyset af principperne om lighed, inklusion og barnets tarv, jf. art. 3 og 7 i Handicapkonvention.

Endelig angiver artikel 24(2)(e), at "effektive individuelle støtteforanstaltninger i omgivelser, der giver størst mulig akademisk og social udvikling i overensstemmelse med målet om fuld inkludering". Det var meget omdiskuteret under forhandlingerne om denne bestemmelse, hvorvidt man overhovedet skulle nævne muligheden for at give specialundervisning. Resultatet af diskussionen blev, at man nævner muligheden udtrykkeligt for så vidt angår undervisningen af børn, som er døve og blinde, men altså ikke for så vidt angår børn med andre handicap. Her bruges det blødere udtryk støtteforanstaltninger. Men det følger af en almindelig sproglig fortolkning, at man i denne

bestemmelse ikke kræver, at støtten gives i det almindelige uddannelsessystem, som i den foregående litra (d). Således følger af denne bestemmelse, at specialundervisning i segregerede former ikke er direkte forbudt, men at specialundervisning hele tiden skal gives med målet om fuld inkludering for øje. Specialundervisning i segregerede former anses således som en undtagelse, som kun skal bruges i minimalt omfang.

Handicapkonventionens artikel 24 skal fortolkes i lyset af principperne i artikel 3, som omfatter principperne om personlig autonomi, ikke-diskrimination, effektiv deltagelse og inklusion, og respekt for de udviklingsmuligheder, som børn med handicap har. Det er endvidere et grundlæggende menneskeretligt princip, at staterne skal sikre en effektiv beskyttelse af den enkeltes rettigheder. Dette kommer blandt andet til udtryk i FN's Handicapkonvention i artikel 4, hvorefter staterne forpligter sig til at sikre og fremme den *fuldstændige virkeliggørelse af alle menneskerettigheder* og understregningen i en lang række artikler af, at deltagerstaterne skal sikre den *effektive nydelse* af rettigheder. Endelig ses det også ved, at konventionen ikke bare opstiller et princip om lighed, men stiller krav om beskyttelse mod diskrimination og ret til at drage samme nytte af loven, jf. artikel 5.

Det følger af bl.a. FN's Kvindekonvention, Handicapkonventionens artikel 3 og lov om ligestilling mellem mænd og kvinder, at ligestilling mellem mænd og kvinder er et generelt princip og en forpligtelse i menneskeretten og i dansk ret. Det følger af FN's racekonvention og lov om etnisk ligebehandling, at ligebehandling af alle uanset etnisk oprindelse ligeledes er et generelt princip og en forpligtelse i menneskeretten og dansk ret.

2. Bemærkninger til lovforslaget

Det er efter instituttets opfattelse positivt, at lovforslaget lægger op til, at den almindelige folkeskole gøres mere inkluderende. Det er helt i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser under FN's Handicapkonvention artikel 24. Det er endvidere positivt, at der indføres en national standard for, hvornår børn med særlige behov kan henvises til specialskoler og klasser for at sikre en mere ensartet fortolkning af reglerne landet over.

Dog savnes en eksplicit angivelse af målsætningen om inklusion. Den foreslåede styrkelse af den inkluderende folkeskole skal i henhold til forslaget ske ved en modsætningslutning, som forudsætter en indgående viden om, hvordan lovgivningen tidligere har været formuleret. Således vil kun personer, som er klar over, at folkeskoleloven før lovændringen ikke indeholdt en definition af specialundervisning, som

omfattende minimumskrav om 9 klokke timer, forstå, at den ændrede folkeskolelov søger at fremme inklusion i forhold til tidligere.

Endvidere indeholder lovforslaget ikke noget forslag om, at begrebet inklusion defineres i folkeskoleloven. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at "et barn er inkluderet, når eleven har udbytte af almenundervisningen og deltager aktivt i det sociale fællesskab i almenklassen". Denne definition er i overensstemmelse med definitionen, som angives i rapporten fra FN's særlige rapporteur på uddannelsesområdet fra 2007, s. 2.¹

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at kommunerne forventes blandt andet at prioritere frigivne ressourcer fra specialundervisningsområdet til øget inklusion i folkeskolen. Institutet finder, at det er positivt, at Ministeriet for Børn og Undervisning vil udvikle en relevant dokumentationsmetode for at dokumentere omstillingen mod en mere inkluderende folkeskole, og at man vil formulere konkrete målsætninger på området.

- På denne baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder, at der indføres en udtrykkelig målsætning om, at den danske folkeskole gøres inkluderende, og at der indsættes en bred definition af inklusion i selve loven.
- Institut for Menneskerettigheder deltager gerne i en proces til formulering af konkrete målsætninger om inklusion i folkeskolen.

Forslaget om ændring af definitionen af specialundervisning og specialpædagogisk bistand indebærer, at der ikke længere skal træffes en individuel afgørelse vedrørende specialundervisning, når barnet har behov for mindre end 9 klokke timers specialundervisning ugentlig. Disse elever vil med lovforslagets vedtagelse ikke længere være omfattet af reglerne om specialundervisning, men vil i stedet være omfattet af reglerne om supplerende undervisning, anden faglig støtte og personlig assistance. Det betyder bl.a., at det ikke bliver obligatorisk, at der foretages en pædagogisk-psykologisk vurdering af barnets behov. Beslutninger herom træffes af skolelederen uden klagemulighed til Kommunalbestyrelsen, jf. folkeskolelovens § 45, stk. 2. Lovforslaget foreslår endvidere, at muligheden for at klage til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning begrænses til børn, som har behov for mere end 9 klokke timers specialundervisning ugentlig. I henhold til lovforslagets bemærkninger er der i praksis tale

¹ FN document nummer G.07/108/92.

link: <http://www.right-to-education.org/sites/r2e.gn.apc.org/files/Disability%202007.pdf>

om en begrænsning i adgangen til at indgive klager for børn i de små klasser, hvor undervisningstimetallet er mindre end 18 klokketimer ugentlig.

Denne del af lovforslaget må antages at medføre en svækkelse af det enkeltes barns ret til at kræve den støtte, som barnet har behov for, for så vidt angår børn, som har behov for mindre end 9 klokketimers specialundervisning ugentlig.

FN's Handicapkonvention bygger på et princip om effektiv beskyttelse af individuelle rettigheder og understreger endvidere i artikel 24, at deltagerstaterne skal sikre både, at der foretages en rimelig tilpasning ud fra den enkeltes behov, og at personer med handicap får den nødvendige støtte for at lette deres effektive uddannelse. Det understreges i konventionen, at tilpasning og støtte så vidt muligt bør gives i det almindelige uddannelsessystem. Der er således i Handicapkonventionen ingen modsætning mellem retten til individuel tilpasning og støtte og modtagelsen af støtte inden for det almindelige system.

- På denne baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder, at det enkelte barns ret til at modtage den støtte, som barnet har behov for styrkes gennem indførelsen af en udtrykkelig ret til støtte. For eksempel bør der i folkeskolelovens § 3, stk. 2, stå at barnet har ret til støtte i modsætning til nu, hvor det fremgår, at der "gives" støtte.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler endvidere, at støtte ikke kun kan fås til timerne i folkeskolen, men at der med henblik på en helhedsorienteret indsats også kan fås støtte til frikvarterer, SFO og sociale aktiviteter mv.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler endvidere, at der med hensyn til beslutninger om støtte er klageadgang uanset, om barnet måtte have behov for mere eller mindre end 9 timers specialundervisning.

Lovforslaget indeholder ingen bemærkninger vedrørende lovforslagets virkning for så vidt angår ligestilling mellem piger og drenge og mellem alle børn uanset etnisk baggrund.

Det fremgår af oplysninger om specialundervisning fra Ministeriet for Børn og Undervisnings hjemmeside, at drenge udgør langt hovedparten af de børn, der modtager specialundervisning. Institut for Menneskerettigheder er ikke bekendt med, om der på

denne baggrund tidligere er foretaget ligestillingsvurdering af reglerne om specialundervisning m.v.

- På denne baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder, at der foretages en ligestillingsvurdering af specialundervisningsområdet med henblik på at belyse, hvordan de tiltag, der fastsættes i reglerne, såvel som de foreslåede ændringer heraf, påvirker henholdsvis drenge og pigers lige adgang til inkluderende undervisning i folkeskolen.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler endvidere, at det undersøges, hvorvidt børn med anden etnisk baggrund end dansk vil blive stillet ringere end andre børn, når beslutninger om støtte i mindre end 9 klokketimer om ugen som udgangspunkt vil blive truffet uden en forudgående pædagogisk-psykologisk vurdering. Spørgsmålet er, om der i tilstrækkelig grad vil blive taget hensyn til de særlige forhold, som følger af, at barnet har en anden sproglig og kulturel baggrund end dansk sammenholdt med, at barnet muligvis har en funktionsnedsættelse.

Der henvises til sags.nr. 076.81J.261.

Med venlig hilsen

Maria Ventegodt Liisberg