

Undervisningsministeriet
Høringssvar – bekendtgørelser om folkeskolen
AFIKFP@uvm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 3269 8626
MENNESKERET.DK

J. NR.

540.10/30616/CDE/MPED/MAF

HØRING OVER UDKAST TIL BEKENDTGØRELSE OM FOLKESKOLEN

15. MAJ 2014

Undervisningsministeriet har ved e-mail af 24. april 2014 anmodet Institut for Menneskerettigheder om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til i alt ti bekendtgørelser på folkeskoleområdet.

1. SAMMENFATNING

Instituttet har bemærkninger til tre bekendtgørelser: udkast til bekendtgørelse om folkeskolens modersmålsundervisning, udkast til bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i dansk som andetsprog samt udkast til bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i tegnsprog.

Instituttets anbefalinger til bekendtgørelserne kan sammenfattes således:

1.1. MODERSMÅLSUNDERVISNING

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler at adgangen til statsfinansieret modersmålsundervisning udvides til også at gælde tosprogede børn fra lande uden for EU, Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde samt Færøerne og Grønland.

1.2. DANSK SOM ANDETSPROG

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler at der i § 3 i bekendtgørelsen om folkeskolens undervisning i dansk som andetsprog fastsættes et minimumstimerantal for supplerende undervisning i dansk som andetsprog.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler at der i § 7 i bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i dansk som andetsprog fastsættes klare kompetencekrav til undervisere på linje med kravene til lærere, der har dansk som linjefag og underviser i dansk som modersmål.

1.3. UNDERVISNING I TEGNSPROG

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler at også andre, der identificerer sig selv som en del af døvekulturen, har ret til at lære tegnsprog, herunder ikke alene døve og hørehæmmede, men også deres hørende pårørende.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler at det i tråd med retten til inkluderende undervisning præciseres, at undervisning i tegnsprog kan tilbydes både på specialskoler og på almindelige skoler, evt. som tolkning til få elever i en klasse med ellers hørende børn.

2. MODERSMÅLSUNDERVISNING

Det fremgår af udkast til bekendtgørelsen om folkeskolens modersmålsundervisning af børn fra medlemsstater i Den Europæiske Union, fra lande, som er omfattet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, samt fra Færøerne og Grønland, at kommunalbestyrelsen skal tilbyde modersmålsundervisning til undervisningspligtige børn, som forsørges af en statsborger i andre EU-lande, lande omfattet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, samt Færøerne og Grønland. Kommunalbestyrelsen har ikke pligt til at tilbyde modersmålsundervisning til børn fra andre lande.

Det fremgår af FN's Børnekonventions artikel 2 sammenholdt med artikel 28, at børn bør have lige adgang til undervisning og uddannelse uden forskelsbehandling af nogen art og uden hensyn til barnets eller dets forældres eller værges race, hudfarve, køn, sprog, religion, politiske eller anden anskuelse, national, etnisk eller social oprindelse, formueforhold, handicap, fødsel eller anden stilling.

FN's Børnekomité, FN's Racediskriminationskomité samt Europarådets Kommission til bekæmpelse af racediskrimination (ECRI) har i henholdsvis 2011, 2010 og 2012 alle anbefalet, at Danmark udvider gruppen af børn, der har krav på modersmålsundervisning.¹

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at adgangen til statsfinansieret modersmålsundervisning udvides til også at gælde tosprogede børn fra lande uden for EU, Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde samt Færøerne og Grønland.

3. DANSK SOM ANDETSPROG

Udkastet til bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i dansk som andetsprog giver adgang til undervisning i dansk som andetsprog i form af basisundervisning, som supplerende undervisning eller som en dimension i den almene undervisning.

Basisundervisning i dansk som andetsprog tilbydes iht. bekendtgørelsens § 4 tosprogede elever, som ikke har tilstrækkeligt kendskab til dansk til at kunne deltage i den almindelige undervisning. Basisundervisningen foregår uden for klassens rammer og har et fastsat minimumstimetal, som med Undervisningsministeriets høring foreslås ændret fra 20 til 30 timer.

Supplerende undervisning i dansk som andersprog tilbydes iht. bekendtgørelsens § 3 tosprogede elever, der har behov for støtte, men som er i stand til at deltage i den almindelige undervisning. Der er ikke noget minimumstimetal for supplerende undervisning, da omfanget af undervisningen og den forventede varighed fastsættes ud fra elevens behov.

Undersøgelser viser, at den individuelt fastlagte undervisning ved supplerende undervisning i dansk som andersprog i praksis medfører, at mange tosprogede elever ikke modtager tilstrækkelig undervisning i dansk som andetsprog.² En evaluering af dansk som andet sprog i Albertslund kommune viser, at nogle skoler har henvist 24 procent af de 'øvrige tosprogede elever' til supplerende dansk som andetsprog, hvorimod andre skoler har henvist 79 procent af elevgruppen.³ Der kan således være betydeligt udsving i antallet af elever, der henvises til dansk som andetsprog.

Ifølge evalueringerne skyldes de store udsving blandt andet, at lokale prioriteringer i skolerne medfører, at ressourcerne bliver brugt til andre formål end til undervisning i dansk som andetsprog. Desuden savner flere skoler den fornødne sagkyndige bistand til at vurdere elevens behov for dansk som andetsprog.⁴

FN's Komité for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder anbefalede i 2013, at Danmark prioriterer rammerne for sproglig udvikling for elever med minoritetsbaggrund.⁵

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der i § 3 i bekendtgørelsen om folkeskolens undervisning i dansk som andetsprog fastsættes et minimumstimetal for supplerende undervisning i dansk som andetsprog.

Ifølge § 6 i udkastet til bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i dansk som andetsprog, skal undervisningen i dansk som andetsprog varetages af lærere, der gennem særlig uddannelse eller på anden måde har kvalificeret sig til opgaven.

Evalueringer viser, at det sprogpædagogiske fokus og lærernes kompetencer indenfor dansk som andetsprog bør opprioriteres i folkeskolen. Dette gælder både i forhold til at sikre vidensdeling lærerne i mellem, og i forhold til at sikre, at alle lærere der underviser i faget, har de fornødne kompetencer og opmærksomhed på dansk som andetsprog.⁶

Kompetencekravene til undervisning i dansk som andetsprog i folkeskolen adskiller sig fra de krav, som stilles til undervisning i andetsprog til voksne. Ifølge § 21 i bekendtgørelse nr. 65 af 22. januar 2014 om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. skal lærere, der varetager arbejdsmarkedsrettet danskundervisning og danskuddannelse for voksne udlændinge, have gennemført eller være optaget på en fastlagt uddannelse i dansk som andetsprog for voksne. Uddannelsens varighed og indhold er nærmere fastlagt i bekendtgørelse nr. 287 af 14. maj 1998 om uddannelsen til underviser i dansk som andetsprog for voksne.

Dansk som andetsprog er i den nuværende læreruddannelse ændret fra at være et linjefag til at være en del af lærernes grundfaglighed. Lærernes grundfaglighed udgør ikke tilvalgsfag eller på anden måde en særlig uddannelse, men er en obligatorisk del af læreruddannelsen, jf. bekendtgørelse nr. 231 af 8. marts 2013 om uddannelsen til professionsbachelor som lærer i folkeskolen. I den nuværende læreruddannelse indgår undervisning af tosprogede elever desuden i en række færdighedsmål i danskfaget, og som en vidensdimension i for eksempel biologi og kristendom.

Nedlæggelsen af dansk som andetsprog som linjefag i den seneste reform af læreruddannelsen vil efter instituttets opfattelse svække niveauet af undervisning i dansk som andetsprog. Nedlæggelsen vil således betyde, at lærere der bliver uddannet under læreruddannelsen af 2013 ikke vil have mulighed for at tilegne sig "særlig uddannelse" gennem deres grunduddannelse, sådan som bekendtgørelse nr. 31 af 20. januar 2006 om folkeskolens undervisning i dansk som andetsprog samt det aktuelle udkast til bekendtgørelse om dansk som andetsprog i folkeskolen lægger op til.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der i § 7 i bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i dansk som andetsprog fastsættes klare kompetencekrav til undervisere på linje med kravene til lærere, der har dansk som linjefag og underviser i dansk som modersmål.

4. UNDERVISNING I TEGNSPROG

Det fremgår af høringsbrevet fra Undervisningsministeriet, at ændringsforslaget ikke indebærer nogen indholdsmæssige ændringer af bekendtgørelsen om folkeskolens undervisning i tegnsprog. Institutet har på trods heraf bemærkninger til forslaget, da den gældende retstilstand, som man ønsker at videreføre, efter Instituttets opfattelse rejser en række menneskeretlige problemstillinger.

4.1. MENNESKERETTEN

FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonvention) bygger på principper om, at personer med handicap skal sikres lige muligheder for deltagelse i samfundslivet. Handicap opfattes ikke som en medicinsk tilstand, som skal helbredes, men som noget, der opstår i mødet mellem funktionsnedsættelser og samfundsskabte barrierer.

Artikel 21 i Handicapkonventionen vedrører ytrings- og meningsfrihed samt adgangen til information for personer med handicap. Med henblik på at virkeliggøre denne ret kræves det efter litra e, at tegnsprog anerkendes og fremmes.

Artikel 24 (1) Handicapkonventionen fastslår, at personer med handicap har ret til uddannelse på lige fod med andre. Med henblik på at virkeliggøre denne ret, skal deltagerstaterne sikre et inkluderende uddannelsessystem på alle niveauer. Uddannelse har i den forbindelse flere formål; blandt andet at opnå alle menneskers fulde personlige udvikling og at gøre det muligt for personer med handicap at deltage på lige vilkår med andre i samfundet.

Artikel 30 (4) fastslår herudover, at personer med handicap på lige fod med andre er berettiget til anerkendelse og støtte af deres særlige kulturelle og sproglige identitet, herunder tegnsprog og døvekultur. Tegnsprog har ikke hidtil været anerkendt som et officielt sprog i Danmark. Folketinget forventes imidlertid at vedtage en ændring af lov om Dansk Sprognævn den 13. maj 2014. Af bemærkningerne til

lovforslaget (L 61) fremgår, at loven bl.a. har til formål at give dansk tegnsprog status svarende til dansk sprog.

Handicapkonventionens – og forventeligt også dansk rets - anerkendelse af dansk tegnsprog som et officielt sprog i Danmark, indebærer, at tegnsprog ikke alene kan anskues fra en medicinsk vinkel som et hjælpemiddel, men i højere grad må anskues som et kulturbærende sprog. Dansk tegnsprog er således et selvstændigt sprog med egen grammatik, syntaks og udviklingshistorie. Dansk tegnsprog tales og anvendes af flere tusinde døve og hørehæmmede, deres hørende pårørende og fagfolk. Dansk tegnsprog er ud over at være et kommunikationsmiddel også en stærk del af døves identitet og kernen i døves kultur.

4.2. BEKENDTGØRELSENS INDHOLD

Det fremgår af § 1 i udkast til bekendtgørelse om tegnsprog, at undervisning i tegnsprog skal tilbydes elever, der har et så omfattende høretab, at de uanset brug af tekniske hjælpemidler, herunder høreapparat og cochlear implant, afskæres fra eller har meget store vanskeligheder med at opnå en sikker kommunikation ved hjælp af tale. Det fremgår af bekendtgørelsens § 2, at formålet med undervisningen i tegnsprog dels er at øge elevernes forståelse af og færdigheder i at bruge tegnsproget, dels at tilegne sig viden om tegnsprogets egenart og variation og dets betydning for døve og hørehæmmedes liv og virke. Det fremgår af bekendtgørelsens § 4, at det er skolens leder, der træffer beslutning om at tilbyde en elev undervisning i tegnsprog på grundlag af en pædagogisk-psykologisk vurdering.

Instituttet finder det uklart, hvem der tilbydes tegnsprog efter bekendtgørelsen. Formålet med undervisningen synes efter forslaget til § 2 at være todelt: et hjælpemiddel, men også kulturbærende. Afgrænsningen i § 1 af, hvem der har "ret" til at modtage tegnsprog, er derimod alene udtryk for en medicinsk tilgang til det at være døv, og tegnsprog får herved alene karakter af at være et hjælpemiddel til at afbøde "effekterne" af at være døv. Det er derudover uklart, om også andre kan modtage tegnsprog, herunder hvilke kriterier skolens leder skal lægge vægt på i sin beslutning.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at også andre, der identificerer sig selv som en del af døvekulturen, har ret til at lære tegnsprog, herunder ikke alene døve og hørehæmmede, men også deres hørende pårørende.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det i tråd med retten til inkluderende undervisning præciseres, at undervisning i tegnsprog kan tilbydes både på specialskoler og på almindelige skoler, evt. som tolkning til få elever i en klasse med ellers hørende børn.

Der henvises til sagsnr. 021.91S.541.

Med venlig hilsen

Mads Pedersen og Cecilia Decara

¹ Se den seneste rapport fra FN's Børnekomité her:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/DNK/CO/4&Lang=En

Se den seneste rapport fra FN's Racediskriminationskomité er:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/DNK/CO/18-19&Lang=En

Europarådets ECRI rapport om Danmark (22. maj 2012)

<https://www.coe.int/t/dghl/monitorering/ecri/country-by-country/denmark/DNK-CBC-IV-2012-025-DNK.pdf>. Besøgt den 6. maj 2014 samt Komitéen for økonomiske, social og kulturelle rettigheder (2013) Concluding observations on the fifth Periodic Report of Denmark, adopted by the Committee at its fiftieth session (29 April – 17 May 2013).

² Se f.eks.: *Undervisning af tosprogede elever i Albertslund Kommune*, Complexitet, 2010 samt B. Kristjánsdóttir og L. Timm *Tvetunget uddannelsespolitik – dokumentation af etnisk ulighed i folkeskolen* Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 2007.

³ *Undervisning af tosprogede elever i Albertslund Kommune*, Complexitet, 2010

⁴ Danmarks Evalueringsinstitut, *Undervisning af tosprogede elever i Folkeskolen*, EVA 2007 samt *Undervisning af tosprogede elever i Albertslund Kommune*, Complexitet, 2010.

⁵ Se den seneste rapport fra FN's komité for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder her:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/DNK/CO/5&Lang=En

⁶ Danmarks Evalueringsinstitut, *Undervisning af tosprogede elever i Folkeskolen*, EVA 2007 samt *Undervisning af tosprogede elever i Albertslund Kommune*, Complexitet, 2010.