



Utdannings- og forskningskomiteen
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 Oslo

Vår referanse: 2021/75
Dato: 27.08.2022
Publikasjonsnr.: NIM-B-2022-017

Om barnehage- og skoletilbudet til barn bosatt i Longyearbyen og forholdet til menneskerettighetene

Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Som ledd i dette har NIM har som oppgave å gi råd til Stortinget, regjeringen og andre myndighetsorganer i spørsmål om menneskerettigheter.

I dette brevet henvender vi oss til Utdannings- og forskningskomiteen for å gjøre komiteen oppmerksom på at vi vurderer det slik at nye forskrifter om barnehage- og opplæringstilbudet på Svalbard ikke i tilstrekkelig grad er utredet opp mot kravene etter menneskerettighetene. Ettersom reglene er gitt ved forskrift og ikke ved lov, har ikke Stortinget behandlet saken. Vi er ikke kjent med om komiteen på annen måte har vært involvert i dette regelverksarbeidet. Ettersom NIM etter vårt mandat også skal rådgje Stortinget, ønsker vi i det følgende å redegjøre for vårt syn på saken.

Våre hovedsynspunkter kan oppsummeres slik:

- Etter NIMs oppfatning er det ikke gjort tilstrekkelige vurderinger av adgangen til å begrense menneskerettighetene på Svalbard, og mer spesifikt overfor barn. Vi kan ikke se hva som er det rettslige grunnlaget for innskrenking av menneskerettighetene til barn på Svalbard, og vår vurdering er derfor at menneskerettighetene gjelder for barn på Svalbard.
- På denne bakgrunn savner vi en nærmere vurdering av om forslagene er i tråd med de menneskerettslige forpliktelsene etter Grunnloven og barnekonvensjonen. Særlig de forslagene som omhandler innskrenking av retten til spesialundervisning mener vi reiser problemstillinger opp mot flere av barnekonvensjonens bestemmelser.
- Vår konklusjon er at vi mener at forslagene, slik de foreligger nå, på flere punkter kan innebære en formell forskjellsbehandling som ikke i tilstrekkelig grad er legitimert, og at de dermed kan være i strid med barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1. og 28, samt rettighetene til barn med funksjonsnedsettelse etter barnekonvensjonen artikkel 23 i lys av menneskerettslovens § 3.

- Når det gjelder geografiske og personellmessige forhold som kan gjøre realisering av retten til spesialundervisning mer krevende på Svalbard enn på fastlandet, har vi forståelse for at dette kan ha innvirkning på hvordan retten skal gjennomføres. Likevel må forskriftsarbeid på dette området løses innenfor menneskerettslige rammer, ettersom Svalbard ikke er geografisk unntatt fra menneskerettighetens virkeområde. Dette innebærer at rettighetsspørsmålene må løses på samme måte som andre steder med en særegen geografisk plassering.

Bakgrunn

Forskrift om barnehagevirksomhet i Longyearbyen og forskrift om grunnskoleopplæring og videregående opplæring i Longyearbyen ble fastsatt av Kongen i statsråd 17. juni 2022. Forskriftene gir enkelte innstramminger i rettighetene og tilbudet til barn i Longyearbyen sammenliknet med det som tidligere har fulgt av lov og forskrift.

Forskriftene var på høring fra 9. april 2021 til 15. august 2021. NIM avga hørings svar i saken.¹ Vårt hovedinnspill var at det ikke var gjort tilstrekkelige vurderinger av adgangen til å begrense menneskerettighetene på Svalbard, og mer spesifikt overfor barn. Vi oppfordret derfor departementet til å foreta en grundigere vurdering av menneskerettighetene på Svalbard før eventuelle forskrifter ble fastsatt.

Begge forskriftene ble fastsatt slik forslagene var sendt på høring, uten endringer. I kongelig resolusjon 17. juni 2022 redegjorde Kunnskapsdepartementet for sitt syn på forholdet til Norges folkerettslige forpliktelser. Departementet uttaler:

«Norges folkerettslige forpliktelser gjelder også i utgangspunktet på Svalbard. Til tross for at mange høringsinstanser mener forslagene til begrensninger i tilbudet til barn og unge i Longyearbyen utfordrer disse forpliktelsene, vurderer departementet at de særegne forholdene og rammebetingelsene på Svalbard (som omtalt i punkt 2), har konsekvenser for oppfyllelsen av menneskerettslige forpliktelser på øygruppa.»²

Videre gir saksdokumentet en kort redegjørelse for departementets syn på de menneskerettslige forpliktelsene på Svalbard, som ikke går lengre inn i vurderingen av konkrete problemstillinger enn det som var fremlagt i høringsnotatet.

Ettersom saksfremlegget etter NIMs syn ikke inneholder de nødvendige vurderingene av forholdet til menneskerettighetene, vil vi i dette skrivet gi en kort oversikt over vurderinger vi mener burde vært foretatt i saken.

¹ NIMs hørings svar er tilgjengelig på [NIM brev \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

² Kongelig resolusjon 17. juni 2022, saksnr. 22/3099, s. 9.

Generelt om menneskerettighetene på Svalbard

Grunnloven inneholder menneskerettighetsbestemmelser. Relevante i denne sammenheng er § 98 om forbud mot diskriminering, Grunnloven § 104 om barns rettigheter og Grunnloven § 109 om retten til utdanning. I tillegg følger det av Grunnloven § 92 at statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene, nedfelt i Grunnloven og bindende traktater. Grunnloven inneholder ingen bestemmelser som geografisk avgrensner mot anvendelse på Svalbard eller annen del av Norges territorium. Utgangspunktet er etter dette at bestemmelsene i Grunnloven gjelder fullt ut.

Andre menneskerettigheter som gjelder som norsk rett følger av traktater som Norge har inngått med andre stater. Relevant i denne sammenhengen er FNs barnekonvensjon, EMK og ØSK, som alle er gjort til en del av norsk lov gjennom menneskerettsloven, samt FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), som pr. i dag ikke er inkorporert i norsk rett, men er fullt ut folkerettslig bindende.

Det følger av menneskerettsloven § 5 at menneskerettsloven også gjelder på Svalbard. I merknaden til § 5 i forarbeidene står det:

“Norske myndigheter er folkerettslig forpliktet til å overholde de internasjonale avtaler Norge inngår også på Svalbard og Jan Mayen hvis det ikke tas forbehold ved ratifikasjonen. Norge har ikke tatt forbehold om dette ved ratifikasjonen av de konvensjonene som foreslås inkorporert. Det er da naturlig at også loven gjelder på Svalbard og Jan Mayen.”³

Barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1 pålegger statene å «respektere og sikre de rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon for ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon». Det er ikke tatt noe forbehold om territorial begrensning av konvensjonens anvendelsesområde.

Departementet gir både i høringsnotatet og i den kongelige resolusjonen uttrykk for at Norges folkerettslige forpliktelser «i utgangspunktet» også gjelder på Svalbard. Samtidig gir departementet uttrykk for at «de særegne forholdene og rammebetingelsene på Svalbard [...] har konsekvenser for oppfyllelsen av menneskerettslige forpliktelser på øygruppa.» Departementet konkluderer med at det «innenfor Norges folkerettslige forpliktelser er rom for mer begrensede rettigheter og tilbud i Longyearbyen enn i Fastlands-Norge.» Det synes noe uklart for oss hvilke utgangspunkter departementet tar, og hva som er det rettslige grunnlaget for disse uttalelsene. Hovedvekten i argumentasjonen synes å ligge på de regulatoriske og politiske rammevilkårene, mer

³ Ot.prp.nr.3 (1998-1999) s. 72.

enn de geografiske og logistiske.⁴ Det synes ikke som departementet vurderer disse argumentene i relasjon til de menneskerettslige kravene, herunder hvorvidt de legitimerer begrensninger i barns grunnleggende rettigheter. Det er heller ikke, slik vi ser det, andre folkerettslige forpliktelser, som Svalbardtraktaten, som åpner for å innskrenke rettighetene til barn.

En annen sak er at de særegne forholdene ved Svalbard kan komme inn som momenter i de konkrete drøftelsene av reglens forhold til menneskerettighetene, se straks under om forholdsmessighetsvurderingen under diskrimineringsforbudet. Etter vårt syn er imidlertid utgangspunktet at menneskerettighetene gjelder fullt ut overfor barn på Svalbard.

Forholdet mellom forskriftene og barns rettigheter

Begge de nye forskriftene innebærer fravikelse av utgangspunkter som følger av de respektive lovene de er hjemlet i, på ulike områder. Enkelte av bestemmelsene er av mer teknisk art og reiser ikke menneskerettslige problemstillinger, mens andre bestemmelser, i særdeleshet de som er knyttet til retten til spesialundervisning, angår barns menneskerettigheter.

Vi mener at forskriftene særlig burde vært drøftet opp mot retten til utdanning etter Grunnloven §§ 104 og 109 og barnekonvensjonen artikkel 28 og 29, samt rettighetene til barn med funksjonsnedsettelse etter barnekonvensjonen artikkel 23. Vi savner også en særskilt vurdering av om forskriftene hensyntar prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og Grunnloven § 104 annet ledd. Vi mener også at diskrimineringsforbudet som følger av barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1 burde vært særskilt drøftet, i det forskriftene klart innebærer en forskjellsbehandling av barn etter bosted. Vi vil i det følgende gjennomgå noen utgangspunkter som vi mener er viktige i en slik drøftelse.

Barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1 oppstiller et forbud mot diskriminering knyttet til oppfyllelsen av rettighetene i konvensjonen, blant annet på bakgrunn av funksjonshemming eller annen stilling. For at et tiltak skal regnes som diskriminering må det 1) være snakk om forskjellsbehandling av like tilfeller eller likebehandling av ulike tilfeller, 2) forskjellsbehandlingen må ikke ha et saklig formål og 3) det må ikke være et rimelig forhold mellom formålet og virkemiddelet som brukes (forholdsmessighet). I tillegg må diskrimineringen knytte seg til et diskrimineringsgrunnlag og angå utøvelsen av rettighetene i konvensjonen. Etter vårt syn må forslagene klart sies å innebære en forskjellsbehandling når det gjelder utøvelsen av retten til utdanning.

⁴ Se Kongelig resolusjon 17. juni 2022, saksnr. 22/3099, s. 9, som blant annet peker på at det er gjort unntak fra likestillings- og diskrimineringsloven, det lave skattenivået, og at det ikke er innreiseforbud etter utlendingsloven.

Forskjellsbehandlingen kan ses fra to vinkler: barn som er bosatt i Longyearbyen får svakere rettigheter knyttet til retten til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp enn barn som er bosatt på fastlandet, og barn med behov for tilbud som går utenfor forslagene får svakere rettigheter knyttet til opplæring enn andre barn bosatt på Svalbard som ikke har behov for slik bistand. I det første tilfellet er forskjellsbehandlingen knyttet til bosted, som faller inn under kategorien «annen stilling» i barnekonvensjonens artikkel 2 nr. 1, mens diskrimineringsgrunnlaget i det andre tilfellet kan være knyttet til funksjonshemming, som er oppregnet i bestemmelsens ordlyd.

Spørsmålet er så om denne forskjellsbehandlingen følger et legitimt formål. FNs menneskerettighetskomité har i tilknytning til det tilsvarende ikke-diskrimineringsforbudet i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter uttalt at forskjellsbehandling ikke vil utgjøre diskriminering «if the criteria for such differentiation are reasonable and objective and if the aim is to achieve a purpose which is legitimate under the Covenant».⁵ Det samme må legges til grunn for tolkningen av barnekonvensjonen.

Slik vi leser både høringsnotatet og den kongelige resolusjonen, er forskjellsbehandlingen begrunnet i det som kan oppsummeres som de «særlige forholdene» på Svalbard. En type av slike forhold synes å være *regulatoriske og politiske rammevilkår*. I den kongelige resolusjonen pekes det på at det er gjort unntak fra likestillings- og diskrimineringsloven, det lave skattenivået, og at det ikke er innreiseforbud etter utlendingsloven.⁶ Vi er usikre på om noen av disse hensynene kan regnes som «saklige formål» som begrunner forskjellsbehandling av barn knyttet til realisering av retten til utdanning. Vi er også usikre på om en slik forskjellsbehandling kan anses nødvendig for å realisere disse hensynene, og dermed forholdsmessig.

En annen type særlige forhold er knyttet til *personell og ressurser*, som igjen er knyttet til Svalbards geografiske plassering. Vi har forståelse for at disse forholdene kan gi utfordringer knyttet til et stedlig tilbud i Longyearbyen. Det er derimot ikke klart om disse forholdene representerer «saklige formål» som kan begrunne en formell forskjellsbehandling gjennom forskriftsfesting av innskrenkninger i rettigheter.

Vi etterlyste derfor i vår høringsuttalelse en nærmere drøftelse av hvorvidt de geografiske og personellmessige utfordringene kan løses på samme måte som andre skoler på steder som har særegen geografisk plassering og med begrensede personalressurser på fastlandet, for eksempel øykommuner eller kommuner i Finnmark med store geografiske avstander. Vi antar for eksempel at enkelte elevers behov kan bli

⁵ FNs menneskerettskomité's generelle kommentar nr. 18 (HRC/GC/18), avsnitt 13.

⁶ Se Kongelig resolusjon 17. juni 2022, saksnr. 22/3099, s. 9, som blant annet peker på at det er gjort unntak fra likestillings- og diskrimineringsloven, det lave skattenivået, og at det ikke er innreiseforbud etter utlendingsloven.

møtt gjennom at lærere, og noen ganger elever der det er hensiktsmessig, flyr mellom Svalbard og fastlandet, uten at det er behov for at skolen rekrutterer flere fastboende lærere. Slik kunne en gjøre en tilpasning i realiseringen av rettighetene, uten å gjøre formelt unntak fra de, noe som etter vårt syn vil realisere menneskerettighetene bedre.

Vår konklusjon er at vi mener at forskriftene på flere punkter kan innebære en formell forskjellsbehandling, og at det ikke begrunnet hvorfor dette er forholdsmessig fra et menneskerettslig synspunkt, eller om formålet som begrunner forskjellsbehandlingen kan oppnås på annen måte, og at de dermed kan være i strid med barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1.

Avslutning

Som det fremgår, mener vi at departementet verken i høringsnotatet eller i saksfremlegget forut for fastsettelse av forskriften i statsråd har utredet forholdet til menneskerettighetene i tilstrekkelig grad. Det følger av utredningsinstruksen punkt 2-1 nr. 3 at en utredning skal gi svar på hvilke prinsipielle spørsmål tiltakene reiser. Av veileder til utredningsinstruksen følger det at en utredning av prinsippspørsmål ofte vil kreve en systematisk gjennomgang av menneskerettslige forpliktelser og hvilket handlingsrom som finnes.⁷

På denne bakgrunn oppfordrer vi Stortingets utdannings- og forskningskomité til å vurdere om det er behov for en fornyet gjennomgang av forskriftenes innhold sett opp mot menneskerettighetene. Vi gir gjerne ytterligere innspill til komiteen, enten skriftlig eller gjennom et møte.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Kirsten Kolstad Kvalø
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

⁷ DFØ: Veileder til utredningsinstruksen: [Veileder til utredningsinstruksen | DFØ \(dfo.no\)](https://dfo.no/veileder-til-utredningsinstruksen)