

UiO : **Det juridiske fakultet**

Menneskerettsopplæring som opplæringsmål

Oppfyller norske læreplaner folkerettslige krav til menneskerettsopplæring?

Kandidatnummer: 782

Leveringsfrist: 25.11.2016 kl. 12:00

Antall ord: 16 622



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Problemstilling og perspektiv	1
1.2	Rettslig utgangspunkt.....	2
1.3	Tolking av traktatretten.....	3
1.4	Retts sosiologisk metode.....	4
1.4.1	Rettsens virkning i samfunnet.....	5
1.4.2	Indikatorer som retts sosiologisk verktøy.....	6
1.5	Disposisjonen videre	7
2	MENNESKERETTSOPPLÆRING.....	7
2.1	Respekt for menneskerettighetene	9
2.1.1	Verdier om menneskeverd og like rettigheter	11
2.2	Opplæring og oppdragelse	12
2.2.1	Menneskerettsutdanning	13
2.2.2	Menneskerettsdanning	14
2.3	Retts sikkerhet.....	15
2.3.1	Et landskap hvor menneskerettighetene realiseres	17
2.4	Et særlig vern for minoriteter og urfolk	17
2.4.1	Opplæring som eliminerer rasisme og diskriminering	19
2.5	Historieundervisning som pedagogisk virkemiddel.....	19
2.5.1	Historie på godt og vondt	21
2.6	Menneskerettsopplæring som opplæringsmål.....	22
2.6.1	Et opplæringsmål som forplikter	24
2.7	Et kritisk blikk på kravet om menneskerettsopplæring.....	25
2.8	Terskel for oppfyllelse av kravet	25
2.8.1	Progressiv realisering	25
3	NORSK LOVREGULERING AV OPPLÆRINGENS INNHOLD.....	27
3.1	Grunnloven § 109.....	27
3.2	Opplæringslova § 1-1 annet ledd	28
4	LÆREPLANVERKET	30
4.1	Formålet med læreplanene	30
4.2	Utgangspunkter for analysen av læreplanene	31
4.3	Menneskerettigheter og menneskerettslige verdier i læreplanene	32
4.3.1	Respekt for menneskerettslige verdier	32

4.3.2	Kunnskap om menneskerettighetene	33
4.3.3	Læringsmiljø som fremmer respekt for menneskerettighetene	33
4.3.4	Uttalt mål om å fremme respekt for menneskerettighetene.....	34
4.3.5	Samlet vurdering.....	35
4.4	Undervisning om rettssikkerhet, likeverdighet og ikke-diskriminering	36
4.4.1	Holdninger som styrker rettssikkerheten	36
4.4.2	Eliminere rasisme og diskriminering.....	37
4.4.3	Historieundervisning om overgrep og rettighetskamp	38
4.4.4	Historieundervisning som fremmer kulturell forståelse	39
4.4.5	Samlet vurdering.....	40
4.5	Konklusjon.....	41
4.6	Kravet om gjennomtenkte og progressive handlingsplaner	42
5	AVSLUTTENDE BEMERKNINGER.....	44
5.1	Krav om menneskerettsopplæring på agendaen.....	44
5.2	Verdiprioriteringer	44
5.3	Ny generell del av læreplanen.....	45
	KILDEREGISTER	A
	Litteratur.....	A
	Internasjonale rettskilder	B
	Norske rettskilder	D

1 Innledning

Temaet for masteravhandlingen er det folkerettslige kravet om menneskerettsopplæring. Kravet om menneskerettsopplæring er noe det snakkes verken mye eller høyt om, men det gir et viktig bidrag til realisering av menneskerettighetene. Det kan argumenteres for at menneskerettsopplæring er en forutsetning for menneskerettighetene. Det handler om at opplæringen i skolen er med på å forme samfunnet vi lever i, og at det derfor må stilles krav til innholdet i denne opplæringen.

Kravet om menneskerettsopplæring er ikke en *rettighet* som sådan. Det er en bestemmelse som pålegger visse plikter hva gjelder opplæringens innhold. Dermed oppstår spørsmålet om hva som skal til for å oppfylle disse pliktene. Svaret beror for det første på hvilket materielt innhold kravet har: Hvilke krav stilles til opplæringens innhold? For det andre beror det på hvilken innsats som kreves av konvensjonspartene: Hvor mye skal til for å oppfylle pliktene?

1.1 Problemstilling og perspektiv

I forbindelse med grunnlovfesting av kravet om menneskerettsopplæring ble det lagt til grunn at den norske opplæringslova tilfredsstillende folkerettskravet.¹ Forutsatt at dette stemmer, er det tilstrekkelig? «En lov som ikke virker er som en pengeseddel uten verdi» sier Hadi K. Lile.² Læreplanverket for den norske skolen skal bidra til at lovfestede [og konvensjonsfestede] krav til opplæringen oppfylles.³ Problemstillingen min er som følger:

I hvor stor grad oppfyller norske læreplaner kravene til menneskerettsopplæring?

Problemstillingen er todelt. Først må det klargjøres hva som ligger i det folkerettslige kravet om menneskerettsopplæring. Deretter kan en analyse av læreplanene bygges på tolkningen av kravet om menneskerettsopplæring.

Spørsmålet om hva som ligger i kravet om menneskerettsopplæring besvares gjennom en juridisk analyse, der målet er å klargjøre hva som følger av rettsgrunnlaget. Kravet er omfattende. Hvilke menneskerettigheter siktes det til? Hva menes med opplæring? Hva har menneskerettigheter med opplæring å gjøre? Og hvilken betydning har det at kravet er formulert som et mål? Det kan ved første øyekast virke vanskelig å utlede noen konkrete plikter. Derfor er det

¹ Dokument 12:31 (2011–2012), s. 198; Dokument 16 (2011–2013), avsnitt 37.5.1.

² Lile (2011) *FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring*, avsnitt 3.1.

³ St.meld. nr. 30 (2003–2004), avsnitt 4.1.1.

nødvendig å gå i dybden av formålet med å ha et krav om menneskerettsopplæring. For å gjøre dette må det både tas utgangspunkt i kravets historiske bakgrunn, og kravets aktualitet i dag.

Det er også et spørsmål om hvorvidt kravet om menneskerettsopplæring, slik det fremgår av rettsgrunnlaget, er egnet til å oppnå ønsket virkning. Konklusjonene av den juridiske analysen må derfor diskuteres ut fra rettskildenes vekt. Videre må de vurderes fra et retts sosiologisk perspektiv, hvor målet er å «[beskrive] og [analysere] *retten i samfunnet*».⁴ Mens en juridisk analyse tar sikte på å *finne frem til en rettsregel*, er målet med den retts sosiologiske analysen å svare på *hvordan en slik rettsregel fungerer* i samspill med andre samfunnsmessige og sosiale faktorer.⁵ Poenget med å foreta disse vurderingene er at dette kan bidra til å forklare resultatene av analysen av læreplanene.

I hvilken grad læreplanverket oppfyller kravet om menneskerettsopplæring er også et retts sosiologisk spørsmål. Mens analysen av de juridiske konklusjonene handler om menneskerettsopplæringskravet som sådan, handler analysen av læreplanene om kravets oppfyllelse i et konkret tilfelle. Med den juridiske tolkningen av kravet som bakteppe, skal analysen av læreplanene gi svar på om formålet med menneskerettsopplæring også er et av formålene med utdanning i Norge. Analysen av læreplanverket må først og fremst ta utgangspunkt i det folkerettslige kravet om menneskerettsopplæring, men det har også betydning *om* og i tilfelle *hvordan* menneskerettsopplæring er regulert i norske rettskilder. Dette kan bidra til å si noe om hvor klart formålet med menneskerettsopplæring fremgår i norsk rett, og om forholdet mellom dette formålet og andre formål med utdanning i Norge.

1.2 Rettslig utgangspunkt

Menneskerettsopplæring som folkerettslig krav ble innført med FNs menneskerettserklæring (Universal Declaration of Human Rights, UDHR), stadfestet i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og senere plassert også i FNs barnekonvensjon (BK). Rettskildebildet er sammensatt, og flere menneskerettskonvensjoner spiller en stor rolle for tolkningen av bestemmelser om menneskerettsopplæring som opplæringsmål.

Det er ikke plass til å gi en detaljert oversikt over hele rettskildebildet her. I denne analysen ligger fokuset på FNs barnekonvensjon. Barnekonvensjonen har den nyeste bestemmelsen om menneskerettsopplæring, og den er mer detaljert enn sine forløpere i menneskerettserklæ-

⁴ Mathiesen (2011) *Retten i samfunnet*, s. 25.

⁵ Mathiesen (2011) *Retten i samfunnet*, s. 23.

ringen og ØSK. Barnekonvensjonen har bred støtte i verdenssamfunnet.⁶ Den er ratifisert av 196 stater og er den internasjonale konvensjonen med størst oppslutning.^{7 8}

Opplæringsmålet i BK artikkel 29 første ledd bokstav b er det samme som i menneskerettserklæringen artikkel 26 annet ledd og i ØSK artikkel 13 første ledd, nemlig målet om å fremme «respect for human rights». Det er dette målet som skal tolkes i avhandlingens første del om det folkerettslige kravet om menneskerettsopplæring. Tolkningen vil i all hovedsak ta utgangspunkt i BK artikkel 29 første ledd bokstav b, men andre folkerettslige bestemmelser vil trekkes inn der disse bidrar til å belyse innholdet i bestemmelsen.

Både ØSK og BK er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 2. Etter § 3 er konvensjonsbestemmelsene ved motstrid gitt forrang overfor bestemmelser i annen lovgivning. Kravet om menneskerettsopplæring fremgår nå også av Grunnloven § 109. For spørsmålet om gjennomføringen av kravet i læreplanene er det også nødvendig å se på nasjonal regulering av opplæring, nemlig lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova, oppl.) med tilhørende forskrifter. Det norske læreplanverket har status som forskrifter til opplæringslova.

1.3 Tolking av traktatretten

Foruten ordlyden i bestemmelser i menneskerettskonvensjoner ser jeg på forarbeider til bestemmelsen om menneskerettsopplæring, generelle kommentarer til konvensjonene og juridisk litteratur. FNs konvensjon om traktatretten (Wien-konvensjonen) har regler om vekten av ulike rettskilder ved tolking av traktatretten.

Wien-konvensjonen regulerer i artikkel 31 til 33 hvordan traktater skal tolkes. Bestemmelsene anses som folkerettslig sedvanerett, og er et grunnleggende utgangspunkt for tolking av folkeretten. Fokuset ligger på å beskrive retten slik den fremgår av rettskildene, med de formelle kriteriene den støtter seg på.⁹ Ifølge Wien-konvensjonen artikkel 31 første ledd betyr dette å tolke ordlyden i bestemmelsene i tråd med ordenes vanlige betydning, den kontekst de står i og i lys av formålet og hensikten med den aktuelle konvensjonen. Ordlydstolkning er hoved-

⁶ FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1999) General Comment No. 13 (E/C.12/1999/10), avsnitt 5.

⁷ FNs menneskerettighetsråd (2016) «Status of Ratification – Interactive Dashboard»: USA er eneste land som ikke har ratifisert barnekonvensjonen.

⁸ United Nations Treaty Collection (2016) «Status of Treaties»: Tyrkia er den eneste av konvensjonspartene som har gjort en reservasjon fra artikkel 29.

⁹ Ratner og Slaughter (1999) «Appraising the methods of international law», s. 293.

regelen i folkeretten. Det er ordlyden i den konkrete konvensjon konvensjonspartene har sluttet seg til.

For kravet om menneskerettsopplæring er det relevant å se på noe av det forberedende arbeidet til den første bestemmelsen som kom med menneskerettserklæringen. Dette er en metode som ifølge Wien-konvensjonen artikkel 32 bokstav a *kan* supplere tolkningen av ordlyden der denne gir et «ambiguous or obscure» tolkningsresultat. Som den følgende analysen vil vise er den historiske bakgrunnen for tilblivelsen av kravet om menneskerettsopplæring viktig for tolkningen av bestemmelsen i BK artikkel 29 første ledd bokstav b. Likevel kan det diskuteres hvor stor vekt disse rettskildene har.

For å belyse innholdet i kravet om menneskerettsopplæring i BK artikkel 29 første ledd bokstav b er det også hensiktsmessig å se på uttalelser fra blant annet FNs barnekomité og FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. De generelle kommentarene sier noe om hva som forventes av konvensjonspartene. Uttalelser i generelle kommentarer fra FN-organene er likevel ikke bindende for konvensjonspartene, og kan derfor ikke tillegges like stor vekt som ordlyden.

Når det gjelder bestemmelser i andre konvensjoner enn FNs barnekonvensjon, beror disse bestemmelsenes rettskildevikt på om konvensjonen har stor oppslutning, og om den kan bidra til å utfylle innholdet i bestemmelser i barnekonvensjonen. For eksempel vil det være god grunn til å legge vekt på bestemmelser i FN-pakten som kan ha betydning for kravet om menneskerettsopplæring, mens betydningen av mindre og mer temaspesifikke konvensjoner og erklæringer må vurderes konkret.

Uttalelser i juridisk litteratur har ikke større vekt enn de rettskildene de støtter seg på. Som nevnt er det ordlydstolkning som er traktatrettens hovedregel. Likevel kan juridisk litteratur bidra til å si noe om hvordan bestemmelsene i praksis oppfattes og bør anvendes, og slik være et utgangspunkt for diskusjon.

1.4 Rettssosiologisk metode

Som nevnt i avsnitt 1.1 handler problemstillingen om å vurdere *virkningene* av menneskerettsopplæringskravet i BK artikkel 29 første ledd bokstav b. Her skal jeg først si noe generelt om den rettssosiologiske metoden som ligger bak analysen av rettens virkning i samfunnet. Deretter tar jeg for meg *indikatorer* som rettssosiologisk verktøy for analysen av læreplanverket.

1.4.1 Rettens virkning i samfunnet

Spørsmålet «om rettens *tilsiktete* virkning oppfylles» er den ene siden av det Thomas Mathiesen kaller rettssosiologiens «[f]ørste spørsmålsstilling: Rettens innvirkning på andre samfunnsforhold». ¹⁰ Ifølge Mathiesen bygger en slik analyse på *om* rettens formål er uttalt, og i så fall om dette formålet er *ideelt eller reelt*, om det kommer *klart* frem og om det står i *konflikt* med andre rettslige formål. ¹¹ Formålet er klart uttalt dersom det lett kan leses ut fra rettskildene. Hvorvidt det står i konflikt med andre rettslige formål beror på en sammenlikning med andre rettsregler som regulerer samme område.

Formålet med retten er reelt dersom det fremstår som oppnåelig. Motsatsen er ideelle formål, som kan tyde på at en regel er vedtatt uten at premissene for å nå målet er tilstede. Mathiesen snakker om «propaganda snarere enn noe man faktisk arbeider for å oppnå». ¹² Et eksempel på et ideelt mål henter Mathiesen fra Tones Sverdrups forklaring på ”hushjelplovens” manglende virkning ¹³: En arbeidervernlov «av tradisjonelt merke» virket ikke etter sin hensikt for ansatte som utførte arbeid av personlig karakter i private hjem, dette forklarer Mathiesen med at et ubyråkratisk og uformelt landskap ikke la til rette for realisering av tradisjonelle arbeidervernrettigheter. ¹⁴ Tradisjonelle arbeidervernrettigheter var med andre ord ikke realistiske i den sammenhengen de etter hushjelploven var ment å fungere i.

Den andre siden av Mathiesens første rettssosiologiske spørsmålsstilling er *rettens ikke-tilsiktete virkninger*. Dette er virkninger som ikke er «uttalt tilsiktet og som i hvert fall må antas å være utilsiktet av ikke helt uvesentlige grupper eller deler av befolkningen». ¹⁵ Utilsiktede virkninger kan være et faremoment når det gjelder et verdiladet krav med formål om å fremme respekt for menneskerettighetene. Det kan tenkes ikke-tilsiktete rettsvirkninger som er i strid med formålet.

Diskusjoner om tilsiktete og ikke-tilsiktete rettsvirkninger bidrar til å besvare spørsmålet om hvorvidt kravet om menneskerettsopplæring som følger av BK artikkel 29 første ledd bokstav b er *egnet* til å nå målet om «respect for human rights».

¹⁰ Mathiesen (2011) *Retten i samfunnet*, s. 44.

¹¹ Mathiesen (2011) *Retten i samfunnet*, s. 44.

¹² Mathiesen (2011) *Retten i samfunnet*, s. 44.

¹³ Sverdrup (1982) «Mellom ekteskapskontrakt og lønnskontrakt». *Rapport fra nordisk forskerkurs i kvinneverett*. Skrift nr. 3 fra Institutt for offentlig rett, Oslo, s. 83–85; Sverdrup (1984) *Lovvern for arbeidstakere i private hjem*. Kvinneverettslige arbeidsnotater nr. 31, Universitetet i Oslo, Kvinneveretten, s. 107–113, sitert etter Mathiesen (2011) *Retten i samfunnet*, s. 57–59.

¹⁴ Mathiesen (2011) *Retten i samfunnet*, s. 59.

¹⁵ Mathiesen (2011) *Retten i samfunnet*, s. 84.

1.4.2 Indikatorer som rettssosiologisk verktøy

Grunnlaget for analysen av læreplanverket er de juridiske konklusjonene som følger av analysen av BK artikkel 29 første ledd bokstav b. Disse konklusjonene skal, sett i sammenheng med opplæringsmål i læreplanverket, gi indikasjoner på hvorvidt kravet oppfylles. Ifølge Maria Green kan menneskerettsindikatorer defineres som «[A] piece of information used in measuring the extent to which a legal right is being fulfilled or enjoyed in a given situation».¹⁶

FNs menneskerettighetsråd deler menneskerettsindikatorerne inn i strukturelle indikatorer, prosessuelle indikatorer og resultatindikatorer. Mens strukturelle indikatorer brukes til å vurdere nødvendig rettslig grunnlag, og resultatindikatorer til å vurdere måloppnåelse, er det de prosessuelle indikatorerne som kan si noe om virkemidlene som tas i bruk for å oppfylle et menneskerettslig krav.¹⁷ FNs menneskerettighetsråd har uttalt at de prosessuelle indikatorerne «help in directly monitoring the progressive fulfilment of the right or the process of protecting the right» og at de reflekterer «the efforts of the State parties in protecting the rights».¹⁸ Målet med å analysere læreplanene er nettopp å undersøke om læreplanene som virkemidler i utdanningsreguleringen bidrar til å oppfylle kravet om menneskerettsopplæring.

Mer konkret innebærer dette å undersøke om *teksten* i læreplanverket krever at menneskerettsopplæring er en del av opplæringen i norske skoler. Indikatorerne må bygge på det som er utledet om innholdet i det folkerettslige kravet til menneskerettsopplæring. «[A] ‘human rights indicator’ must be pegged to specific rights and obligations defined under national or international law.»¹⁹ Indikatorerne er juridiske konklusjoner basert på tolkning av BK artikkel 29 første ledd bokstav b. Dokumentanalysen av læreplanene bygger på en evaluering av læreplanverket opp mot disse indikatorerne. Siktemålet er å «undersøke i hvilken grad [kravet om menneskerettsopplæring] har ført til samsvar mellom norm og atferd».²⁰ Mer konkret, samsvarer opplæringsmål i læreplanverket med formålet med menneskerettsopplæring?

¹⁶ Green (2001) «What we talk about when we talk about indicators», s. 1065.

¹⁷ FNs menneskerettighetsråd (2008) «Report on Indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights» (HRI/MC/2008/3), avsnitt 18–21.

¹⁸ FNs menneskerettighetsråd (2008) «Report on Indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights» (HRI/MC/2008/3), avsnitt 19.

¹⁹ Green (2001) «What we talk about when we talk about indicators», s. 1066.

²⁰ Aubert (1972) *Rettsosiologi*, s. 57.

1.5 Disposisjonen videre

I kapittel 2 er temaet innholdet i det folkerettslige kravet om menneskerettsopplæring. Jeg innleder med å presentere de ulike folkerettslige bestemmelsene om menneskerettsopplæring. Jeg ser i avsnitt 2.1 på *hva* som ligger i kravet om menneskerettsopplæring, med hovedvekt på ordlydstolking av BK artikkel 29 første ledd bokstav b. I avsnitt 2.2 er spørsmålet *hvordan* kravet om menneskerettsopplæring kan oppfylles, her ser jeg nærmere på hva som menes med *opplæring* i relasjon til menneskerettigheter. Deretter er spørsmålet *hvorfor* vi har et slikt opplæringskrav. I avsnitt 2.3–2.5 går jeg i dybden av formålet med bestemmelsen om menneskerettopplæring, og hvilke konkrete opplæringsmål som kan bidra til å oppfylle kravet. Formålet med avsnitt 2.6 er å forklare hvorfor menneskerettsopplæring er en oppgave for skolen. Til slutt i hvert avsnitt formulerer og drøfter jeg indikatorer for oppfyllelse av kravet. I avsnitt 2.7 oppsummerer jeg konklusjonene fra tolkningen, og i avsnitt 2.8 ser jeg på hvor terskelen for oppfyllelse av kravet om menneskerettsopplæring ligger.

Jeg spør i kapittel 3 hva norske rettsregler sier om utdanningens innhold, og om disse inneholder et krav om menneskerettsopplæring.

I kapittel 4 analyserer jeg de norske læreplanene i lys av kravet om menneskerettsopplæring. Først ser jeg på hva som er formålet med læreplanene i avsnitt 4.1. I avsnitt 4.2 skisserer jeg opplegget for analysen av læreplanene. Deretter analyserer jeg innholdet i læreplanene i avsnitt 4.3–4.4. I avsnitt 4.5 foretar jeg en oppsummerende konklusjon av funnene i læreplanene, og i avsnitt 4.6 ser jeg på om staten oppfyller sine forpliktelser etter BK artikkel 29 første ledd bokstav b i relasjon til arbeidet med læreplanene.

Avslutningsvis i avhandlingen knytter jeg noen korte kommentarer til resultatet av analysen og til arbeidet som pågår med å lage en ny generell del av læreplanen, i kapittel 5.

2 Menneskerettsopplæring

Den første internasjonale bestemmelsen av betydning for utdanningens innhold kom fra Folkeforbundet (League of Nations) med Genève-erklæringen om barnets rettigheter i 1924. Etter erklæringens punkt 5 skulle barn «be brought up in the consciousness that its talents must be devoted to the service of fellow men». At oppdragelsen skulle skape bevissthet rundt ”the service of fellow men” kan tyde på at respekt for menneskerettigheter og medmennesket var et av formålene med deklarasjonen.

Det fremgår av FN-paktens artikkel 1 tredje ledd at et av FNs formål er å fremme respekt for menneskerettighetene, og videre av artikkel 55 nr. 3 at statene skal «promote [...] universal

respect for [...] human rights». Som opplæringsmål kom dette for første gang inn i folkeretten i 1948 med FNs menneskerettserklæring artikkel 26 annet ledd:

Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace. (Min kursivering.)

Sammen med ØSK og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) utgjør menneskerettighetserklæringen FNs Bill of Human Rights. Disse konvensjonene definerer og presiserer menneskerettighetsbegrepet som ble introdusert med FN-pakten. Menneskerettsopplæring er ansett som en viktig del av forståelsen for menneskerettighetene. Det følger av siste avsnitt i menneskerettserklæringens fortale at statene skal «strive by *teaching and education* to promote respect for these rights and freedoms». Menneskerettserklæringens artikkel 26 annet ledd har dannet grunnlaget for ØSK artikkel 13 første ledd og BK artikkel 29 første ledd.

I 1966 ble ØSK vedtatt. Artikkel 13 første ledd regulerer retten til utdanning, og har følgende ordlyd:

The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that *education shall* be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall *strengthen the respect for human rights* and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace. (Min kursivering.)

ØSK artikkel 13 er et viktig bidrag til rettskildebildet ved tolkningen av BK artikkel 29 første ledd bokstav b. Sammen med menneskerettserklæringens artikkel 26 annet ledd er den en påminner om menneskerettsopplæringens sterke forankring. Videre har tolkningsuttalelser om ØSK relevans for BK, og vice versa, da bestemmelsene er nært knyttet til hverandre.²¹

Etter FNs barnekonvensjon artikkel 29 første ledd bokstav b skal barnets utdanning ta sikte på:

²¹ FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1999) General Comment No. 13 (E/C.12/1999/10), avsnitt 5.

The development of *respect for human rights* and fundamental freedoms, and for the principles enshrined in the Charter of the United Nations. (Min kursivering.)

Kravene til utdanningens innhold i BK artikkel 29 første ledd bokstav a til e favner videre enn ØSK artikkel 13 første ledd. Det er ikke rom for å gå inn på alle disse bestemmelsene i denne avhandlingen, men jeg vil trekke frem bestemmelsen i bokstav d, som har stor betydning for målet om å fremme respekt for menneskerettighetene:

The preparation of the child for responsible life in a free society, in the spirit of understanding, peace, tolerance, equality of sexes, and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin.

Menneskerettserklæringen artikkel 26 annet ledd, ØSK artikkel 13 første ledd og BK artikkel 29 første ledd bokstav b inneholder alle et krav om at det skal fremmes respekt for menneskerettighetene og *fundamentale friheter*. Jeg anser dette for å falle inn under menneskerettsbegrepet, og det er ikke kommentert særskilt av FNs barnekomité eller FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

2.1 Respekt for menneskerettighetene

Målet med menneskerettsopplæring er å fremme respekt for menneskerettighetene. Men hva menes med det? Ved å tolke ordlyden ”respect for human rights” i BK artikkel 29 første ledd bokstav b og andre konvensjonsbestemmelser kan det sies noe om hva menneskerettsopplæring innebærer.

BK artikkel 29 første ledd bokstav b viser til prinsippene i FN-pakten. I FN-paktens artikkel 1 nr. 3 står det at et av FNs formål er «promoting and encouraging respect for human rights». Dette er utdypet i artikkel 55 nr. 3 hvor det står at FN skal fremme «universal respect for, and observance of, human rights [...] for all without distinction as to race, sex, language, or religion». Dette skal blant annet bidra til å oppnå «peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights», jf. artikkel 55. BK artikkel 29 første ledd bokstav b bygger på dette målet. Med å ”fremme respekt for menneskerettighetene” menes å legge til rette for fredelige og vennskapelige relasjoner mellom alle, basert på at alle har like rettigheter, uavhengig av rase, kjønn, språk eller religion.

En språklig tolkning av ordet ”respektere” kan belyse formålet med bestemmelsen. Å respektere kan handle om å la noe være, å ikke blande seg, ikke ødelegge. Noen ber deg for eksempel ”respektere ønsket sitt”. Men respekt kan også handle om å anerkjenne, bekrefte eller vedkjenne seg noe. Du kan respektere noen for deres gode moral. Slik respekt innebærer en

tro på noe, et slags verdivalg. Det er noe en kan si seg enig i. Det er slik ordet må forstås i BK artikkel 29 første ledd bokstav b og FN-pakten artikkel 1 nr. 3 og artikkel 55 nr. 3. Menneskerettsopplæring innebærer et verdivalg. Målet er å fremme troen på at alle mennesker har de samme rettighetene.

Dette taler for at særlig normer om ikke-diskriminering er en grunnleggende del av menneskerettsopplæringen. I BK artikkel 29 første ledd bokstav d står det at opplæringen skal forberede barnet på et liv «in the spirit of understanding, peace, tolerance, equality of sexes, and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin». Målet om å fremme respekt for menneskerettighetene må altså ses i sammenheng med målet om å eliminere alle former for diskriminering, som blant annet er konvensjonsfestet i BK artikkel 2 og ØSK artikkel 2 annet ledd. Denne sammenhengen ser jeg nærmere på i avsnitt 2.3–2.5.

BK artikkel 29 første ledd bokstav b bruker ordlyden ”development of” mens ØSK artikkel 13 første ledd og menneskerettserklæringen artikkel 26 annet ledd bruker henholdsvis ”strengthen” og ”strengthening of”. Ordvalget er ikke kommentert av verken FNs barnekomité eller FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Å ”utvikle”, som er ordlyden i barnekonvensjonen²², kan bety å ”frambringe”.²³ Jeg bruker, i likhet med Grunnloven § 109, ordet ”fremme” i denne analysen. Å fremme vil si å ”stimulere” eller ”hjelp fram”²⁴ og kan dermed forstås på samme måte som det å utvikle noe. Skal man ”styrke” noe er det er forutsetning at det som skal styrkes allerede foreligger. Å fremme respekten for menneskerettighetene kan altså være en forutsetning for å styrke den. Samtidig kan det hevdes at målet med å fremme respekt for menneskerettigheter gjennom opplæring nettopp er å styrke den.

Barnekomiteen har uttalt at et grunnleggende formål med å fremme respekt for menneskerettigheter er å utstyre barn med:

[A]n indispensable tool [...] to achieve [...] a balanced, human rights-friendly response to challenges that accompany a period of fundamental change driven by globalization, new technologies and related phenomena.²⁵

²² Norsk oversettelse av FNs barnekonvensjon artikkel 29 første ledd bokstav b.

²³ Språkrådet (Universitas Bergensis) (2016) «Bokmålsordboka».

²⁴ Språkrådet (Universitas Bergensis) (2016) «Bokmålsordboka».

²⁵ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 3.

Altså er respekt for menneskerettighetene ”et uunnværlig verktøy” i møtet med en globalisert verden, hvor stadig flere ulike mennesker og kulturer kommer i kontakt med hverandre. For å realisere målet om fredelige og vennskapelige relasjoner og like rettigheter for alle, jf. FN-pakten artikkel 1 nr. 3 og artikkel 55 nr. 3, skal normer og holdninger som fremmer respekt for menneskerettighetene være en del av den grunnleggende opplæringen i skolen ifølge kravet om menneskerettsopplæring. Målet er et samfunn hvor menneskerettighetene beskytter alle på lik linje. Det er dette Thomas Mathiesen omtaler som at lovene må passe inn i ”landskapet” de havner i for at deres tilsiktede virkninger skal realiseres.²⁶

2.1.1 Verdier om menneskeverd og like rettigheter

Ikke-diskriminering og like rettigheter for alle er verdiladede normer. De bygger på verdier om at alle mennesker har det samme menneskeverdet. Ordlyden i BK artikkel 29 første ledd bokstav b, tolket i lys av FN-pakten, innebærer at opplæringen i skolen må formidle og styrke et slikt verdisyn.

At dette verdisynet er et ”uunnværlig verktøy” taler for at det må gis ”effektiv plass” i opplæringen. Med det mener jeg at det må finnes konkrete mål om å fremme respekt for disse verdiene dersom opplæringen skal bidra til å skape et landskap hvor menneskerettighetene realiseres.²⁷ Det er ikke tilstrekkelig at opplæringen ikke bryter med disse verdiene. Det leder til følgende konklusjon:

Indikator 1:

Læreplanene må ha som mål å fremme respekt for de verdiene menneskerettighetene bygger på.

Målet om å fremme respekt for menneskerettighetene fremgår av ordlyden i BK artikkel 29 første ledd bokstav b. At dette innebærer å fremme verdier om at alle mennesker har det samme menneskeverdet og de samme menneskerettighetene fremgår av FN-pakten artikkel 1 nr. 3 og artikkel 55 nr. 3, som også er vist til fra barnekonvensjonen. Dette er tungtveiende rettskilder som taler for at denne indikatoren bør veie tungt.

Indikatoren bygger også på en uttalelse fra FNs barnekomité. Disse uttalelsene er ikke bindende for konvensjonspartene, og har sånn sett mindre rettskildevekt. I relasjon til denne indikatoren har uttalelsen fra barnekomitéen etter min mening et innhold som styrker det som kan

²⁶ Mathiesen (2011) *Retten i samfunnet*, s. 75.

²⁷ Mathiesen (2011) *Retten i samfunnet*, s. 75.

sluttes fra ordlyden i bestemmelsene i barnekonvensjonen og FN-pakten, men som ikke tilleggler indikatoren et annet materielt innhold enn det som følger av konvensjonstekstene.

At målet fremgår klart av ordlyden i barnekonvensjonen og FN-pakten er positivt i relasjon til å oppnå menneskerettsopplæringens tilsiktede virkning. Det fremstår også som et reelt og velfundert mål. All den tid staten oppfyller plikten til å ha obligatorisk og gratis grunnskoleopplæring, jf. BK artikkel 28, ligger forholdene til rette for å oppfylle målet om å fremme respekt for de verdier menneskerettighetene bygger på gjennom denne opplæringen. Jeg går nå over til å se på hvilke konkrete krav dette stiller til planlegging og gjennomføring av opplæringen i grunnskolen.

2.2 Opplæring og oppdragelse

Dette avsnittet handler om undervisning som kontekst for menneskerettsopplæring. Både i BK artikkel 29 jf. artikkel 28 og i ØSK artikkel 13 behandles menneskerettsopplæring under retten til utdanning, ”education”. Hva ligger i begrepet ”utdanning”? Og hvordan påvirker dette innholdet i kravet om menneskerettsopplæring?

Utdanning kan både tolkes som læring av kunnskap, *opplæring*, og som danning av verdier, *oppdragelse*. Ifølge Peter Kemp innebærer konseptet ”education” begge disse tolkningene, som han omtaler som henholdsvis utdanning og danning. Kemp fastslår at det aller meste av læring inneholder en eller annen form for overføring av verdier.²⁸ FNs barnekomité har i relasjon til menneskerettsopplæring uttrykt det slik:

”Education” in this context goes far beyond formal schooling to embrace the broad range of *life experiences* and *learning processes* which enable children, individually and collectively, to develop their personalities, talents and abilities and to live a full and satisfying life within society.²⁹ (Min kursivering.)

Menneskerettsopplæring er altså ikke det samme som formell kunnskapsoverføring. Å *fremme respekt for menneskerettighetene* handler om å nå målet om en *menneskerettighetskultur*.³⁰ For å nå dette målet må normer og holdninger endres og tilpasses menneskerettighetene, de må ”dannes” gjennom opplæringen. FNs barnekomité har fremholdt at utdanningen skal fremme «a culture which is infused by appropriate human rights values».³¹ Kravet om menneskerettsopplæring handler om verdiformidling og dannelselse.

²⁸ Kemp (2005) *Verdensborgeren som pædagogisk ideal*, s. 168.

²⁹ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 2.

³⁰ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 2.

³¹ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 2.

Målet er å danne eller oppdra barnet til å delta i en menneskerettskultur. For å gjøre dette må det *også* gis kunnskap om de verdiene som er grunnlaget for denne kulturen. Derfor innebærer målet om å fremme respekt for menneskerettighetene et element av *kunnskapsoverføring*. Det er dette Kemp omtaler som *utdannelse*.³² FNs barnekomité har uttalt, både i Generell kommentar nr. 1 og i konklusjonsobservasjoner (concluding observations) til konvensjonspartene, at dette blant annet stiller krav til innholdet i pensum, nemlig at barn skal lære *om* menneskerettighetene.³³

I relasjon til menneskerettsopplæring innebærer *dannelseselementet* i Kems definisjon³⁴ at selve opplæringen tuftes på menneskerettslige verdier. Dette kan begrunnes i ordlyden i BK artikkel 29 første ledd bokstav b om at det er ”utdannelsen” som skal fremme respekt for menneskerettighetene. Det stiller krav til læringsmiljøet, herunder undervisningsopplegg, samarbeid, deltakelse og ansvar. FNs barnekomité fremholder at BK artikkel 29 første ledd stiller krav til både «the educational processes, the pedagogical methods and the environment in which education takes place».³⁵ Av dette kan det blant annet utledes betingelser for utøvelsen av læreryrket.³⁶ For en mer inngående drøftelse av lærerutdanningen viser jeg til Hadi K. Liles doktoravhandling.³⁷

2.2.1 Menneskerettsutdanning

En forutsetning for å fremme respekt for menneskerettighetene er ifølge FNs barnekomité at barn får kunnskap *om* menneskerettighetene. Dette innebærer konkret kunnskap om *hva som står* i internasjonale menneskerettskonvensjoner, *hvordan* internasjonale organer jobber med menneskerettighetene og *hva som er formålet* med internasjonale menneskerettigheter. Den første delkonklusjonen er derfor at:

Indikator 2:

Det må undervises *om* menneskerettigheter.

Dette fremgår ikke av ordlyden i BK artikkel 29 første ledd bokstav b, heller ikke i menneskerettserklæringen artikkel 26 annet ledd eller ØSK artikkel 13. Indikatoren er fundert på etter-

³² Kemp (2005) *Verdensborgeren som pædagogisk ideal*, s. 168.

³³ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 8, 15 og 18; Lile (2011) *FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring*, avsnitt 4.9.5.

³⁴ Kemp (2005) *Verdensborgeren som pædagogisk ideal*, s. 168.

³⁵ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 8.

³⁶ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 18.

³⁷ Lile (2011) *FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring*, avsnitt 4.15.3.

følgende uttalelser fra FNs barnekomité, dels i generelle kommentarer og dels i konklusjonsobservasjoner. Barnekomitéen har gjennom disse uttalelsene lagt stor vekt på én spesiell fremgangsmåte for oppfyllelse av kravet om menneskerettsopplæring som ikke fremgår av konvensjonen selv. Ettersom målet med BK artikkel 29 første ledd bokstav b er å *fremme respekt for menneskerettighetene*, kan det ikke nødvendigvis fastslås brudd på konvensjonen selv om barn ikke lærer *om* menneskerettighetene.

Det kan tenkes at undervisning om menneskerettigheter feilaktig oppfattes som innholdet i kravet om menneskerettsopplæring. Det er i så fall en utilstrekkelig tolkning og en mulig fallgrube som står i veien for den tilsiktede virkningen av bestemmelsen. Undervisning *om* menneskerettigheter er altså verken nødvendig eller tilstrekkelig for å oppfylle kravet om menneskerettsopplæring. Det kan være en pedagogisk metode for å oppfylle, men slik konvensjonsteksten fremstår er det opp til hver enkelt konvensjonspart å legge den pedagogiske strategien for å nå målet om å fremme respekt for menneskerettighetene.³⁸

2.2.2 Menneskerettsdannelse

Den oppdragende, eller dannende, siden av utdanningen skal legge til rette for medmenneskelig og respektfull handling og kommunikasjon. Den skal på mange måter fremstå som et forbilde for elevene, et eksempel på menneskerettskulturen som er målet med oppdragelsen.³⁹ FNs barnekomité fremholder at opplæringen skal bygge på et bredt omfang av «life experiences» og «learning processes»⁴⁰, så vel som på formell pedagogikk. Heretter er andre delkonklusjon at:

Indikator 3:

Læringsmiljøet må reflektere menneskerettslige verdier.

Målet om et læringsmiljø som bidrar til en menneskerettskultur bygger på FNs barnekomité's tolkningsuttalelser, men kan også forankres i ordlyden i BK artikkel 29 første ledd bokstav b. Spørsmålet er om Kemps definisjon av konseptet "education" som både utdanning og dannelse har fotfeste hos konvensjonspartene. En naturlig, språklig forståelse av "education" vil fort lede tankene inn på læring av kunnskap. Likevel mener jeg, når man ser begrepet i sammenheng med målet om å *fremme respekt* for menneskerettighetene, at denne indikatoren har

³⁸ Se avsnitt 2.8.1 om «obligation of conduct» og «obligation of result».

³⁹ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 19.

⁴⁰ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 2.

god støtte i konvensjonsteksten. Når målet er fundert i konvensjonsteksten styrker det også sjansen for at det bidrar til at menneskerettsopplæringens tilsiktede virkning realiseres.

2.3 Rettssikkerhet

Det som hittil er sagt om kravet om menneskerettsopplæring danner et viktig utgangspunkt for oppfyllelse, men det er nokså generelt. I dette avsnittet skal spørsmålet om *hvorfor* vi har et krav om menneskerettsopplæring bidra til å gi noen mer konkrete anvisninger på hva som skal til for å oppfylle kravet.

Behovet for å fremme respekt for menneskerettighetene kan oppsummeres med ett ord: *Rettssikkerhet*. Dette skal jeg forklare ved å se på den historiske bakgrunnen for konvensjonsfestingen av kravet. Som utgangspunkt vil jeg fremheve et rettsosialogisk spørsmål som knytter seg til kravet: Menneskerettighetene er rettsregler som statene er bundet av gjennom konvensjoner, men hva skal til for at rettsreglene får den virkningen de er tilsiktet?

Først vil jeg si noe generelt om rettssikkerhet. Krav om rettssikkerhet er blant annet konvensjonsfestet i FNs menneskerettserklæring artikkel 6 hvoretter «Everyone has the right to recognition everywhere as a person before the law» og artikkel 7 første punktum som sier at «All are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection of the law». Det handler om at individer, institusjoner og stater skal handle i tråd med rettsregler som er i overensstemmelse med menneskerettighetene, at *reglene skal være like for alle og håndhevelsen rettferdig og uavhengig*.⁴¹ Menneskerettighetsrådet hevder at rettssikkerhet og respekt for menneskerettigheter er hjørnesteinene i et demokratisk samfunn.⁴² Av menneskerettserklæringens fortale, første ledd, fremgår det at «recognition of *the inherent dignity* and of *the equal and inalienable rights of all members of the human family* is the foundation of freedom, justice and peace in the world» (min kursivering). Alle er like for loven, slik er det også sagt i Grunnloven § 98 første ledd. Alle skal ha den samme beskyttelsen av sine rettigheter, uavhengig av etnisitet, nasjonalitet, religion og andre identitetsbærere. Rettssikkerhet er en nødvendig forutsetning for at menneskerettighetenes tilsiktede virkning realiseres.

Etter andre verdenskrig startet arbeidet med FNs menneskerettserklæring. Bestemmelsen i artikkel 26 annet ledd var gjennom flere runder med diskusjoner og forslag til ordlyd før partene ble enige. Det var Alex Easterman fra World Jewish Congress (WJC) som introduserte

⁴¹ FNs sikkerhetsråd (2004) «The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies.» (S/2004/616), avsnitt 6.

⁴² FNs menneskerettighetsråd (2012) «Human rights, democracy and the rule of law.» (A/HRC/RES/19/36), avsnitt 11.

annet ledd i artikkel 26.⁴³ Han påpekte at forslaget til bestemmelsen om retten til utdanning var taust «about the spirit governing education» hvilket var «an essential element».⁴⁴ Han hadde folkemordet mot jødene friskt i minne, og fremholdt at fraværet av regulering av utdanningens innhold var hovedårsaken til begge verdenskrigene.⁴⁵ Det ligger utenfor denne avhandlingens rekkevidde å gå nærmere inn på hvilken rolle utdanning spilte i relasjon til verdenskrigene. Det er likevel interessant å merke seg hvor stor vekt dette ble tillagt av WJC i den videre diskusjonen av retten til utdanning.⁴⁶ Etter holocaust må deres meninger ha hatt vesentlig vekt og stor betydning for partenes tilslutning til bestemmelsen.

Kravet kom inn i menneskerettserklæringen på bakgrunn av behovet for å styrke jøders rettigheter og rettssikkerhet. Holocaust er ett eksempel på undertrykkelse av rettssikkerheten til en gruppe mennesker basert på etnisitet, nasjonalitet eller religion. Et hjemlig eksempel er samers rettigheter og fornorskingspolitikken. Historien har vist at minoriteters og urfolks rettssikkerhet ofte undertrykkes, fordi det eksisterer holdninger til at disse gruppene ikke har krav på den samme beskyttelsen av menneskerettighetene. Det oppstår normer om at noen er mer verdt enn andre.

Retts sosiolog Thomas Mathiesen sier at rettsreglers tilsiktede virkninger er avhengig av det sosiale, økonomiske og politiske landskap reglene fungerer i.⁴⁷ Menneskerettighetene vil dermed ikke realiseres dersom de ikke passer inn i det landskapet de skal virke i. De er avhengige av at rettighets- og pliktsubjektene vurderer dem som riktige og hensiktsmessige. På spørsmålet om hva som skal til for å oppnå den tilsiktede rettsvirkningen av menneskerettighetene, er svaret menneskerettsopplæring. Formålet med kravet om menneskerettsopplæring kan sammenliknes med Mathiesens teori om ”landskapets betydning”.⁴⁸ Formålet er nettopp å skape en menneskerettskultur, eller et landskap, hvor normer og holdninger er i overensstemmelse med menneskerettighetene, og hvor respekten for menneskerettighetene fremmes, og videre styrkes.

⁴³ Morsink (1999) *The Universal Declaration of Human Rights*, s. 326.

⁴⁴ FNs menneskerettighetskommisjon (1947) *Summary Record of Eighth Meeting*, (E/CN.4/AC.2/SR.8), s. 3–4.

⁴⁵ FNs menneskerettighetskommisjon (1947) *Summary Record of Eighth Meeting*, (E/CN.4/AC.2/SR.8), s. 3–4.

⁴⁶ FNs menneskerettighetskommisjon (1947) *Summary Record of Eighth Meeting*, (E/CN.4/AC.2/SR.8), s. 3–4; FNs menneskerettighetskommisjon (1948) *Summary Record of the Sixty-seventh Meeting*, (E/CN.4/SR.67), s. 13.

⁴⁷ Mathiesen (2011) *Retten i samfunnet*, s. 75.

⁴⁸ Mathiesen (2011) *Retten i samfunnet*, s. 75.

2.3.1 Et landskap hvor menneskerettighetene realiseres

I FN's menneskerettserklæring artikkel 1 står det at «All human beings are born *free and equal in dignity and rights*. They are endowed with reason and conscience and should *act towards one another in a spirit of brotherhood*». (Min kursivering.) Menneskerettskulturen er en kultur hvor normer og holdninger er i overensstemmelse med menneskerettighetene. Holdninger til at ingen mennesker er verdt mer eller mindre enn andre, og at tilhørighet til minoritets- og urfolksgrupper ikke rokker ved dette. Normer om at alle mennesker har de samme umistelige rettighetene, og at alles menneskerettigheter skal respekteres og beskyttes på lik linje. For å unngå slike overgrep som holocaust og fornorskingspolitikken representerer er det nødvendig for oppfyllelse av kravet om menneskerettsopplæring at:

Indikator 4:

Det er et mål å etablere normer og holdninger om at alle har krav på samme beskyttelse av menneskerettighetene, uavhengig av tilhørighet til minoriteter og urfolksgrupper.

Menneskerettsopplæring henger sammen med det særlige behovet for beskyttelse av minoriteters og urfolks rettigheter, men bestemmelsen i BK artikkel 29 første ledd bokstav b er generell og vagt utformet. Formålet med kravet om menneskerettsopplæring da det ble vedtatt betyr betydningen av og behovet for styrket rettsikkerhet for minoriteter og urfolk. Ifølge Wien-konvensjonen artikkel 32 kan forarbeidene til en traktat komme inn som et tolkningsmoment der ordlyden er «ambiguous or obscure». Det er likevel tvilsomt om det særlige behovet for beskyttelse av minoriteters og urfolks rettigheter kommer klart nok frem når dette fremgår av 70 år gamle forarbeider. Målet er derimot utdypet og presisert i BK artikkel 29 første ledd bokstav d, som jeg ser nærmere på i neste avsnitt.

2.4 Et særlig vern for minoriteter og urfolk

Minoriteters og urfolks rettigheter har vært og er fremdeles særlig utsatt. Et illustrerende eksempel kan hentes fra Bodø i 2011. Et samisk veiskilt skapte den sterkeste og mest hatske debatten Avisa Nordland hadde opplevd.⁴⁹ Det er grunn til å spørre seg om det er mulig å realisere andre viktige samiske rettigheter når et veiskilt får slike reaksjoner.

I BK artikkel 29 første ledd bokstav d står det at utdanningen skal forberede barnet til «responsible life in a free society, in the spirit of understanding, peace, tolerance [...] and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous

⁴⁹ NRK: Larsen, Manndal og Pulk (8.2.2008) «Skremt over hat mot samene.»

origin.» FNs menneskerettighetsråd har uttalt at «human rights [...] and the rule of law are strengthened when states work to eliminate discrimination».⁵⁰ Målet om å utrydde alle former for diskriminering er en forutsetning for å realisere rettssikkerhet og menneskerettigheter for alle.

Opplæringen skal fremme respekt både for barnets egen kultur og for *andre* kulturer.⁵¹ Når etniske, nasjonale og religiøse *grupper* og *urfolk* nevnes *spesifikt* i BK artikkel 29 første ledd bokstav d, taler dette for at det er snakk om grupper som har behov for ekstra beskyttelse av menneskerettighetene. Det har også FNs barnekomité uttalt i Generell kommentar om urbefolkningsbarns rettigheter under barnekonvensjonen.⁵²

FNs barnekomité fremholder at respekt for urfolks rettigheter må fremmes gjennom pensum, undervisningsmateriale og historiebøker som gir en rettferdig, nøyaktig og informativ beskrivelse av urfolks samfunn og kultur.⁵³ Utover dette gis det lite veiledning om hvordan målet skal nås gjennom opplæring, foruten en henvisning til Generell kommentar Nr. 1, som handler om opplæringsmålene i BK artikkel 29 første ledd.⁵⁴ Her er det nevnt at skolemiljøet må reflektere den friheten og toleransen som kreves etter artikkel 29 første ledd bokstav d.⁵⁵ Komiteen understreker at det er en viktig sammenheng mellom opplæringsmålene i artikkel 29 og kampen mot rasisme, diskriminering, fremmedfrykt og intoleranse:

Racism and related phenomena thrive where there is ignorance, unfounded fears of racial, ethnic, religious, cultural and linguistic or other forms of difference, the exploitation of prejudices, or the teaching or dissemination of distorted values.⁵⁶

Her kommer behovet for menneskerettsopplæring i relasjon til minoriteters og urfolks rettigheter tydelig frem. Opplæring som tar utgangspunkt i fordommer og forvrengte verdier vil bidra til å svekke minoriteters og urfolks rettigheter. Utdanningssystemet under Hitler i Tyskland var, ifølge Alex Easterman, et godt eksempel på dette.⁵⁷

⁵⁰ FNs menneskerettighetsråd (2012) «Human rights, democracy and the rule of law.» (A/HRC/RES/19/36), s. 2.

⁵¹ FNs barnekomité (2009) General Comment No. 11 (CRC/C/GC/11), avsnitt 56.

⁵² FNs barnekomité (2009) General Comment No. 11 (CRC/C/GC/11), avsnitt 5.

⁵³ ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 31; FNs erklæring om urfolks rettigheter (A/RES/61/295) artikkel 15, tolket i FNs barnekomité (2009) General Comment No. 11 (CRC/C/GC/11), avsnitt 58.

⁵⁴ FNs barnekomité (2009) General Comment No. 11 (CRC/C/GC/11), avsnitt 56.

⁵⁵ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 19.

⁵⁶ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 11.

⁵⁷ FNs menneskerettighetskommisjon (1947) *Summary Record of Eighth Meeting*, (E/CN.4/AC.2/SR.8), s. 3–4.

2.4.1 Opplæring som eliminerer rasisme og diskriminering

Lik beskyttelse av menneskerettighetene for alle forutsetter at alle kulturer respekteres. For dette formål innebærer kravet om menneskerettsopplæring et mål om at opplæringen må være fri for fordommer og forvrengte verdier som styrker fremmedfrykt og rasistiske holdninger. Et mål med opplæringen er derfor at:

Indikator 5:

Opplæringen skal bidra til å eliminere rasisme og diskriminering på bakgrunn av tilhørighet til minoriteter og urfolksgrupper.

Målet om å etablere holdninger og normer som bidrar til at minoriteter og urfolk beskyttes av menneskerettighetene på lik linje med alle er utdypet i BK artikkel 29 første ledd bokstav d. Målet om å eliminere rasisme og diskriminering er klart uttalt i ordlyden. Det er presisert og begrunnet i tolkningsuttalelser fra barnekomiteen, og det har et tungtveiende historisk argument som styrker det. Slik jeg ser det er bestemmelsene i bokstav b og d, sett i sammenheng, et klart uttrykk for behovet for å styrke minoriteters og urfolks rettssikkerhet.

Da dette målet er en viktig presisering av formålet med kravet om menneskerettsopplæring, og det er godt fundert i konvensjonsteksten, taler dette for at kravet slik det fremgår av BK artikkel 29 bokstav b og d er egnet til å fremme respekten for menneskerettighetene. Det spørsmålet som nå gjenstår er *hvordan* opplæringen kan bidra til å eliminere rasisme og diskriminering på bakgrunn av tilhørighet til minoriteter og urfolksgrupper.

2.5 Historieundervisning som pedagogisk virkemiddel

Opgaven med å fremme respekt for menneskerettighetene møter sin kanskje største utfordring når det gjelder forståelse for at særlig minoriteters og urfolksgruppers rettssikkerhet er utsatt. Historieundervisning har blitt fremhevet som en komponent i undervisningstilbudet som egner seg særlig godt til å bidra til gjennomføring av kravet om menneskerettsopplæring.

I BK artikkel 29 første ledd bokstav c står det at utdanningen skal ta sikte på å utvikle respekt for:

[T]he child's [...] own cultural identity, language and values, for the national values of the country in which the child is living, the country from which he or she may originate, and for *civilizations different from his or her own.* (Min kursivering.)

I dette ligger det at det er et mål med opplæringen å fremme forståelse og respekt for *ulike kulturer og verdier*. Som nevnt over har FNs barnekomité uttalt at pensum, undervisningsmateriale og historiebøker må gi en rettferdig, nøyaktig og informativ beskrivelse av urfolks samfunn og kultur.⁵⁸ Videre har de uttalt at:

Emphasis must also be placed upon the importance of teaching about *racism as it has been practised historically*, and particularly *as it manifests or has manifested itself within particular communities*. Racist behaviour is not something engaged in only by "others". It is therefore important to focus on the child's own community when teaching human and children's rights and the principle of non-discrimination. (Min kursivering.)⁵⁹

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 31 handler om at opplæring skal ha som formål å avskaffe fordommer. Det følger av artikkelens annet punktum at «[t]o this end, efforts shall be made to ensure that history textbooks and other educational materials provide a fair, accurate and informative portrayal of the societies and cultures of these peoples.» Et liknende synspunkt har blitt fremhevet i Durban-erklæringen om rasisme artikkel 98:

We emphasize the importance and necessity [...] of teaching about the facts and truth of the history, causes, nature and consequences of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, with the view to achieving a comprehensive and objective cognizance of the tragedies of the past.

Rettferdig, korrekt og informativ historieundervisning vil kunne bidra til å bekjempe fordommer og skape forståelse, da fremmedfrykt og rasisme er nært knyttet til uvitenhet. Spesielt viktig er det slik jeg ser det, og i tråd med barnekomitéens uttalelse, med fokus på menneskerettsovergrep som holocaust, fornorskingspolitikken og borgerrettighetskampene i USA. Uten denne biten vil argumentasjonen for hvorfor vi har et folkerettslig krav om menneskerettsopp-læring uthules. Jeg minner i denne sammenhengen om den historiske bakgrunnen for kravet som er diskutert i avsnitt 2.3. For en mer inngående diskusjon om historieundervisningens betydning viser jeg til Hadi K. Liles doktoravhandling.⁶⁰

⁵⁸ FNs barnekomité (2009) General Comment No. 11 (CRC/C/GC/11), avsnitt 58.

⁵⁹ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 11.

⁶⁰ Lile (2011) *FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring*, avsnitt 4.14.

2.5.1 Historie på godt og vondt

Det må undervises om hvorfor menneskerettsovergrep har skjedd, hva som har skjedd og konsekvensene av dette. Herunder er det viktig å belyse at det har pågått og pågår kamper om rettigheter. Hadi K. Lile fremhever at det i relasjon til fornskingspolitikken bør rettes et fokus mot «[s]amiske helter og forkjempere for samisk kultur»⁶¹, så som Elsa Laula Renberg⁶² og Ole Henrik Magga⁶³. Andre eksempler er Martin Luther King og Rosa Parks som på 60-tallet sto i bresjen for borgerrettighetene i USA. Fokus på menneskerettighetskamper gir konkrete og virkelighetsnære forklaringer på behovet for å fremme respekt for menneskerettighetene.

Indikator 6:

Det skal gis historieundervisning om menneskerettsovergrep mot minoriteter og urfolk og om deres kamp for rettigheter.

I forlengelsen av det som er sagt over, er det videre et poeng at det fremmes respekt og forståelse for verdien av de rettighetene minoriteter og urfolk har kjempet for. Historieundervisning kan gi kunnskap om og dermed respekt for ulike kulturer gjennom å forklare hva det har kostet for minoriteter å få sine rettigheter respektert. Hadi K. Lile sier at «[det ikke er] greit for en stat å presentere en nasjonal eller kontinental historie fra bare ett (nasjonalt) perspektiv. En slik form for historieundervisning øker ikke *forståelsen* for barn fra andre land med en annen bakgrunn».⁶⁴ Målet med å skape respekt for verdien av minoriteters og urfolks rettigheter, må være å skape forståelse for at kulturelt mangfold er berikende. Derfor må det være et mål at:

Indikator 7:

Historieundervisningen skal gi et rettferdig, korrekt og informativt bilde av minoriteters og urfolks historie.

Det er først og fremst ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 31 som gir støtte til indikatorene om historieundervisning. Konvensjonen er ratifisert av Norge som en av kun 22 stater.⁶⁵ Selv om Norge er bundet av konvensjonen kan det spørres om bestemmelsen om historieundervisning står sterkt når konvensjonen har såpass lav oppslutning. Den er heller ikke inkorporert i men-

⁶¹ Lile (2011) *FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring*, avsnitt 7.8.5.

⁶² Lile (2011) *FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring*, avsnitt 10.4.

⁶³ Lile (2011) *FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring*, avsnitt 10.3.

⁶⁴ Lile (2011) *FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring*, avsnitt 4.14.1.

⁶⁵ International Labour Organization (2016) «Ratifications of C169 – Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169).»

neskerettsloven, og det er derfor et spørsmål om den i Norge også står svakere enn for eksempel barnekonvensjonen som er inkorporert.

Det blir videre usikkert om slike krav kan tolkes inn i barnekonvensjonens bestemmelse om menneskerettsopplæring. BK artikkel 29 første ledd bokstav c stiller krav til at undervisningen skal fremme respekt for ulike kulturer, men bestemmelsen nevner ikke minoriteter og urfolk spesielt. På den annen side er minoriteter og urfolk særskilt nevnt i bestemmelsens bokstav d. Men ingen av bestemmelsene understreker betydningen av å lære om menneskerettsovergrep og rettighetskamp. Slik indikatorene er begrunnet er dette fokuset en fremtredende del av historieundervisningen. Selv om barnekomitéen anbefaler en slik fremgangsmåte for å oppfylle kravet svekkes indikatorenes vekt av at de ikke kan forankres direkte i konvensjonsbestemmelsen i BK artikkel 29 første ledd.

Som med indikatoren om undervisning *om* menneskerettigheter er det tale om pedagogiske strategier som kan bidra til å nå målet om å fremme respekt for menneskerettighetene, men som ikke er nødvendige forutsetninger for å oppfylle kravet etter BK artikkel 29 første ledd bokstav b. Hadi K. Liles betraktninger⁶⁶ trekker i samme retning som ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 31, men det kan spørres hvor mye vekt som skal legges på slike pedagogiske virkemidler når de ikke fremgår av konvensjonsteksten i barnekonvensjonen.

2.6 Menneskerettsopplæring som opplæringsmål

Avslutningsvis vil jeg se på spørsmålet om hvorfor oppgaven med å fremme respekt for menneskerettighetene er lagt til utdanningsinstitusjonene. Hvorfor er menneskerettsopplæring et *opplæringsmål*? Hva er koblingen mellom menneskerettigheter og utdanning? Svaret på dette ligger både i opplæringsmålets formål, og i utdanningsinstitusjonenes plass i samfunnet.

Målet om å fremme respekt for menneskerettighetene og å skape en menneskerettskultur finner støtte blant annet i FNs menneskerettserklæring artikkel 1 som gir følgende definisjon av menneskets natur og menneskerettskulturen:

All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.

Målet med menneskerettsopplæring er å sørge for at alle både vet og erkjenner at alle mennesker er født frie og like, og med umistelige rettigheter. Det er å aldri igjen oppleve et fol-

⁶⁶ Lile (2011) *FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring*, avsnitt 4.14.

kemord likt det jødene opplevde under andre verdenskrig. Det er erkjennelsen av at likeverdighet betyr at alle har rett til sin religion, sin kultur og sitt språk. At målet skal nås gjennom den utdanningen som alle barn har rett på etter BK artikkel 28 og ØSK artikkel 13, er kanskje en slags erkjennelse av at disse rettighetene dessverre ikke realiseres fullt ut av seg selv. Overføring av verdier, moral og rettighetsfølelse finner en naturlig plass innenfor utdanning, som er både kunnskapsformidlende og oppdragende.⁶⁷ Koblingen mellom menneskerettigheter og utdanning har å gjøre med at menneskerettighetene er verdiladete bestemmelser som ikke nødvendigvis passer like godt inn i alle samfunnsstrukturer.

Menneskerettsopplæringens historiske bakgrunn bidrar til å belyse temaet. Kravet om menneskerettsopplæring som opplæringsmål i FNs menneskerettserklæring artikkel 26 annet ledd var en måte å fordømme det Hitler hadde gjort mot tysk ungdom gjennom det tyske utdanningssystemet.⁶⁸ Hitler skrev i *Mein Kampf* (s. 427) at «[n]o boy or girl must leave school without having been led to an ultimate realization of the necessity and essence of blood purity».⁶⁹ Under arbeidet med artikkel 26 annet ledd ble det trukket frem at UNESCO hadde påpekt at utdanning i Tyskland og under fascistiske regimer hadde vært i overensstemmelse med prinsippet om at alle har rett til utdanning, men innholdet i undervisningen hadde likevel ført til de fatale verdenskrigene.⁷⁰ Det hadde vist seg hvor stor makt og påvirkningskraft som ligger hos utdanningsinstitusjonene, og hvor galt det kan gå om denne makten misbrukes.

Johannes Morsink har påpekt at «[h]uman rights education itself is the first and primary purpose of the Universal Declaration as a whole».⁷¹ I menneskerettserklæringens fortale, siste ledd, står det at alle «shall strive by teaching and education to promote respect» for menneskerettighetene. Nettopp fordi det er behov for menneskerettsopplæring for å realisere menneskerettighetene fullt ut, fordi opplæring hører naturlig hjemme i utdanningsinstitusjoner og fordi alle har rett på utdanning, må kravet om menneskerettsopplæring være et mål innenfor utdanningssystemet. Historien har vist at menneskerettsopplæring er grunnleggende for realiseringen av menneskerettighetene.

Oppsummert kan det sies at verdenssamfunnet, gjennom blant annet FN-pakten og FNs menneskerettserklæring, har blitt enige om menneskerettigheter som anses så grunnleggende og viktige at de må være styrende for hvordan både individer og samfunn handler overfor hver-

⁶⁷ Se avsnitt 2.2.

⁶⁸ Morsink (1999) *The Universal Declaration of Human Rights*, s. 90.

⁶⁹ Sitert i Morsink (1999) *The Universal Declaration of Human Rights*, s. 90.

⁷⁰ FNs menneskerettighetskommisjon (1948) *Summary Record of the Sixty-seventh Meeting*, (E/CN.4/ SR.67), s. 13.

⁷¹ Morsink (1999) *The Universal Declaration of Human Rights*, s. 326.

andre. På grunn av denne enigheten anses det som uproblematisk å gjøre menneskerettighetene til en felles ”doktrine” for opplæring og oppdragelse for alle mennesker i hele verden. Om FNs menneskerettserklæring fremholder Morsink at:

The drafters looked upon the philosophy of their Declaration as being a neutral one in that they did not think they had taken sides in the combat between liberal and conservative approaches to public policies [...]. But any ideology that did not respect human rights and fundamental freedoms and that did not strive to maintain international goodwill and did not combat hatred for racial and religious groups was to them not a viable political ideology.⁷²

2.6.1 Et opplæringsmål som forplikter

For å oppfylle kravet om menneskerettsopplæring må det vises en forpliktelse og vilje til å jobbe for å fremme respekt for menneskerettighetene gjennom opplæringen. På denne måten kan det symboliseres en grunnleggende enighet om menneskerettighetene må respekteres og beskyttes, og at dette må skje som en del av den obligatoriske opplæringen i skolen.

Indikator 8:

Det er et *uttalt mål* å fremme respekt for menneskerettighetene.

Dette følger direkte av ordlyden i BK artikkel 29 første ledd bokstav b. Målet er klart uttalt, og det underbygges av den historiske konteksten for kravet om menneskerettsopplæring. Det er ingen tvil om at det skal være et mål med opplæringen å fremme respekten for menneskerettighetene. Rent rettspositivistisk er målet oppfylt i det konvensjonen er ratifisert. Men en presisering av målet i nasjonal rett, og særlig i utdanningsplanene, vil tydeliggjøre intensjonen om å oppfylle.

Fallgraven med et klart uttalt mål hvis formål er å vise en intensjon om å oppfylle, er at dette kan overskygge de mer konkrete målene med menneskerettsopplæring. Det er ikke tilstrekkelig at det er et uttalt mål å fremme respekten for menneskerettighetene, hvis det ikke også tas steg for å styrke minoriteters og urfolks rettssikkerhet gjennom de øvrige delmålene for kravet om menneskerettsopplæring.

⁷² Morsink (1999) *The Universal Declaration of Human Rights*, s. 327.

2.7 Et kritisk blikk på kravet om menneskerettsopplæring

Diskusjonen av indikatorene tyder på at det kan være vanskelig å realisere den tilsiktede virkningen av kravet om menneskerettsopplæring. Hovedmålet om å fremme respekten for menneskerettighetene er mangefasettert. De tilhørende og viktige delmålene krever tolkning og dypdykk i generelle kommentarer, andre bestemmelser i barnekonvensjonen og andre konvensjoner. Dette betyr ikke, per definisjon, at målene er uklare og ideelle. Likevel kan det være nødvendig å tydeliggjøre delmål for å oppnå rettens tilsiktede virkning, når vi har å gjøre med et så generelt og vidtrekkende hovedmål.

Disse utfordringene kan sammenliknes med det som er selve bakgrunnen for kravet om menneskerettsopplæring. At enkelte mål ikke fremstår som reelle har gjerne sammenheng med at normer og holdninger ikke er i overensstemmelse med målet. Og da er spørsmålet: Egner bestemmelsen seg til å fremme respekt for menneskerettighetene? Som motsvar kan det spørres: Hva er alternativet? Jeg skal ikke ta noe endelig standpunkt til disse spørsmålene her, da det ligger utenfor avhandlingens rekkevidde. Her er det tilstrekkelig å fastslå at vi har å gjøre med en bestemmelse som stiller ambisiøse, verdiladete og til dels uklare krav. Dette kan ha negativ betydning for om rettens tilsiktede virkning realiseres.

For analysen av læreplanene blir dette avsnittet et viktig bakteppe. Mål som fremstår som ideelle, uklare, eller begge deler kan være vanskelige å operasjonalisere. Det kan derfor bli nødvendig å tolke ord og uttrykk i læreplanene, og undersøke nærmere hvilken kontekst disse står i, for å undersøke om de indikerer oppfyllelse av kravet om menneskerettsopplæring.

2.8 Terskel for oppfyllelse av kravet

Jeg har til nå sett på det materielle innholdet i kravet om menneskerettsopplæring. I dette avsnittet er temaet terskelen for oppfyllelse. Problemstillingen i avhandlingen er om norske læreplaner ”oppfyller” kravet om menneskerettsopplæring. Jeg vil derfor se nærmere på hva det vil si å oppfylle, herunder ”hvor mye” som skal til for at kravet er oppfylt.

2.8.1 Progressiv realisering

Sosiale [og økonomiske og kulturelle] rettigheter oppfattes som ambisiøse mål som mangler elementet av umiddelbarhet man finner i de sivile og politiske rettighetene.⁷³ Sivile og politiske rettigheter handler om ”rett til” og ”frihet fra”. Men for økonomiske, sosiale og kulturelle

⁷³ Langford (2014) *Social Rights Adjudication*, s. 97.

rettigheter er det snakk om *måloppnåelse* gjennom *progressiv realisering*. I BK artikkel 4 annet punktum står det at «States Parties shall undertake [...] measures to the maximum extent of their available resources». Dette fremgår også av ØSK artikkel 2 første ledd hvoretter «Each State Party [...] undertakes to take steps [...] to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights». Det er videre utdypet i FNs barnekomité's Generell kommentar nr. 5.⁷⁴

To konklusjoner kan trekkes ut av ordlyden i disse bestemmelsene. Det kreves at konvensjonspartene foretar seg det de har mulighet til innenfor rammen av tilgjengelige ressurser. Dette kan betegnes som "obligation of conduct"⁷⁵, ansvaret for å *handle etter beste evne* for å oppfylle forpliktelsen. I dette ligger et krav om at økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter skal prioriteres. Det er også en anerkjennelse av at slike rettigheter kan ta tid å realisere, og at ikke alle har de nødvendige ressurser for å nå målet. FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har omtalt det som «a necessary flexibility device».⁷⁶ Dette er den progressive biten av progressiv realisering.

Men progressiv realisering stiller også krav til resultatet. Målet er full realisering av rettighetene. FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har uttalt at det påhviler konvensjonspartene et resultatansvar, «[t]he principle obligation of result».⁷⁷ Det innebærer at det kontinuerlig må vurderes hvorvidt alle tilgjengelige ressurser er satt inn for å nå målet. Konvensjonspartene har «an obligation to move as expeditiously and effectively as possible towards that goal».⁷⁸ Målet om full realisering må til enhver tid være styrende for hva statene foretar seg.⁷⁹

Jeg går nå over til å se nærmere på hva progressiv realisering har å si for oppfyllelsen av kravet om menneskerettsopplæring i læreplanene. FNs barnekomité har fremholdt at:

⁷⁴ FNs barnekomité (2003) General Comment No. 5 (CRC/GC/2003/5), avsnitt 7.

⁷⁵ FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1990) General Comment No. 3 (E/1991/23), avsnitt 1.

⁷⁶ FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1990) General Comment No. 3 (E/1991/23), avsnitt 9.

⁷⁷ FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1990) General Comment No. 3 (E/1991/23), avsnitt 9.

⁷⁸ FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1990) General Comment No. 3 (E/1991/23), avsnitt 9.

⁷⁹ Se diskusjon av pedagogiske strategier for å oppfylle kravet om menneskerettsopplæring i avsnitt 2.2.1 og 2.5.1.

The effective promotion of article 29 (1) requires the fundamental reworking of curricula to include the various aims of education and the systematic revision of textbooks and other teaching materials and technologies, as well as school policies. Approaches which do no more than seek to superimpose the aims and values of the article on the existing system without encouraging any deeper changes are clearly inadequate.⁸⁰

Både pensum, lærebøker, undervisningsmateriale og skolepolitikk må forfekte kravet om menneskerettsopplæring, og dette må vurderes og bearbeides kontinuerlig. De norske læreplanene er av stor betydning i denne prosessen⁸¹, og de er et viktig bindeledd mellom staten og utdanningsinstitusjonene.

Terskelen for oppfyllelse bør legges høyt i Norge. Undervisning er gratis og økonomien er god.⁸² Det er ikke nødvendig å vurdere hvorvidt Norge har de nødvendige ressurser til å oppfylle, hva gjelder økonomi. Etter mitt syn bør alle indikatorene fra analysen av BK artikkel 29 første ledd bokstav b kunne gjenfinnes som opplæringsmål i læreplanene for at kravet skal være fullt ut oppfylt. Dette innebærer at læreplanene er utformet med et bevisst forhold til kravet om menneskerettsopplæring, og at de kontinuerlig vurderes i lys av dette.

3 Norsk lovregulering av opplæringens innhold

I tillegg til å tolke det folkerettslige kravet er det interessant å se på de norske rettskildene som regulerer opplæring. Selv om både BK og ØSK er inkorporert i norsk rett er det klart at den norske grunnloven og opplæringslova har betydning for hvordan læreplanene er utformet. Spørsmålene her er om menneskerettsopplæring er regulert i norske rettskilder, og i så fall hva som kan utledes av disse bestemmelsene.

3.1 Grunnloven § 109

Med grunnlovsrevisjonen i 2014 kom retten til utdanning inn i Grunnloven i ny § 109, og etter første ledd tredje punktum skal opplæringen «fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene». Menneskerettsutvalget skrev i sin rapport at en grunnlovsfesting av retten til utdanning ville kunne sikre at kommende generasjoner «skal kunne forvalte og utvikle demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene».⁸³ Dette stemmer godt med FNs bar-

⁸⁰ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 18.

⁸¹ Se avsnitt 4.1.

⁸² Store Norske Leksikon (2015): I Norge brukes 7,6 % av bruttonasjonalproduktet på utdanning. Gjennomsnittet i OECD-landene er 6,3 % (2010).

⁸³ Dokument 16 (2011–2013), avsnitt 37.5.1.

nekomité's tolkning av BK artikkel 29 første ledd, hvoretter opplæringens innhold er avgjørende for barnets mulighet til å møte utfordringer i en global verden med en menneskerettsvennlig innstilling.⁸⁴ Jeg viser forøvrig til diskusjonen av begrepene ”fremme”, ”utvikle” og ”styrke” i avsnitt 2.1.

Grunnloven § 109 krever også at opplæringen skal fremme respekt for ”demokratiet” og ”rettsstaten”. Jeg vil ikke gå langt inn i hva dette innebærer da fokuset for denne avhandlingen er kravet om å fremme respekt for menneskerettighetene. Jeg vil likevel understreke at både demokratiet og rettsstaten ifølge FN henger uløselig sammen med menneskerettighetene. FNs menneskerettsråd har understreket dette i flere resolusjoner, og har blant annet uttalt at «the interdependence between a functioning democracy, strong and accountable institutions, transparent and inclusive decision-making and effective rule of law is essential for a legitimate and effective Government that is respectful of human rights».⁸⁵ På hjemmebane har det likevel vært diskutert om utstrakt rettsliggjøring samt internasjonalisering av rettsregler, herunder menneskerettighetene, er en trussel mot demokratiet. Diskusjonen som oppsto i kjølvannet av Maktutredningen⁸⁶ er nærmere utdypet av Kristian Andenæs.⁸⁷

For avhandlingen her er det tilstrekkelig å konstatere at Grunnloven § 109 nå oppstiller samme krav om menneskerettsopplæring som BK artikkel 29 første ledd bokstav b og ØSK artikkel 13 første ledd annet punktum.

3.2 Opplæringslova § 1-1 annet ledd

I lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova, oppl.) nevnes menneskerettigheter én gang. Det er i formålsparagrafen som danner grunnlaget for læreplanene. Der står det at «[o]pplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet [...] likeverd og solidaritet, verdiar som òg [...] er forankra i menneskerettane», jf. oppl. § 1-1 annet ledd. Spørsmålet er om denne bestemmelsen stiller krav til menneskerettsopplæring som opplæringsmål. Oppl. § 1-1 annet ledd sier ikke direkte at opplæringen skal *fremme*, *utvikle* eller *styrke* respekten for menneskerettigheter. Kan noe slikt kan tolkes ut av ordlyden og forarbeidene?

⁸⁴ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 3.

⁸⁵ FNs menneskerettsråd (2012) «Human rights, democracy and the rule of law.» (A/HRC/RES/19/36), avsnitt 5.

⁸⁶ NOU 2003: 19. *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen.*

⁸⁷ Andenæs (2006) «Om maktens rettsliggjøring og rettsliggjøringens maktpotensial.»

Oppl. § 1-1 annet ledd handler om verdier som *også* er forankret i menneskerettene men som først og fremst, i denne konteksten, har grunnlag i den kristne og humanistiske tradisjon og arv. Poenget med å understreke dette er ikke å antyde at verdiene nødvendigvis må tolkes annerledes av denne grunn, og det ville dra for langt å gå inn på en slik drøftelse her. Poenget er at ordlyden i opplæringslova kan leses slik at menneskerettene blir et støtteargument for de verdiene som fremheves, ikke et mål i seg selv. Dette skiller seg klart fra opplæringsmålet i både BK artikkel 29 første ledd bokstav b og Grunnloven § 109 første ledd tredje punktum.

Formålsparagrafen ble endret ved lov 19. desember 2008 nr. 118. Dette var først og fremst på bakgrunn av diskusjonen om den kristne verdiforankringen og forholdet til folkerettsbestemmelser om trosfrihet. Spørsmålet om menneskerettsopplæring er ikke berørt i disse lovforarbeidene. Et interessant spørsmål er om Grunnloven § 109 innebærer en endring av rettstilstanden. Hadi S. Lile har konkludert med at svaret er nei, tatt i betraktning et rent rettspositivistisk perspektiv.⁸⁸ Norge var jo allerede bundet av både ØSK artikkel 13 første ledd og BK artikkel 29 første ledd bokstav b. Man kan spørre om man fra et realpolitisk ståsted kan falle ned på samme konklusjon. Både Menneskerettsutvalget og den tverrpolitiske stortingsgruppen som fremmet grunnlovsforslaget slo fast at «[d]agens opplæringslov [...] må antas å tilfredsstillende kravene i de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene vedrørende retten til utdanning», uten noen nærmere redegjørelse for dette.⁸⁹ Mye tyder på at lovgiver ikke har hatt en styrking av kravet om menneskerettsopplæring for øye. Det er ikke rom for en dypere drøftelse av dette her, men jeg viser til Liles artikkel om grunnlovfesting av retten til utdanning.⁹⁰

Kravet om menneskerettsopplæring handler om verdier som er forankret i menneskerettighetene. Bakgrunnen for å innføre en internasjonal bestemmelse om opplæringens innhold var å etablere et felles verdigrunnlag for opplæring på tvers av nasjoner, minoriteter og kulturer. Verdiforankringen i opplæringslovas formålsparagraf stiller ikke et slikt krav. Formålet med opplæring i norske skoler er etter oppl. § 1-1 annet ledd å realisere verdier som er forankret i den kristne og humanistiske arv og tradisjon. Dette er forankret som *Norges* verdigrunnlag i Grunnloven § 2 første punktum. Konklusjon er at oppl. § 1-1 annet ledd ikke stiller krav til menneskerettsopplæring som opplæringsmål i tråd med kravet i BK artikkel 29 første ledd bokstav b.⁹¹

⁸⁸ Lile (2014) «Grunnlovfesting av retten til utdanning», s. 94.

⁸⁹ Dokument 12:31 (2011–2012), s. 198; Dokument 16 (2011–2013), avsnitt 37.5.1.

⁹⁰ Lile (2014) «Grunnlovfesting av retten til utdanning», særlig s. 94 flg.

⁹¹ Se Lile (2014) «Grunnlovfesting av retten til utdanning», s. 87 flg., for en nærmere drøftelse av spørsmålet.

4 Læreplanverket

Opplæring i grunnskolen reguleres av opplæringslova jf. oppl. § 1-2, og av forskrifter med hjemmel i loven. I forbindelse med omorganisering av utdanningssektoren på begynnelsen av 90-tallet ble formålsparagrafene i opplæringslovene ansett som for vage og generelle til å anvendes som styringsredskaper for opplæringen. Det ble derfor utarbeidet læreplaner som skulle forskriftsfestes, og disse skulle forfekte klare mål for planlegging og gjennomføring av opplæringen.⁹² Læreplanverket er siden reformert. Den siste store reformasjonen kom med Kunnskapsløftet som trådte i kraft i 2006. Læreplanverket for Kunnskapsløftet har status som forskrifter til opplæringslova.⁹³

4.1 Formålet med læreplanene

Opplæringen skal være «i samsvar med Læreplanverket for kunnskapsløftet», jf. Forskrift til opplæringslova § 1-1. Det er læreplanene som utdyper og regulerer selve innholdet i opplæringen, herunder fag og tidsfordeling, ferdigheter og kompetansemål. Læreplanene fungerer som styringsverktøy for utdanningssektoren. Som styringsverktøy for en hel sektor og profesjon er læreplanverket unikt, med klart definerte rammer og retningslinjer for opplæringen. Det finnes ikke noe tilsvarende styringsverktøy for andre offentlige sektorer.

I «Den generelle delen av læreplanen» (Generell del) angis og utdypes de overordnede målene og verdigrunnlaget for opplæringen, herunder innholdet i formålsparagrafen i oppl. § 1-1. I «Prinsipper for opplæringen» (Prinsipper) fremheves flere av prinsippene som følger av loven, samt «skoleeiers ansvar for en opplæring som er i samsvar med lov og forskrift» og «i tråd med menneskerettighetene».⁹⁴ Læreplanverket regulerer dermed ikke bare innholdet i de enkelte fagene, men gir også en mer utførlig beskrivelse av de verdier og læringsmål som skal danne grunnlaget for planlegging og gjennomføring av undervisningen.

Behovet for et slikt styringsdokument i utdanningssektoren sier noe om hvor viktig det er å ha klare mål og retningslinjer for opplæringen. På samme måte som partene i arbeidet med menneskerettserklæringen, har lovgiver ment at det er avgjørende at utdanningsinnholdet reguleres nærmere. For et «best mulig utbytte av opplæringen» forutsettes «at forventningene til alle som er involvert i opplæringen er klare».⁹⁵

⁹² Innst. S. nr. 186 (1990–91), avsnitt 4; St.meld. nr. 30 (2003–2004), avsnitt 4.1.1.

⁹³ Utdanningsdirektoratet (2016) «Læreplanverket.»

⁹⁴ Prinsipper for opplæringen (2006), Innledning.

⁹⁵ St.meld. nr. 30 (2003–2004), kapittel 4.

Med den funksjon lærerplanene har er de ikke bare hensiktsmessige men også nødvendige som verktøy for å oppfylle kravet om menneskerettsopplæring. Oppfylles ikke kravet i læreplanverket har ikke Norge oppfylt sin forpliktelse til å inkorporere målet om å fremme respekten for menneskerettighetene i skolepolitikk og –lovgivning på alle nivåer.⁹⁶

4.2 Utgangspunkter for analysen av læreplanene

I den følgende analysen er det teksten i læreplanene som står i fokus. Hva er faktisk regulert i læreplanene? Inneholder læreplanene et mål om menneskerettsopplæring? Og i så fall: Foreskriver læreplanene den nødvendige fremgangsmåten for å nå dette målet?

Kun et utvalg av læreplanene analyseres, både av tids- og plasshensyn og på bakgrunn av relevans for problemstillingen. For det første avgrenses det mot videregående opplæring da kun opplæring i grunnskolen er obligatorisk. Av samme grunn avgrenses det mot valgfag. For det andre tar jeg for meg de læreplanene hvor det er grunn til å finne eventuelle indikatorer på oppfyllelse av kravet om menneskerettsopplæring, og hvor disse ”hører naturlig hjemme”. Dette utelukker enkelte obligatoriske fag, som matematikk, kroppsøving og naturfag. I analysen inngår Generell del og Prinsipper, som er beskrevet i avsnitt 4.1. Videre analyseres læreplanene i samfunnsfag, KRLE (kristendom, religion, livssyn og etikk) og norsk.

Analysen er strukturert etter indikatorene. På grunn av sammenhengen mellom indikatorene, er det hensiktsmessig å operere med to samlekategorier. Jeg har delt det inn i kategoriene *menneskerettigheter og menneskerettslige verdier i læreplanene* (indikatorene 1–3 og 8) og *undervisning om rettsikkerhet, likeverdighet og ikke-diskriminering* (indikatorene 4–7). Oppføringsmål som tilfredsstillende delmålene for oppfyllelse indikerer at læreplanene oppfyller kravet. Underveis snakker jeg derfor om hvorvidt ”målene” er oppfylt. Jeg vurderer funnene i analysen fortløpende. For begge kategoriene foretar jeg en oppsummerende vurdering. Fraværet av en indikator betyr ikke nødvendigvis at ”kravet” automatisk ikke er oppfylt. Jeg foretar derfor en oppsummerende konklusjon til slutt.

Begrepene ”opplæringsmål” og ”kompetansemål” skal forstås likt. Grunnen til at jeg veksler mellom begrepene er at jeg snakker om ”opplæringsmål” i relasjon til kravet om menneskerettsopplæring, mens læreplanene bruker ”kompetansemål” for sine læringsmål.

⁹⁶ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 17.

4.3 **Menneskerettigheter og menneskerettslige verdier i læreplanene**

I den første kategorien inngår delmålene for oppfyllelse som handler om menneskerettigheter og menneskerettslige verdier generelt. Spørsmålet er om læreplanene har direkte koblinger til de konvensjonsfestede menneskerettighetene og deres verdigrunnlag.

4.3.1 Respekt for menneskerettslige verdier

Jeg vil først se på målet om å fremme respekt for de verdiene menneskerettighetene bygger på. Spørsmålet her er om læreplanene krever at opplæringen skal fremme respekt for verdier om menneskeverd og like rettigheter for alle.

Indikator 1:

Læreplanene må ha som mål å fremme respekt for de verdiene menneskerettighetene bygger på.

«Opplæringen skal baseres på grunnleggende kristne og humanistiske verdier» ifølge Generell del. Det fokuseres på «menneskets likeverd og verdighet», det fremholdes at «[v]år kristne og humanistiske tradisjon legger likeverd, menneskeretter og rasjonalitet til grunn» og at «oppfostringen skal bygge på det syn at mennesker er likeverdige og menneskeverdet er ukrenkelig». ⁹⁷ Fokuset på likeverd og verdighet er i tråd med menneskerettighetene, men det kan stilles spørsmål ved betydningen av at verdiene fremheves i relasjon til en kristen og humanistisk tradisjon.

I denne indikatoren er ”verdiene menneskerettighetene bygger på” verdier som gjelder alle, og som ikke har utgangspunkt i noen bestemt livssyns- eller trosretning. Noe annet er at disse verdiene *også* kan være viktige elementer innenfor for eksempel kristendommen. Men kan en menneskeretskultur som skal fremme respekt for menneskerettighetene tuftes på en verdiarv og tradisjon som er særegen for Norge?

Det fremgår klart av Generell del at det er den kristne og humanistiske arv som skal være verdigrunnlaget for opplæringen i den norske skolen. Det indikerer at målet ikke er oppfylt. Jeg vil her trekke frem det som er sagt om innholdet i oppl. § 1-1 annet ledd i avsnitt 3.2. Det er snakk om verdier som *også* er forankret i menneskerettene, men som først og fremst, i denne konteksten, har grunnlag i den kristne og humanistiske tradisjon og arv. Henvisningen til ”menneskerettene” fremstår som et støtteargument, snarere enn et mål i seg selv.

⁹⁷ Generell del av læreplanen (1993), Det meningssøkende menneske; Kristne og humanistiske verdier.

4.3.2 Kunnskap om menneskerettighetene

Nå vil jeg se på hvilke krav som stilles til kunnskap om menneskerettighetene i læreplanene. Denne indikatoren gjelder det konkrete innholdet i undervisningen. Det står ikke noe om slik undervisning verken i Generell del eller Prinsipper. Dette betyr ikke nødvendigvis at målet ikke er oppfylt. Merk også at denne indikatoren ikke er forankret i ordlyden i BK artikkel 29 første ledd bokstav b.

Indikator 2:

Det må undervises *om* menneskerettigheter.

I læreplan i samfunnsfag står det at det er sentralt å jobbe med «forståelse av og oppslutning om grunnleggende menneskerettigheter».⁹⁸ Blant kompetansemålene i samfunnsfag stilles det krav til kunnskap om barns rettigheter, formålet med FN og annet internasjonalt samarbeid og urbefolkningssamarbeid, hovedprinsippene i FN-pakten, FNs menneskerettserklæring og sentrale FN-konvensjoner og hvordan dette kommer til uttrykk i lovgivningen.⁹⁹

At elevene skal kjenne til sentrale deler av internasjonale menneskerettighetene og menneskerettighetssamarbeid fremgår klart. Likevel er opplæringsmålene ganske vage. Hvilke grunnleggende menneskerettigheter er det snakk om? Minoriteters og urfolks rettigheter er ikke fremhevet i menneskerettserklæringen. Hvilke av FN-konvensjonene anses sentrale? Antakeligvis inngår SP, ØSK og barnekonvensjonen. Men når opplæringsmålene er såpass generelle er det usikkert om det vil være fokus på for eksempel minoriteters og urfolks rettigheter. Slik opplæringsmålene fremstår er det usikkert om de i tilstrekkelig grad oppfyller målet om undervisning om menneskerettigheter.

4.3.3 Læringsmiljø som fremmer respekt for menneskerettighetene

Her er spørsmålet om læringsmiljøet gjenspeiler den menneskerettskulturen som er målet med menneskerettsopplæringen. Som tidligere nevnt bør miljøet i skolen gå foran som et forbilde. Dette stiller krav til lærerne, undervisningsopplegget og skolehverdagens struktur.

Indikator 3:

Læringsmiljøet må reflektere menneskerettslige verdier.

⁹⁸ Læreplan i samfunnsfag (2013), Formål.

⁹⁹ Læreplan i samfunnsfag (2013), Kompetansemål i Samfunnskunnskap, 4., 7. og 10. trinn.

Skolen skal «stimulere til samfunnsengasjement både nasjonalt og internasjonalt» ved å forberede elevene til «deltakelse og medvirkning i demokratiske prosesser», ifølge Prinsippene.¹⁰⁰ I Generell del er det flere steder lagt vekt på medvirkning, deltagelse og ansvarsbevissthet. Opplæringen skal «bidra til å fremme andres tarv» og gi elevene vanen med «å ta ansvar i dagens samfunn».¹⁰¹ Det står videre at «[s]kolen [...] er et samfunn i miniatyr som må favne hovedtrekkene av samfunnet utenfor» og «må være åpen for verden rundt».¹⁰² Om lærerne sies det i Prinsipper at de må ha «flerkulturell kompetanse».¹⁰³

Inntrykket er at læringsmiljøet skal gjenspeile en kultur hvor deltagelse, ansvar og flerkulturell kompetanse er sentralt. Dette er viktig for å fremme respekt for menneskerettslige verdier. Men hva med respekt, toleranse og medmenneskelighet? Målet om at opplæringen skal bidra ansvarsbevissthet og til å fremme andres tarv, eller ivareta andres behov, trekker i noen grad i denne retningen. Men formuleringene er uklare, og det er ikke sagt noe om *hvordan* elevene skal lære om ansvar og ivaretagelse av andres behov. Det er uklart hva som menes med at miniatyrsamfunnet i skolen skal favne om hovedtrekkene av samfunnet utenfor. Hvilke hovedtrekk er det snakk om? Skolen skal være ”åpen for verden rundt”, men det står ikke at den for eksempel skal fremheve det kulturelle mangfoldet i samfunnet. Det virker som om intensjonen er at læringsmiljøet skal bygge på menneskerettslige verdier. Spørsmålet er om intensjonen er tilstrekkelig, eller om det burde gå klarer frem av teksten.

4.3.4 Uttalt mål om å fremme respekt for menneskerettighetene

Det siste jeg skal se på i denne samlekategorien er om læreplanene har et uttalt mål om å fremme respekt for menneskerettighetene. Spørsmålet er om det er et formål med opplæring i norsk skole at den skal bidra til å fremme respekten for menneskerettighetene.

Indikator 8:

Det er et *uttalt mål* å fremme respekt for menneskerettighetene.

Verken i Generell del eller i Prinsipper er det et uttalt mål at opplæringen skal fremme respekten for menneskerettighetene. Det nærmeste vi kommer en slik formulering er i læreplan i KRLE hvor det heter at «respekt for religiøse verdier, menneskerettighetene og menneskerettighetens etiske grunnlag» er en del av «evne[n] til dialog mellom mennesker med ulik opp-

¹⁰⁰ Prinsipper for opplæringen (2006), Elevmedvirkning.

¹⁰¹ Generell del av læreplanen (1993), Plikter og ansvar.

¹⁰² Generell del av læreplanen (1993), Allsidig utvikling av alle.

¹⁰³ Prinsipper for opplæringen (2006), Læreres og instruktørers kompetanse og rolle.

fatning av tros- og livssynsspørsmål». ¹⁰⁴ Her er respekt for menneskerettigheter ikke et mål i seg selv, men et middel for å oppnå dialog. For det andre er det ikke tale om å *fremme* respekt for menneskerettigheter, det er snarere en forutsetning om at slik respekt må foreligge. For det tredje *sidestilles* menneskerettigheter med religiøse og etiske verdier. Her, som for målet om et menneskerettslig verdigrunnlag i læreplanene, er inntrykket at menneskerettighetene *passer inn* i sammenhengen, men at de ikke i seg selv er et *opplæringsmål*.

Som nevnt er det et mål med samfunnsfagsopplæringen å skape «forståelse av og oppslutning om grunnleggende menneskerettigheter». ¹⁰⁵ Denne formuleringen passer bedre med målet om å *fremme respekt*. Jeg har argumentert for at å fremme respekt vil si å tro på noe og si seg enig i det. ¹⁰⁶ Forståelse og oppslutning kan tolkes tilsvarende. Etter mitt syn er dette tilstrekkelig klart til at læreplanen inneholder er uttalt mål om å fremme respekt for menneskerettighetene. Det er likevel en svakhet at dette ikke fremgår av Generell del, som handler om grunnleggende verdier for hele opplæringen.

4.3.5 Samlet vurdering

Inntrykket så langt er at verdigrunnlag og kompetansemål er *i overensstemmelse med* menneskerettighetene, og et stykke på vei *bidrar til å oppfylle* kravet om menneskerettsopplæring. Det savnes likevel forankring i og utdypelse av menneskerettighetene og menneskerettslige verdier. Som flere formuleringer i læreplanverket viser, er opplæringsmålene begrunnet i det kristne og humanistiske verdigrunnlaget, og ikke i menneskerettslige verdier som sådan. At opplæringsmålene bidrar til å fremme respekt for menneskerettslige verdier er bra, og det er ikke uten betydning for oppfyllelse av kravet om menneskerettsopplæring. Det må likevel noe mer til for at kravet kan anses oppfylt.

Ifølge Thomas Mathiesen beror rettens virkning blant annet på om målet står i konflikt med andre rettslige formål. ¹⁰⁷ Formålsparagrafen i oppl. § 1-1 forfekter et annet verdigrunnlag enn det som følger av kravet om menneskerettsopplæring, og funnene i analysen her viser at det samme gjelder for læreplanene. Det kan nok ikke hevdes at målet om å fremme respekt for menneskerettighetene står i konflikt med formålsparagrafen i opplæringslova. Det må kunne tenkes at kristne og humanistiske verdier kan fungere side om side med de menneskerettslige verdiene. Og som analysen har vist kan verdiene langt på vei være sammenfallende. Det kan

¹⁰⁴ Læreplan i kristendom, religion, livssyn og etikk (2015), Formål.

¹⁰⁵ Læreplan i samfunnsfag (2013), Formål.

¹⁰⁶ Se avsnitt 2.1.

¹⁰⁷ Mathiesen (2011) *Retten i samfunnet*, s. 44.

likevel se ut til at formålet med opplæringen etter oppl. § 1-1 annet ledd setter skranker for oppnåelse av målet i BK artikkel 29 første ledd bokstav b.

4.4 Undervisning om rettssikkerhet, likeverdighet og ikke-diskriminering

I andre kategori inngår de delmålene for oppfyllelse av kravet som mer detaljert indikerer at minoriteters og urfolks rettssikkerhet fremmes og beskyttes. Spørsmålet her er om læreplanene inneholder opplæringsmål som konkret går ut på å eliminere diskriminering og fremme kulturelt mangfold. Slike opplæringsmål kan bidra til å utfylle de vage opplæringsmålene i forrige kategori.

4.4.1 Holdninger som styrker rettssikkerheten

Minoriteters og urfolks rettssikkerhet er avhengig av holdninger til og normer om at ingen er mer eller mindre verdt enn andre. Her er det oppdragende elementet av utdanningen fremtredende.

Indikator 4:

Det er et mål å etablere normer og holdninger om at alle har krav på samme beskyttelse av menneskerettighetene, uavhengig av tilhørighet til minoriteter og urfolksgrupper.

Et «læringsfelleskap der mangfoldet anerkjennes og respekteres» må bygge på et «tydelig verdigrunnlag og en bred kulturforståelse», ifølge Prinsipper for opplæringen.¹⁰⁸ I Generell del står det at «[s]ynet på menneskets likeverd og verdighet» er utgangspunktet for «friheten til å tro, tenke, tale og handle uten skille etter kjønn, funksjonsevne, rase, religion, nasjon eller posisjon».¹⁰⁹ Dette taler for at det er et mål i læreplanen å etablere holdninger om at alle mennesker er like, basert på normer om like rettigheter for alle til å tro, tenke, tale og handle. Videre i Generell del er dette utdypet i relasjon til «Kristne og humanistiske verdier», som legger «likeverd, menneskeretter og rasjonalitet til grunn» og som skal «fremme likestilling mellom kjønn og solidaritet på tvers av grupper og grenser».

«Oppfostringen skal motvirke fordommer og diskriminering og fremme gjensidig respekt og toleranse mellom grupper med ulike levesett.»¹¹⁰ Dette står i Generell del i forbindelse med kunnskap om språklige og kulturelle minoriteter. Særlig i læreplan i KRLE er dette utdypet.

¹⁰⁸ Prinsipper for opplæringen (2006), Sosial og kulturell kompetanse.

¹⁰⁹ Generell del av læreplanen (1993), Det meningssøkende menneske.

¹¹⁰ Generell del av læreplanen (1993), Kulturarv og identitet.

Det er et kompetansemål å «føre [...] dialog om samvittighet, etiske leveregler og verdier», å «vise respekt for menneskers tros- og livssynsoppfatninger» og å «vise evne til dialog om religions- og livssynsspørsmål og vise respekt for ulike religioner og livssyn».¹¹¹ Etter mitt syn ligger disse målene nært målet om å etablere normer og holdninger i overensstemmelse med menneskerettighetene. I denne konteksten er det likevel kun religion og livssyn som skal respekteres. Hva med andre minoriteter?

Etter læreplan i norsk skal elevene kunne «gi eksempler på og reflektere over hvordan språk kan uttrykke og skape holdninger til enkeltindivider og grupper av mennesker».¹¹² Det er språk som står i fokus her, men et slikt opplæringsmål tilsier at også språkopplæring kan være holdningsskapende.

Det som er nevnt her er et utvalg av flere eksempler på at læreplanene har som mål å etablere holdninger og normer om at alle har krav på samme beskyttelse av menneskerettighetene. Opplæringsmålene finnes i flere av læreplanene, noe som viser at fokuset på å fremme likeverd, like rettigheter, solidaritet, respekt og toleranse spenner vidt og gis stor plass i undervisningen. Det mangler en konkretisering av at opplæringen også skal fostre respekt for minoriteter og urfolk, selv om opplæringsmålet i Generell del i noen grad tar dette opp i seg. Slik jeg ser det er målet om å etablere normer og holdninger til at alle har krav på samme beskyttelse av menneskerettighetene langt på vei oppfylt.

4.4.2 Eliminere rasisme og diskriminering

Også denne indikatoren handler om norm- og holdningsendringer. Her er målet mer spisset og konkret. Dette målet tar spesifikt sikte på å eliminere rasistiske og diskriminerende holdninger. Spørsmålet er om læreplanene har fokus på at elevene må lære hva rasisme og diskriminering er, samt hvordan dette kan svekke minoriteters og urfolksgruppers rettigheter.

Indikator 5:

Opplæringen skal bidra til å eliminere rasisme og diskriminering på bakgrunn av tilhørighet til minoriteter og urfolksgrupper.

¹¹¹ Læreplan i kristendom, religion, livssyn og etikk (2015), Kompetansemål i Filosofi og etikk, 4. trinn; Kompetansemål i Religiøs mangfold, 10. trinn.

¹¹² Læreplan i norsk (2013), Kompetansemål i Språk, litteratur og kultur, 7. trinn.

I Generell del står det at «[o]ppfostringen skal motvirke fordommer og diskriminering og fremme gjensidig respekt og toleranse mellom grupper med ulike levesett».¹¹³ Det tas altså sikte på å motvirke fordommer og diskriminering generelt. Avslutningsvis i Generell del står det at opplæringen skal gi «kjennskap til og respekt for andre religioner og trossyn» og at elevene «åpent [skal kunne] møte andre kulturer for å kunne gledes av mangfoldet i menneskelige ytringsformer» og «lære av kontraster».¹¹⁴ I samfunnsfag skal elevene «diskutere konsekvenser av manglende respekt for ulikhet» og gjøre rede for «hvordan den enkelte og samfunnet kan motarbeide fordommer og rasisme».¹¹⁵ I KRLE-faget skal elevene «diskutere rasisme og [...] antirasistisk arbeid».¹¹⁶ Etter mitt syn legger disse opplæringsmålene et grunnlag for målet om å eliminere diskriminering på bakgrunn av tilhørighet til minoriteter eller urfolksgrupper, men det må kreves noe mer.

Elevene skal kunne «drøfte noen verdispørsmål som samiske urfolk er opptatt av i vår tid».¹¹⁷ Dette er et kompetansemål som fordrer forståelse for at ulike grupper mennesker kan ha ulike verdier, og behov deretter. I tillegg rettes søkelyset mot en bestemt urfolksgruppe som har særlig behov for beskyttelse av menneskerettighetene. Det finnes også kompetansemål i læreplan i norsk som går på kjennskap til samisk språk.¹¹⁸ Slike kompetansemål kan også være viktige forutsetninger for å eliminere rasisme og diskriminering.

Kanskje er dette tilstrekkelig. Det må ikke kreves at det skal finnes egne opplæringsmål for hver minoritet eller urfolksgruppe som blir diskriminert. I læreplanene legges det vekt på å motvirke fordommer og diskriminering både i Generell del og de ulike fagplanene. Opplæringsmålene som er trukket frem her taler for at målet om å eliminere rasisme og diskriminering på bakgrunn av tilhørighet til minoriteter eller urfolksgrupper i hvert fall i noen grad oppfylles. Dersom også målene om historieundervisning er oppfylt, styrkes dette.

4.4.3 Historieundervisning om overgrep og rettighetskamp

Jeg skal nå se på hva som kreves av kunnskap om konkrete menneskerettighetsovergrep og de kampene som minoriteter og urfolk har måttet kjempe for sine rettigheter. Som nevnt over kan slik kunnskap gi innsikt og forståelse som kan bidra til å eliminere rasisme og diskriminering.

¹¹³ Generell del av læreplanen (1993), Kulturarv og identitet.

¹¹⁴ Generell del av læreplanen (1993), Det integrerte menneske.

¹¹⁵ Læreplan i samfunnsfag (2013), Kompetansemål i Samfunnskunnskap, 7. trinn og 10. trinn.

¹¹⁶ Læreplan i kristendom, religion, livssyn og etikk (2015), Kompetansemål i Filosofi og etikk, 7. trinn.

¹¹⁷ Læreplan i kristendom, religion, livssyn og etikk (2015), Kompetansemål i Filosofi og etikk, 7. trinn.

¹¹⁸ Læreplan i norsk (2013), Kompetansemål i Språk. Litteratur og kultur, 7. trinn og 10. trinn.

Indikator 6:

Det skal gis historieundervisning om menneskerettsovergrep mot minoriteter og urfolk og om deres kamp for rettigheter.

I Generell del er det et krav at opplæringen skal «gi kunnskap om menneskenes konfliktfylte historie og om fortidens landevinninger».¹¹⁹ Videre er det fremholdt at «[t]oleranse [ikke er] det samme som holdningsløshet og likegyldighet», og at utdanningen skal utvikle «personlig fasthet til å hevde egne og andres rettigheter og til å reise seg mot overgrep».¹²⁰ Disse opplæringsmålene berører temaet om menneskerettsovergrep og rettighetskamp, men de er ikke konkrete nok.

Elevene skal kunne «drøfte årsaker til og virkninger av sentrale internasjonale konflikter på 1900- og 2000-tallet»¹²¹ og «drøfte konsekvenser av brudd på menneskerettigheter».¹²² Dette er nærmere merket, men likevel ikke tilstrekkelig. Det er viktig å se små og store konflikter i et ”oversiktsperspektiv” med fokus på årsak og virkning, for å forstå *hvorfor* noe har skjedd. Men i lys av kravet om menneskerettsopplæring er det også viktig å dvele ved den ubehagelige sannheten, og se på *hvordan* konfliktene har skjedd, og hvordan dette har virket inn på minoriteters og urfolks liv.

Elevene skal presentere «konsekvenser av fornorskingspolitikken og samenes kamp for rettighetene sine».¹²³ Dette opplæringsmålet ligger i kjernen av det som er temaet i dette avsnittet. Det er både naturlig og bra at samenes historie og rettighetskamp er med i de norske læreplanene. Men andre minoriteter og undertrykte grupper har også kjempet, og læreplanene adresserer ikke dette.

4.4.4 Historieundervisning som fremmer kulturell forståelse

Fremmedfrykt og fordommer henger ofte sammen med uvitenhet og misoppfatninger. Derfor er det et mål at opplæringen gir innblikk i ulike kulturers historie.

¹¹⁹ Generell del av læreplanen (1993), Det integrerte menneske.

¹²⁰ Generell del av læreplanen (1993), Kulturarv og identitet.

¹²¹ Læreplan i samfunnsfag (2013), Kompetansemål for Historie, 10. trinn.

¹²² Læreplan i samfunnsfag (2013), Kompetansemål i Samfunnskunnskap, 10. trinn.

¹²³ Læreplan i samfunnsfag (2013), Kompetansemål for Historie, 10. trinn.

Indikator 7:

Historieundervisningen skal gi et rettferdig, korrekt og informativt bilde av minoriteters og urfolks historie.

Det er et mål med utdanningen å «formidle kunnskap om andre kulturer og utnytte de muligheter til berikelse som minoritetsgrupper og nordmenn med annen kulturell bakgrunn gir» ifølge Generell del.¹²⁴ Videre står det at:

Kjennskap til fortidens hendelser og ytelser knytter menneskene sammen over tid. Historisk kunnskap utvider også erfaringer for å sette mål og velge midler for fremtiden. Fortrolighet med det mennesker har følt, tenkt og trodd, utvider rommet for innsikt og handling, og minner om at dagens forhold vil endre seg.¹²⁵

Det er altså et mål at opplæringen skal ta i bruk historieundervisning for å knytte mennesker sammen, for å sette mål for fremtiden og å velge midler for å nå disse målene.

Når det gjelder samisk kultur og historie finnes det enkelte kompetansemål i læreplan i samfunnsfag. Elevene skal kunne «beskrive sentrale trekk ved samisk kultur og levemåte» og «presentere hovedtrekk ved samenes historie og kultur».¹²⁶ Videre skal elevene kunne «gjøre rede for nasjonale minoriteter som finnes i Norge, og beskrive hovedtrekk ved rettighetene, historien og de nasjonale minoritetenes levekår».¹²⁷ Det finnes ikke noe tilsvarende kompetansemål om etniske eller religiøse minoriteters historie, men de generelle opplæringsmålene og de som går på samisk historie bidrar til å oppfylle målet.

4.4.5 Samlet vurdering

Opplæringsmålene som går på å etablere holdninger til at alle har krav på samme beskyttelse av menneskerettighetene legger et godt grunnlag for å fremme respekt for menneskerettighetene. Det er også positivt at det fokuseres på å motarbeide fordommer og rasisme, og at elevene skal diskutere hvordan både den enkelte og samfunnet kan bidra i dette arbeidet.

Inntrykket er videre at læreplanene bidrar til å fremme respekt for samers menneskerettigheter. Det er flere indikatorer på oppfyllelse hva gjelder forståelse av og respekt for samisk kultur. Men de samme opplæringsmålene finnes ikke for andre minoriteter, foruten et krav om å

¹²⁴ Generell del av læreplanen (1993), Kulturarv og identitet.

¹²⁵ Generell del av læreplanen (1993), Internasjonalisering og tradisjonskunnskap.

¹²⁶ Læreplan i samfunnsfag (2013), Kompetansemål i Historie, 4. trinn og 10. trinn.

¹²⁷ Læreplan i samfunnsfag (2013), Kompetansemål i Historie, 7. trinn.

kunne gjøre rede for nasjonale minoriteter i Norge. Videre savner jeg kompetansemålet som krever kunnskap om hvordan enkelte grupper har blitt utsatt for urett, og hvordan disse har måttet kjempe for sine rettigheter. Det finnes for eksempel ikke noen kompetansemål som går på kunnskap om rettighetsforkjempere for samiske rettigheter.

4.5 Konklusjon

Konklusjonen på avhandlingens problemstilling er at norske læreplaner ikke fullt ut oppfyller folkerettslige krav til menneskerettsopplæring. Opplæringsmål som tar sikte på å eliminere diskriminering og fremme rettssikkerhet er ikke gitt et bredt nok anvendelsesområde, da det mangler fokus på andre minoriteter enn samene. Videre er inntrykket at det er de verdiene som passer inn i den norske kristne og humanistiske arven som fremheves. Når menneskerettighetene nevnes, er det som støtteargument for å fremheve disse verdiene.

Hvorfor er verdigrunnlaget problematisk? Analysen har vist at viktige verdier som likeverd, ansvar, respekt og like muligheter forfektes i læreplanene. Grunnen til at læreplanverket ikke fullt ut oppfyller kravet om menneskerettsopplæring, er at målet ikke helliger middelet. I tolkingen av kravet i BK artikkel 29 første ledd bokstav b påstår jeg at det handler om å skape en *menneskeretskultur*, der normer og holdninger er i overensstemmelse med menneskerettighetene. Dette er ikke et statisk mål, men en prosess, både fordi det er omfattende, men også fordi oppdragelsen og opplæringen holder frem med hvert nye elevkull som begynner på skolen. Det er like viktig at selve prosessen begrunnes i menneskerettslige verdier, som at målet er i overensstemmelse med disse verdiene.

Menneskerettighetene som er nedfelt i FNs menneskerettserklæring, FNs barnekonvensjon og flere store internasjonale konvensjoner, innebærer et menneskesyn som konvensjonspartene har blitt enige om. Disse menneskerettighetene legitimeres gjennom den store oppslutningen om dem. Men skal de ha noen realitet må de praktiseres, og praksisen må begrunnes nettopp i de internasjonale menneskerettighetene. Hvis ikke er disse rettighetene ikke noe mer enn fine ord på papiret. Og kravet om menneskerettsopplæring handler om nettopp dette: Å skape en menneskeretskultur som er den samme i hele verdenssamfunnet. Man kan være en del av majoriteten eller minoriteten, alt etter som hvor man befinner seg, men det spiller ingen rolle. Hvis forståelsen av og respekten for menneskerettighetene er den samme, er menneskerettsbeskyttelsen også lik for alle.

4.6 Kravet om gjennomtenkte og progressive handlingsplaner

Når utgangspunktet er at det kan stilles høye krav til oppfyllelse i Norge¹²⁸ og læreplanene ikke fullt ut oppfylder kravet om menneskerettsopplæring, kan man spørre om læreplanenes forhold til kravet er tilstrekkelig vurdert. FNs barnekomité stiller krav til hvordan målene i BK artikkel 29 første ledd skal fremmes og hvordan oppfyllelsen skal følges opp:

«The Committee calls upon States parties to develop a comprehensive national plan of action to promote and monitor realization of the objectives listed in article 29 (1). If such a plan is drawn up in the larger context of a national action plan [...] the Government must ensure that it nonetheless addresses all of the issues dealt with in article 29 (1)».¹²⁹

Videre påpeker komiteen at statene må sørge for «fundamental reworking of curricula to include the various aims of education and the systematic revision of textbooks and other teaching materials and technologies, as well as school policies».¹³⁰ Spørsmålet er om læreplanene er gjennomgått med kravet om menneskerettsopplæring for øye, eller om det som står i læreplanene er mer tilfeldig.

Stortingsmelding nr. 30 (2003–2004), «Kultur for læring», er et viktig forarbeid til Kunnskapsløftet. Dokumentet tar for seg mål og verdier som anses viktige i utdanningen. I dette dokumentet er ordet ”menneskerett” nevnt to ganger, kun én gang i relasjon til læreplanene. Dette er et selvstendig argument mot at kravet til menneskerettsopplæring er vurdert i forbindelse med læreplanverket. Det står at «[o]pplæring til demokrati og i menneskerettigheter [fortsett skal] være et viktig element i læreplanene».¹³¹ Hva som menes med ”opplæring i menneskerettigheter” utdypes ikke. Og hvor viktig er et ”viktig element”? Det fremstår i alle fall ikke som et krav om å bidra til å fremme respekten for menneskerettighetene.

Men menneskerettighetene dukker opp både i oppl. § 1-1 annet ledd og i læreplanene. Hvilket formål er menneskerettighetene tiltenkt i disse sammenhengene? Av forarbeidene til oppl. § 1-1 fremgår det at det var viktig å få frem at verdigrunnlaget i opplæringen er forankret i menneskerettighetene. Men dette er først og fremst begrunnet med retten til religionsfrihet.¹³² BK artikkel 29 og målet om å fremme respekt for menneskerettighetene er ikke nevnt i forar-

¹²⁸ Se avsnitt 2.8.1.

¹²⁹ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 23.

¹³⁰ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 18.

¹³¹ St.meld. nr. 30 (2003–2004), avsnitt 5.4.

¹³² Ot.prp.nr.46 (2007–2008), avsnitt 3.1–3.2.

beidet. ØSK artikkel 13 er kun nevnt i forbindelse med retten *til* utdanning, ikke i forbindelse med utdanningens innhold.¹³³

Det ser altså ikke ut til at det under arbeidet med opplæringslova eller læreplanverket er tatt stilling til forpliktelsene etter BK artikkel 29 første ledd bokstav b. Som tidligere nevnt ble det i forbindelse med vedtakelsen av Grunnloven § 109 antatt at norsk rett tilfredsstillende folkerettslige krav vedrørende retten til utdanning.¹³⁴ Denne antakelsen mangler de samme vurderingene og begrunnelsene som forarbeidene til opplæringslova og Kunnskapsløftet gjør. Det kan da vanskelig sies at Norge fulgt opp opplæringsmålene i BK artikkel 29 første ledd (bokstav b) i en nasjonal handlingsplan som skal sikre oppfyllelse av kravet om menneskerettsopplæring.¹³⁵

I forlengelsen av dette bør det også påpekes at det ikke fremgår at læreplanenes opplæringsmål som går på toleranse og forståelse for ulike kulturer og minoriteter er vurdert opp mot problematikken rundt ikke-tilsiktete virkninger. FNs spesialrapportør for retten til utdanning, Katarina Tomaševski, fremhever i en rapport om retten til utdanning at:

The words of caution about educational programmes merit repeating: “Forcing a prejudiced person to read or hear exhortations on tolerance may only increase his prejudice. Overenthusiastic appraisals of the contributions of a minority may create a reaction of distaste for members of that minority; and programmes improperly presented, even with the best intentions, may create an awareness of group difference that did not previously exist.”¹³⁶

Om man går ”for hardt ut” med å undervise om minoriteters og urfolks historie på godt og vondt, kan dette føre til en enda større motstand mot å respektere disse gruppene, stikk i strid med bestemmelsens tilsiktede virkning. Det er en pedagogisk utfordring å skulle fremme respekten for allerede svake gruppers rettigheter. Selv med gode intensjoner, kan slike strategier slå feil ut. Som spesialrapportør Tomaševski fremholder bør man gå forsiktig frem. I relasjon til retts sosiologisk teori betyr dette at grensen mellom realistisk måloppnåelse og ideell ”propaganda” lett kan bli uklar.¹³⁷ Utfra de vage opplæringsmålene i læreplanene er det vanskelig

¹³³ Se avsnitt 3.2.

¹³⁴ Dokument 12:31 (2011–2012), s. 198; Dokument 16 (2011–2013), avsnitt 37.5.1.

¹³⁵ FNs barnekomité (2001) General Comment No. 1 (CRC/GC/2001/1), avsnitt 23.

¹³⁶ Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities, report on the prevention of discrimination (prepared by the Secretary-General), E/CN.4/Sub.2/40 of 7 June 1949, paras. 17 (c) and 177, sitert i FNs økonomiske og sosiale råd (2001) *Annual report of the Special Rapporteur on the right to education, Katarina Tomaševski* (E/CN.4/2002/60), avsnitt 36.

¹³⁷ Mathiesen (2011) *Retten i samfunnet*, s. 44.

å si om disse bidrar til å oppfylle rettens tilsiktede virkning, eller om de tvert imot fører til det motsatte.

På den annen side må det understrekes at målet med bestemmelsen i BK artikkel 29 første ledd bokstav b kan være vanskelig å oppnå fordi formålet og delmålene ikke fremgår helt klart av rettsgrunnlaget. Opplæringsmålene som konkret gjelder kunnskap om minoriteters og urfolks historie er eksempler på delmål som ikke går tydelig frem av bestemmelsen, og som heller ikke er godt nok oppfylt i læreplanene. Det kan altså tenkes at den noe uklare bestemmelsen også er litt av grunnen til at målet om å fremme respekt for menneskerettighetene ikke fullt ut oppfylles i læreplanene.

5 Avsluttende bemerkninger

Læreplanverket for Kunnskapsløftet strider ikke mot kravet til menneskerettsopplæring. Men det oppfyller heller ikke kravet fullt ut. Jeg vil avslutningsvis knytte noen korte kommentarer til hva som kan gjøres annerledes. Dette er særlig interessant i forbindelse med at det nå arbeides med en ny generell del av læreplanen.

5.1 Krav om menneskerettsopplæring på agendaen

Den mest fremtredende svakheten ved dagens læreplanverk er at folkerettslige krav til opplæringens innhold ikke er vurdert under arbeidet med læreplanene. Det er heller ikke vurdert i forarbeidene til lovreglene som legger rammene for verdigrunnlaget i den norske skolen. Staten som pliktsubjekt, herunder lovgiver og regjering, har et ansvar for at de folkerettslige forpliktelsene oppfylles. Når det gjelder menneskerettsopplæring, og kravet om progressiv realisering, innebærer dette at både lovgiver og regjering kontinuerlig må vurdere om alle tilgjengelige ressurser anvendes for å oppfylle kravet. Det er ikke tilstrekkelig å anta at den nasjonale lovgivningen tilfredsstiller kravet.

5.2 Verdiprioriteringer

Selv om det kan se ut som den kristne og humanistiske tradisjonen setter skranker for oppfyllelse av kravet om menneskerettsopplæring, er det ikke slik at denne må ut av læreplanene. Tvert imot skal det skal være rom for å fremheve nasjonal tradisjon og kulturarv, det er et opplæringsmål etter BK artikkel 29 første ledd bokstav c. Dette er også en del av det å respektere ulike kulturer og levesett. Men det må kanskje gjøres plass for et bredere verdigrunnlag. Det er ikke slik at den kristne og humanistiske tradisjonen begrunner menneskerettslige verdier. Et slikt synspunkt setter det kristne og humanistiske verdigrunnlaget høyere enn det menneskerettslige verdigrunnlaget. Verdigrunnlag er et spørsmål om prioriteringer, og resul-

tatet av analysen her antyder at de menneskerettslige verdiene må gis større fokus i læreplanene enn det de har i dag. Sammen med menneskerettslig forankrede verdigrunnlag for opplæringen er det rom for å fremheve nasjonale særegenheter. Det trenger ikke å være et motsetningsforhold her.

5.3 Ny generell del av læreplanen

Kunnskapsdepartementet har startet arbeidet med ny generell del av læreplanen. I den forbindelse arrangerte Utdanningsforbundet debatt på Lærernes hus 12. oktober 2016. Bearbejdelser av innleggene til leder i Utdanningsforbundet, Steffen Handal, og kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen er publisert på Kunnskapsdepartementets blogg, «Ny generell del av læreplanen».¹³⁸

Handal reflekterer over det samme temaet som forfatterne bak FNs menneskerettserklæring artikkel 26 annet ledd. Han påpeker at «læring [ikke alltid fører] til noe godt – fundamentalisme kan læres». Han sier at læreplanens generelle del må bidra til refleksjon i skolen, den må ha betydning for myndighetenes tilrettelegging for en god skole og dens innhold må være en del av den offentlige debatten om skolen. Handals poeng er at «teknisk forståelse av læring og kompetanse» altfor lenge har preget debatten, og at verdiene må gis større plass. Handal utdypet ikke hvilke verdier som bør fremheves, men han understreker at et viktig poeng med dette verdidokumentet er å unngå at skolen utdanner «den neste Eichmann eller Behring Breivik».¹³⁹

Røe Isaksen understreker også at verdiene i skolen er viktige, uten at det henvises til menneskerettighetene eller kravet om menneskerettsopplæring. Han fremholder at:

Vi trenger en generell del som tar verdiene inn i skolehverdagen. Den skal sikre respekten for hver enkelt elevs menneskeverd og verdi. Likeverd og likestilling skal gjennomsyre all opplæring. Demokrati skal være mer enn opplæring *om*, det skal også være deltagelse og medvirkning.¹⁴⁰

Hvorvidt disse verdiene blir menneskerettslig forankret gjenstår å se når forskriften om ny generell del sendes ut på høring i 2017.

¹³⁸ Kunnskapsdepartementet (2016) *Ny generell del av læreplanen*.

¹³⁹ Handal (2016) «Generell del – skolens sjel.»

¹⁴⁰ Isaksen (2016) «Fremtidens skole trenger et nytt verdidokument.»

Kilderegister

Litteratur

- Andenæs, Kristian (2006) «Om maktens rettsliggjøing og rettsliggjøringens maktpotensial.» *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 4 (2006) s. 587–599. Hentet 20.11.2016: http://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUR4000P/h15/pensumliste/JUR4000RSO2-ROK2/om_maktens_rettsliggjoring_og_rettsliggjoringens_maktpotensial.pdf
- Aubert, Vilhelm (1972) *Retts sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- FNs menneskerettighetsråd, «Status of Ratification – Interactive Dashboard.» (Oppdatert 26. august 2016.) Hentet 09.09.2016: <http://indicators.ohchr.org/>
- Green, Maria (2001) «What we talk about when we talk about indicators: Current approaches to human rights measurement.» *Human Rights Quarterly* nr. 23 (4) (2001) s. 1062–1097. Hentet 06.09.2016: www.heinonline.org
- Handal, Steffen (2016) «Generell del – skolens sjel.» *Ny generell del av læreplanen (blogg)*. Hentet 03.11.2016: <http://nygenerelldel.regjeringen.no/2016/10/25/129/>
- International Labour Organization, «Ratifications of C169 – Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169).» Hentet 20.11.2016: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO
- Isaksen, Torbjørn Røe (2016) «Fremtidens skole trenger et nytt verdidokument.» *Ny generell del av læreplanen (blogg)*. Hentet 03.11.2016: <http://nygenerelldel.regjeringen.no/2016/10/25/fremtidens-skole-trenger-et-nytt-verdidokument/>
- Kemp, Peter (2005) *Verdensborgeren som pædagogisk ideal. Pædagogisk filosofi for det 21. århundrede*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kunnskapsdepartementet, «Ny generell del av læreplanen.» (Blogg.) Hentet 03.11.2016: <http://nygenerelldel.regjeringen.no>
- Langford, Malcolm (2014) *Social Rights Adjudication. An Interdisciplinary Perspective*. Doktoravhandling. Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo. 2014.
- Lile, Hadi Khosravi (2011) *FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring: En retts sosiologisk studie om hva barn lærer om det samiske folk*. Doktoravhandling. Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo. 2011.

- Lile, Hadi Strømmen (2014) «Grunnlovfesting av retten til utdanning: Nye verdier i skolen?» *Kritisk Juss* nr. 40 (2–3) (2014) s. 81–104.
- Mathiesen, Thomas (2011) *Retten i samfunnet: En innføring i retts sosiologi*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Morsink, Johannes (1999) *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting and Intent*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- NRK: Larsen, Dan Robert, Roger Manndal og Åse Pulk. (08.02.2011) «Skremt over hat mot samene.» Hentet 11.10.2016: <https://www.nrk.no/sapmi/skremt-over-samehatet-1.7498612>
- Ratner, Steven R. og Anne-Marie Slaughter (1999) «Appraising the methods of international law: A prospectus for readers.» *American Journal of International Law* nr. 93 (1999) s. 291–302. Hentet 06.09.2016: www.westlaw.com
- Språkrådet (Universitas Bergensis), «Bokmålsordboka.» Hentet 19.09.2016: <http://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=&bokmaal=+&ordbok=bokmaal>
- Store Norske Leksikon, «Skole og utdanning i Norge.» (Oppdatert 23. september 2015.) Hentet 28.09.2016: https://snl.no/Skole_og_utdanning_i_Norge#Forvaltning_av_utdanningen_i_Norge
- United Nations Treaty Collection, «Status of Treaties.» Hentet 12.11.2016: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en
- Utdanningsdirektoratet, «Læreplanverket.» Hentet 13.09.2016: <http://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/>

Internasjonale rettskilder

- Durban-erklæringen om rasisme, *World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance: Declaration*, Durban, 8. september 2001
- FN-pakten, *The Charter of the United Nations*, San Fransisco, 26. juni 1945
- FNs barnekonvensjon (BK), *Convention on the Rights of the Child*, New York, 20. november 1989
- FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP), *International Covenant on Civil and Political rights*, New York, 16. desember 1966
- FNs konvensjon for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), *International*

- Covenant on Economic, Social and Cultural rights*, New York, 16. desember 1966
- FNs menneskerettserklæring, *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*, Paris, 10. desember 1948
- Genève-erklæringen om barnets rettigheter, *Geneva Declaration of the Rights of the Child*, Genève, 26. september 1924
- ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, *ILO Convention No. 169, Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*, Genève, 27. Juni 1989
- Wien-konvensjonen, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Wien, 23. mai 1969
- FNs økonomiske og sosiale råd (2001) E/CN.4/2002/60: Annual report of the Special Rapporteur on the right to education, Katarina Tomaševski. Hentet 18.10.2016:
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/100/12/PDF/G0210012.pdf?OpenElement>
- FNs barnekomité (2001) CRC/GC/2001/1: *General comment No. 1: Article 29 (1): The Aims of Education*, 17. april 2001. Hentet 09.09.2016:
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2001%2f1&Lang=en
- FNs barnekomité (2003) CRC/GC/2003/5: *General Comment No. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)*, 27. november 2003. Hentet 08.09.2016:
[http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CR%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en)
- FNs barnekomité (2009) CRC/C/GC/11: *General Comment No. 11: Indigenous children and their rights under the Convention*, 12. februar 2009. Hentet 23.09.2016:
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CR%2fC%2fGC%2f11&Lang=en
- FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1990) E/1991/23: *General Comment No. 3: The Nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant)*, 14. desember 1990. Hentet 08.09.2016:
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en
- FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1999) E/C.12/1999/10:

General comment No. 13; The right to education (article 13 of the Covenant), 8. desember 1999. Hentet 09.09.2016:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f10&Lang=en

FNs menneskerettighetskomisjon (1947) E/CN.4/AC.2/SR.8: *Summary Record of Eighth Meeting held at the Palais des Nations, Geneva*, 10. desember 1947. Hentet 08.09.2016: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NG9/001/53/PDF/NG900153.pdf?OpenElement>

FNs menneskerettighetskomisjon (1948) E/CN.4/SR.67: *Summary Record of the Sixty-seventh Meeting, Held at Lake Success, New York*, 10. juni 1948. Hentet 20.09.2016: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/SR.67

FNs menneskerettighetsråd (2008) HRI/MC/2008/3: *Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights*, 6. juni 2008. Hentet 08.09.2016: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/423/62/PDF/G0842362.pdf?OpenElement>

FNs menneskerettighetsråd (2012) A/HRC/RES/19/36: *Human rights, democracy and the rule of law*, 19. april 2012. Hentet 19.09.2016: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/19/36

FNs sikkerhetsråd (2004) S/2004/616: *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report by the Secretary-General*, 23.08.2004. Hentet 22.09.2016: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/29/PDF/N0439529.pdf?OpenElement>

Norske rettskilder

Grunnloven. *Kongeriket Norges Grunnlov av 17 mai 1814*.

Menneskerettsloven. *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21 mai 1999 nr. 30*.

Opplæringslova. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17 juli 1998 nr. 61*.

Forskrift til opplæringslova. *Forskrift til opplæringslova*. Fastsatt ved kgl. res. 23 juni 2006 nr. 724 med hjemmel i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den

vidaregåande opplæringa.

Generell del av læreplanen (1993). Fastsatt som forskrift av Kirke-, Utdannings- og Forskningsdepartementet september 1993. Hentet 22.08.2016: www.udir.no
Læreplan i kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE), læreplankode: RLE1-02, (2015). Fastsatt som forskrift av Kunnskapsdepartementet 18.06.2015. Hentet 24.10.2016: www.udir.no

Læreplan i norsk, læreplankode: NOR1-05, (2013). Fastsatt som forskrift av Kunnskapsdepartementet 20.06.2012. Hentet 24.10.2016: www.udir.no

Læreplan i samfunnsfag, læreplankode: SAF1-03, (2013). Fastsatt som forskrift av Kunnskapsdepartementet 21.06.2013. Hentet 24.10.2016: www.udir.no

Prinsipper for opplæringen (2006). Fastsatt som forskrift av Kunnskapsdepartementet juni 2006. Hentet 22.08.2016: www.udir.no

Dokument 12:31 (2011–2012) «Grunnlovsforslag 31», 28.09.2012. Hentet 19.09.2016: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Grunnlovsforslag/2011-2012/dok12-201112-031/>

Dokument 16 (2011–2012) «Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven», 19.12.2011. Hentet 16.09.2016: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2011-2012/Dok16-201112/>

Innst. S. nr. 186 (1990–91) «Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om organisering og styring i utdanningssektoren», Oslo: Kirke- og Undervisningskomiteen, 1991. Hentet 29.08.2016: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1990-91&paid=6&wid=aI&psid=DIVL1492>

NOU 2003: 19. *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo, 26.08.2003. Hentet 20.11.2016: <https://www.regjeringen.no/contentassets/316f4765f7c44a2c8def9dcdb5da8f30/no/pdfs/nou200320030019000dddpdfs.pdf>

Ot.prp.nr.46 (2007-2008) «Om lov om endringer i opplæringslova (Om formålet med opplæringen)», Oslo: Kunnskapsdepartementet, 04.04.2008. Hentet 20.09.2016: <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-46-200708>

St.meld. nr. 30 (2003–2004) «Kultur for læring», Oslo: Utdannings- og
Forskningsdepartementet, 2004. Hentet 29.08.2016:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/>