

UiO : **Det juridiske fakultet**

# Retten til opplæring i og på tegnspråk i grunnskolen etter opplæringslova

En rettsdogmatisk, empirisk og rettspolitisk studie

Kandidatnummer: 613

Leveringsfrist: 18. mai 2021

Antall ord: 17 895



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1	Tema, problemstillinger og aktualitet .....	1
1.2	Metode .....	2
1.2.1	Den rettsdogmatiske metoden .....	2
1.2.2	Den empiriske metoden .....	3
1.2.3	Den rettspolitiske metoden .....	4
1.3	Oppgavens oppbygning.....	5
<b>2</b>	<b>UTGANGSPUNKTET FOR RETTEN TIL OPPLÆRING I OG PÅ TEGNSPRÅK.....</b>	<b>5</b>
2.1	Retten til utdanning.....	5
2.2	Retten til språk og kommunikasjon .....	6
<b>3</b>	<b>OPPLÆRING I OG PÅ TEGNSPRÅK I GRUNNSKOLEN ETTER OPPLÆRINGSLOVA.....</b>	<b>8</b>
3.1	Innledning .....	8
3.2	Vilkår for rett til opplæring i og på tegnspråk etter § 2-6.....	8
3.2.1	Tegnspråk som førstespråk.....	8
3.2.2	Etter sakkyndig vurdering har behov for opplæring i og på tegnspråk .....	10
3.2.3	Særlig om elever som ikke er døve eller hørselshemmede .....	11
3.2.4	Øvrige vilkår.....	12
3.3	Opplæring i og på tegnspråk etter § 2-6.....	14
3.3.1	Innholdet i opplæring i og på tegnspråk .....	14
3.3.2	Hvor opplæringen gis .....	16
3.3.3	Krav til kompetanse.....	19
3.4	Spesialundervisning for tegnspråklige elever etter § 5-1.....	20
<b>4</b>	<b>OPPLÆRING I OG PÅ TEGNSPRÅK I GRUNNSKOLEN ETTER OPPLÆRINGSLOVA I PRAKSIS.....</b>	<b>22</b>
4.1	Innledning .....	22
4.2	Den første saken.....	23
4.2.1	Innholdet i enkeltvedtakene og den sakkyndige vurderingen .....	23
4.2.2	Vurdering av enkeltvedtakene .....	23
4.3	Den andre saken .....	27
4.3.1	Innholdet i enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderingen .....	27
4.3.2	Vurdering av enkeltvedtaket.....	28

4.4	Konklusjon.....	30
<b>5</b>	<b>RETTSPOLITISK VURDERING AV REGLENE OM RETTEN TIL OPPLÆRING I OG PÅ TEGNSPRÅK.....</b>	<b>31</b>
5.1	Forslag til ny opplæringslov og standard.....	31
5.2	Nytt vilkår for rett til opplæring i og på tegnspråk .....	31
5.3	Nye regler om opplæring i og på tegnspråk.....	35
5.3.1	Innholdet i opplæring i og på tegnspråk .....	35
5.3.2	Hvor opplæringen gis .....	37
5.3.3	Krav til kompetanse.....	39
5.4	Nye regler om spesialundervisning.....	40
<b>6</b>	<b>AVSLUTNING.....</b>	<b>40</b>
	<b>LITTERATURLISTE.....</b>	<b>42</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Tema, problemstillinger og aktualitet

Temaet for denne oppgaven er utdanningsrett. Oppgaven handler om retten til opplæring i og på tegnspråk i grunnskolen etter opplæringslova.<sup>1</sup> Tegnspråk er et gestuelt og visuelt språk som bruker hendene, ansiktet og kroppen til å uttrykke språket samtidig som språket blir oppfattet av synet.<sup>2</sup> Tegnspråkbrukere er en språklig minoritet, og de fleste tegnspråkbrukerne har nedsatt funksjonsevne i form av hørselstap eller er i familie eller omgangskrets med noen som har hørselstap.<sup>3</sup>

I oppgaven skal jeg besvare tre hovedproblemstillinger. Den første problemstillingen går ut på hvilke rettigheter barn og unge har til opplæring i og på tegnspråk i grunnskolen etter opplæringslova. Den andre problemstillingen er hvordan kommunene anvender opplæringslova § 2-6 om rett til opplæring i og på tegnspråk i to utvalgte saker, og om dette oppfyller elevens rettigheter. Den tredje problemstillingen reiser spørsmålet om reglene om retten til opplæring i og på tegnspråk i forslag til ny opplæringslov er i samsvar med prinsipper og hensyn på utdanningsrettens område.<sup>4</sup> I og med at oppgaven skal besvare tre problemstillinger av ulik rettsvitenskapelig karakter, krever dette bruk av ulike metoder.

Utdanning innebærer ikke bare opplæring, men er også et verktøy for å fremme demokrati og å få barn og unge til å delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.<sup>5</sup> Opplæring i og på tegnspråk er en del av denne utdanningen, og tegnspråkopplæringen er stadig et aktuelt tema. Selv om det ikke er mange døve og hørselshemmede tegnspråkbrukere i Norge, kun omtrent 5 500 personer, er retten til å lære sitt eget språk og å lære andre fag på sitt eget språk av stor betydning for dem det gjelder.<sup>6</sup> I mediene hører vi stadig om barn og unge som ikke får oppfylt sin rett til opplæring i og på tegnspråk.<sup>7</sup> Dette viser at barn og unge møter på utfordringer i utdanningssystemet når de ønsker å få opplæring i og på tegnspråk.

Til tross for betydningen av retten til opplæring i og på tegnspråk er det lite informasjon om dette i juridisk litteratur. Generelt er det også lite rettsvitenskapelig forskning både rundt opplæring i seg selv og opplæring i og på tegnspråk. Når dette sees i sammenheng med at det ikke

---

<sup>1</sup> Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.

<sup>2</sup> Prop. 108 L (2019–2020) s. 110.

<sup>3</sup> Prop. 108 L (2019–2020) s. 74 og 75, se også St.meld. nr. 35 (2007–2008) s. 54 og 233.

<sup>4</sup> NOU 2019: 23 s. 23.

<sup>5</sup> Opplæringslova § 1 fjerde ledd andre punktum og femte ledd første punktum.

<sup>6</sup> Prop. 108 L (2019–2020) s. 74.

<sup>7</sup> De Rosa (2018), Cissé (2020) og Isachsen (2020).

er kommet ny opplæringslov siden 1998, tilsier dette et behov for å se på opplæring i og på tegnspråk ut fra et rettsvitenskapelig ståsted. Behovet for å analysere regelverket underbygges av at det er nedsatt et utvalg kalt Opplæringslovutvalget som skal gjennomføre en utredning og vurdering av behovet for regulering i grunnskole og videregående skole. Dette utvalget har kommet med forslag til ny opplæringslov, herunder nye regler om rett til opplæring i og på tegnspråk.<sup>8</sup> Opplæringslovutvalget overleverte sin utredning til Kunnskapsdepartementet den 13. desember 2019.<sup>9</sup> Kunnskapsdepartementet jobber nå med regjeringens forslag til ny opplæringslov, og tar sikte på å sende forslaget på høring høsten 2021.<sup>10</sup>

## 1.2 Metode

### 1.2.1 Den rettsdogmatiske metoden

Formålet med den rettsdogmatiske delen er å analysere og klarlegge innholdet av reglene om retten til opplæring i og på tegnspråk i grunnskolen etter opplæringslova. Denne delen berører flere rettsdisipliner som utdanningsrett, barnerett samt menneskerettigheter.

I denne oppgaven vil internasjonale rettskilder som blant annet barnekonvensjonen og konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) fungere som en ramme for nasjonale regler om utdanning. Barnekonvensjonen er gjennomført i norsk lov ved menneskerettsloven § 2.<sup>11</sup> Dette innebærer ifølge menneskerettsloven § 3 at dersom norske regler er i strid med bestemmelsene i barnekonvensjonen, skal barnekonvensjonen gå foran. CRPD har ikke samme gjennomslagskraft da Norge kun har ratifisert denne konvensjonen, men ikke gjennomført konvensjonen ved menneskerettsloven.<sup>12</sup> Den forrang norsk rett har modifieres av et tolkningsprinsipp kalt presumsjonsprinsippet.<sup>13</sup> Høyesterett har i en avgjørelse uttalt at dette prinsippet i praksis «... går ut på at norsk rett så langt som mulig skal tolkes i samsvar med folkeretten.»<sup>14</sup> Der det er direkte motstrid mellom CRPD og den norske rettsregelen, vil den norske rettsregelen likevel gå foran.

Ved fastleggelse av konvensjonsforpliktelser bruker man folkerettslig metode. En relevant rettskilde i den folkerettslige metoden er generelle kommentarer som utgis av forskjellige komitéer som skal følge opp konvensjoner, som for eksempel FNs barnekomité og CRPD-

---

<sup>8</sup> NOU 2019: 23.

<sup>9</sup> Regjeringen (u.å.).

<sup>10</sup> Personlig kommunikasjon i samtale med N.N. i Kunnskapsdepartementet 11. mars 2021.

<sup>11</sup> Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

<sup>12</sup> Innst. 203 S (2012–2013).

<sup>13</sup> Ruud og Ulfstein (2018) s. 68.

<sup>14</sup> HR-2018-456-P avsnitt 103.

komitéen. Slike kommentarer er ikke bindende for konvensjonspartene, men Høyesterett har uttalt at generelle kommentarer fra FNs barnekomité er en relevant rettskilde ved fastleggelsen av innholdet i konvensjonsforpliktelsene.<sup>15</sup> Selv om Høyesterett ikke har uttalt seg om rettskildeverdien av generelle kommentarer fra CRPD-komitéen, kan det samme sies om disse. En annen sak er hvilken vekt slike kommentarer har ved fastleggelsen av norsk rett. På grunn av forskjell ved gjennomføringen av konvensjonsforpliktelsene vil for eksempel generelle kommentarer fra FNs barnekomité være av større vekt enn kommentarer fra CRPD-komitéen.

På nasjonalt nivå fungerer Grunnloven § 109 om utdanning som en ramme og et tolkningsprinsipp.<sup>16</sup> Dette konkretiseres i opplæringslova som blant annet regulerer opplæring i og på tegnspråk og i en forskrift som har hjemmel i opplæringslova.<sup>17</sup> Videre finnes forvaltningspraksis som rundskriv og vedtak, men disse er ikke særlig tilgjengelige. Av forvaltningspraksis som er tilgjengelig har Sivilombudsmannen behandlet noen få klager angående retten til opplæring i og på tegnspråk.<sup>18</sup> Sivilombudsmannens uttalelser er ikke bindende, men Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har lagt til grunn at uttalelsene skal ha stor betydning for de som uttalelsene retter seg mot.<sup>19</sup> Høyesterett har på sin side uttalt at vekten av Sivilombudsmannens uttalelser varierer siden dette beror på «... verdien i de argumenter som presenteres», sett «... i sammenheng med det øvrige rettskildebildet».<sup>20</sup> Domstolene har ikke avsagt noen avgjørelser om retten til opplæring i og på tegnspråk, og det finnes lite om dette i juridisk litteratur.

### 1.2.2 Den empiriske metoden

I den empiriske delen er formålet å se på og vurdere om utvalgte pliktsubjekter etter opplæringslova utøver sine plikter på en slik måte at de berørte elevene får oppfylt sine rettigheter til opplæring i og på tegnspråk. For å oppnå dette skal det gjennomføres en case-studie. Case-studien gjennomføres ved en dokumentanalyse av utvalgte enkeltvedtak om retten til opplæring i og på tegnspråk etter § 2-6 samt spesialundervisning etter § 5-1 der dette er relevant. Jeg har valgt ut to enkeltvedtak med tilhørende sakkyndige vurderinger som jeg har fått tilgang til ved henvendelse til elevenes foreldre gjennom kontakt med Hørselshemmede barns organisasjon. Innsamlingen av dokumentene er meldt til Norsk senter for forskningsdata og

---

<sup>15</sup> HR-2018-2096-A avsnitt 14.

<sup>16</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.

<sup>17</sup> Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova.

<sup>18</sup> SOM-2016-1689 og SOM-2017-2040.

<sup>19</sup> Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 10 og Innst. S nr. 279 (2000–2001) s. 8.

<sup>20</sup> HR-2016-2229-A avsnitt 49.

behandlingen av personopplysningene er gjort i henhold til personvernforordningen og Universitetet i Oslo sine retningslinjer for dette.<sup>21</sup>

En begrensning ved denne metoden ligger i at undersøkelsen kunne ha vært gjennomført på andre måter som er bedre tilpasset formålet om å undersøke hvorvidt kommunene oppfyller elevens rett til opplæring i og på tegnspråk. Undersøkelsen kunne for eksempel tatt utgangspunkt i elever som har rett til slik opplæring, men som ikke har fått vedtak etter opplæringslova § 2-6. Det kunne også vært nærliggende å undersøke om vedtakene som fattes følges opp i praksis. I tillegg kunne flere vedtak enn to blitt analysert. Dette er vanskelig fordi ikke alle vedtakene er tilgjengelige for meg, og fordi jeg har begrenset med tid og plass til å ta for meg flere vedtak. En annen begrensning er hvorvidt enkeltvedtakene og sakkyndige vurderinger som jeg tar for meg er representative for alle vedtak som gjelder § 2-6. Siden barn og unge er ulike, vil hver sak være spesiell. Imidlertid handler disse to sakene om to kommuner som ikke har egen skole eller avdeling som har til formål å gi opplæring til døve og hørselshemmede elever. Et stort flertall av kommunene har ikke slike skoler eller avdelinger i sin kommune, siden det i dag finnes kun seks slike skoler og avdelinger i Norge.<sup>22</sup> De to kommunenes kompetanse og ressurser vedrørende opplæring i og på tegnspråk vil derfor til en viss grad være tilsvarende for flere kommuner.

Analysen av dokumentene i saken foregår ved at jeg leser enkeltvedtakene og de sakkyndige vurderingene i lys av sakens faktum og reglene som gjelder. Av hensyn til anonymiteten til elevene vil jeg ikke uttale meg om alle opplysningene som kommer frem av dokumentene.

### 1.2.3 Den rettspolitiske metoden

I delen som handler om rettspolitikk, er formålet å vurdere om reglene om opplæring i og på tegnspråk i grunnskolen er gode. I og med at det har kommet forslag til ny opplæringslov, vil den rettspolitiske vurderingen ta utgangspunkt i disse foreslåtte reglene. Jeg vil bruke det jeg har kommet frem til i den rettsdogmatiske og empiriske delen til å foreta vurderingene. Jeg vil også se på høringssvar fra interesseorganisasjoner for døve og hørselshemmede barn og unge, da det er relevant å se på hvordan lovforslaget mottas av de lovforslaget gjelder.

Her vil jeg si noe normativt om reglene om opplæring i og på tegnspråk. Rettstilstanden skal måles opp mot en normativ målestokk. Denne normative målestokken er et resultat av de hensyn og prinsipper som gjelder på utdanningsrettens område, herunder opplæring i og på minoritetsspråk. Det presiseres at formålet ikke er å gi forslag til hvordan reglene bør utformes,

---

<sup>21</sup> Forordning 2016/679 og Universitetet i Oslo (2017).

<sup>22</sup> Prop. 108 L (2019–2020) s. 76.

men å gi innspill til faktorer som man bør tenke over ved vurderingen av om reglene bør endres, og i så fall hvordan.

### **1.3 Oppgavens oppbygning**

Oppgaven er delt inn i følgende kapitler: Kapittel 2 redegjør for utgangspunktet og rammene rundt retten til opplæring i og på tegnspråk. Dette utdypes videre i kapittel 3 hvor jeg gjør rede for hvilke rettigheter barn og unge har til opplæring i og på tegnspråk i grunnskolen etter opplæringslova. I kapittel 4 vil jeg analysere enkeltvedtak avsagt av to kommuner om retten til opplæring i og på tegnspråk etter opplæringslova § 2-6. Til slutt skal jeg i kapittel 5, på bakgrunn av kapitlene 2, 3 og 4, gi en rettspolitisk vurdering av Opplæringslovutvalgets forslag til nye regler om retten til opplæring i og på tegnspråk i grunnskolen.

## **2 Utgangspunktet for retten til opplæring i og på tegnspråk**

### **2.1 Retten til utdanning**

Retten til utdanning er nedfelt i flere konvensjoner, både internasjonale og regionale. Disse konvensjonene gir uttrykk for at alle har rett til utdanning, men måten dette er formulert på varierer. Noen av konvensjonene konstaterer kun at barn og unge har rett til utdanning, mens andre konvensjoner utdyper dette nærmere.

I Verdenserklæringen om menneskerettigheter, som inneholder grunnleggende menneskerettigheter, er retten til utdanning nevnt i artikkel 26. Norge har ratifisert Verdenserklæringen om menneskerettigheter, men flere av bestemmelsene er tatt inn i andre menneskerettskonvensjoner som Norge har gjennomført i norsk rett. Ifølge artikkel 26 første og tredje ledd har enhver «... the right to education», og foreldre har «a prior right to choose the kind of education» deres barn skal få.

Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) anerkjenner i artikkel 13 første ledd «... the right of everyone to education», og nevner hva som skal til for at denne rettigheten virkeliggjøres. Tilleggsprotokoll nr. 1 til Den europeiske menneskerettskonvensjonen uttrykker i artikkel 2 første ledd at ingen skal bli «... denied the right to education.» Kjølbro har uttalt at det kan utgjøre en krenkelse av denne bestemmelsen dersom et barn ikke får mulighet til å motta undervisning på sitt eget språk, dersom det er tale om et offisielt språk eller et mye brukt språk i staten.<sup>23</sup> I og med at norsk tegnspråk er det nasjonale tegnspråket etter språklova § 7, kan det være en krenkelse dersom et døvt eller hørselshemmet barn ikke

---

<sup>23</sup> Kjølbro (2017) s. 1258 med henvisning til Cyprus v. Turkey.



får opplæring på tegnspråk.<sup>24</sup> Disse to konvensjonene er gjennomført i norsk rett ved menneskerettsloven § 2. Grunnloven § 109 første ledd nevner på sin side at enhver har «... rett til utdanning», og at barn har «... rett til å motta grunnleggende opplæring.»

Retten til utdanning er til en viss grad utdypet i barnekonvensjonen som fokuserer på rettighetene til barn og CRPD som fokuserer på rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. I likhet med ØSK artikkel 13 anerkjenner barnekonvensjonen artikkel 28 første ledd og CRPD artikkel 24 første ledd henholdsvis «the right of the child to education» og «... the right of persons with disabilities to education.» Barnekonvensjonen artikkel 23 tredje ledd nevner at barn med nedsatt funksjonsevne skal få hjelp slik at de har «effective access to and receives education». FNs barnekomité understreker at barn med nedsatt funksjonsevne ikke skal bli utsatt for diskriminering, men ha de samme mulighetene til utdanning som andre barn.<sup>25</sup> Barnekonvensjonen og CRPD gir derfor uttrykk for at barn og unge har rett til utdanning uansett hvem de er, og at alle skal få like muligheter til utdanning uavhengig av funksjonsnivå.

I tillegg til disse konvensjonene har Norge ratifisert UNESCOs Salamanca-erklæring. Salamanca-erklæringen er en internasjonal prinsipperklæring med prinsipper for opplæring av personer med særskilte behov.<sup>26</sup> Denne erklæringen legger til grunn at alle barn med særskilte behov har rett til utdanning. Videre følger det av punkt 2 i erklæringen at «regular schools with [...] inclusive orientation» er den mest effektive måten for å bekjempe diskriminerende holdninger og å realisere utdanning og læring for alle. Med denne erklæringen fungerer prinsippet om inkludering som retningslinje for hvordan utdanning for personer med særskilte behov bør organiseres.

## **2.2 Retten til språk og kommunikasjon**

Det følger av CRPD artikkel 2 at «communication» omfatter språk, og at «language» omfatter tegnspråk. Tegnspråk er et eget språk, og for døve og hørselshemmede barn og unge er opplæring i tegnspråk viktig da de har behov for å kunne utvikle sitt eget språk og evnen til å kommunisere. CRPD har bestemmelser som skal sikre barn og unge retten til tegnspråk.

CRPD artikkel 21 handler om ytringsfrihet og meningsfrihet, og tilgang til informasjon. Konvensjonspartene er forpliktet til å treffe tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne «receive and impart information and ideas on an equal basis with others and through all forms of communication of their choice». Det følger av bokstav b i artikkelen at dette skal

---

<sup>24</sup> Lov 8. april 2021 nr. 89 om språk [ikke trådt i kraft per 18. mai 2021].

<sup>25</sup> FNs barnekomité (2006) avsnitt 62.

<sup>26</sup> NOU 2019: 23 s. 88.

skje «by [...] [a]ccepting and facilitating» bruken av tegnspråk for mennesker med nedsatt funksjonsevne i samhandling med det offentlige. Dette kan for eksempel skje ved at en offentlig ansatt snakker tegnspråk eller ved bruk av tegnspråktolk. CRPD artikkel 21 gjelder for alle mennesker med nedsatt funksjonsevne, men barn og unge sin rett til menings- og ytringsfrihet er spesielt nevnt i barnekonvensjonen artikkel 12 og 13. For at barn og unge som er døve eller hørselshemmede skal kunne benytte seg av ytringsfriheten og meningsfriheten og ha tilgang til informasjon, må de kunne tegnspråk.

Retten til å lære tegnspråk følger av CRPD artikkel 24. Tegnspråk er nevnt i tredje ledd bokstav b og c. Disse bestemmelsene pålegger konvensjonspartene plikt til å «facilitat[e]» innlæringen av tegnspråk, og «ensur[e]» at undervisningen av døve skjer på de språk som er best tilpasset den enkelte, og i et miljø som gir størst mulig faglig og sosial utvikling. CRPD artikkel 24 bør sees i sammenheng med artikkel 7 som inneholder grunnleggende prinsipper om barn med nedsatt funksjonsevne. I artikkel 7 første ledd nevnes prinsippet om at barn med nedsatt funksjonsevne skal sikres «... the full enjoyment [...] of all human rights and fundamental freedoms on an equal basis with other children.» Denne bestemmelsen innebærer at døve og hørselshemmede barn har samme rett til utdanning på lik linje med andre ikke-tegnspråklige barn. Det tegnspråklige utdanningstilbudet skal derfor være like godt som utdanningstilbudet som gis til andre barn. Artikkel 7 andre ledd inneholder et annet prinsipp. Dette er prinsippet om at «... the best interests of the child shall be a primary consideration» i saker som berører barn. Prinsippet blir kalt for prinsippet om barnets beste, og går her ut på at «... the best interests of the child must be the basis on which education policies and provisions are determined.»<sup>27</sup> Barnekonvensjonen artikkel 3 har et tilsvarende prinsipp.

CRPD artikkel 2, 21 og 24 gir uttrykk for at retten til kommunikasjon betyr at man har rett til å lære sitt eget språk og rett til tolking der kommunikasjonen foregår på et språk som man selv ikke kjenner til eller ikke kan bruke. Uten opplæring i tegnspråk vil døve og hørselshemmede barn og unge ikke få muligheten til å uttrykke seg selv og sine egne meninger. Barn og unge mangler også muligheten til å kommunisere med andre gjennom tegnspråktolk dersom de ikke lærer seg tegnspråk. ØSK-komiteén har uttalt at «[e]ducation is both a human right in itself and an indispensable means of realizing other human rights.»<sup>28</sup> Opplæring i og på tegnspråk er derfor viktig for at barn og unge skal få oppfylt andre grunnleggende rettigheter som for eksempel retten til ytringsfrihet, meningsfrihet og tilgang til informasjon.

---

<sup>27</sup> CRPD-komiteén (2016) avsnitt 47.

<sup>28</sup> ØSK-komiteén (1999) avsnitt 1.

## **3 Opplæring i og på tegnspråk i grunnskolen etter opplæringslova**

### **3.1 Innledning**

I den tidligere grunnskoleloven var retten til opplæring i og på tegnspråk i grunnskolen nedfelt i forskrift.<sup>29</sup> Med opplæringslova av 1998 ble denne rettigheten flyttet til lovnivå, og tatt inn i § 2-6. Bakgrunnen for denne endringen var ifølge forarbeidene at tegnspråk må sees på som et fullverdig språk på linje med norsk og samisk.<sup>30</sup> Bestemmelsen er plassert i kapittel 2 som inneholder de mest sentrale bestemmelsene om grunnskoleopplæringen. En bestemmelse tilsvarende § 2-6 finnes også for videregående opplæring i § 3-9 og for barnehager i barnehageloven § 38.<sup>31</sup>

Ifølge opplæringslova § 2-6 første ledd første punktum har elever «som har teiknspråk som førstespråk eller som etter sakkunnig vurdering har behov for slik opplæring» rett til opplæring i og på tegnspråk i grunnskolen. Bestemmelsen oppstiller to alternative vilkår for rett til opplæring i og på tegnspråk; enten at eleven har «teiknspråk som førstespråk», eller at eleven «etter sakkunnig vurdering har behov» for opplæring i og på tegnspråk. Dersom en elev oppfyller et av disse to vilkårene, skal kommunen ifølge § 2-6 tredje ledd fatte et vedtak om opplæring i og på tegnspråk. Det følger også av § 2-6 tredje ledd at før et vedtak treffes, skal det foreligge sakkyndig vurdering. Med § 2-6 fastsettes det at tegnspråk er et språk som skolene kan være forpliktet til å undervise i og på.

### **3.2 Vilkår for rett til opplæring i og på tegnspråk etter § 2-6**

#### **3.2.1 Tegnspråk som førstespråk**

Det første alternative vilkåret for rett til opplæring i og på tegnspråk er at eleven har «teiknspråk som førstespråk», jf. opplæringslova § 2-6 første ledd. Spørsmålet blir hva dette nærmere bestemt betyr. I den forbindelse er et sentralt spørsmål hvem som kan bestemme hva som er elevens «førstespråk». Ordlyden «førstespråk» er lite opplysende, men ordlyden trekker i retning av at førstespråk er det språket man lærer først. Imidlertid tilsier formålet bak regelen ikke en slik forståelse. Formålet med denne regelen er å sikre at døve og hørselshemmede elever får tilgang til opplæring i og på tegnspråk. Det vil derfor være i strid med formålet om vilkåret om tegnspråk som førstespråk skal ekskludere døve og hørselshemmede elever som lærer seg et annet språk før de eventuelt lærer seg tegnspråk.

---

<sup>29</sup> Lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen og forskrift 17. november 1989 nr. 1184 for grunnskolen § 2-4.

<sup>30</sup> Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 35.

<sup>31</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager.

I og med at det skal foreligge en sakkyndig vurdering etter opplæringslova § 2-6 tredje ledd, blir spørsmålet om den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hva som er elevens førstespråk, eller om dette er et valg som ligger til eleven eller foreldrene. I forarbeidene til opplæringslova nevnes det kort noe om hva «førstespråk» i forbindelse med sakkyndig vurdering betyr. Ifølge denne uttalelsen skal den sakkyndige vurderingen ikke «... ta stilling til sjølv språkvalet til eleven», men at det er «eleven si eiga oppfatning av språkleg identitet som er avgjerande».<sup>32</sup> Av dette kan det utledes at det er eleven som selv bestemmer om førstespråket er tegnspråk. Imidlertid følger det av barnelova § 30 første ledd at foreldre har «rett og plikt til å ta avgjerder for barnet i personlege tilhøve».<sup>33</sup> Bestemmelsen tilsier at foreldre har rett til å bestemme hva barnets førstespråk er. Foreldrenes rett til å bestemme begrenses av barnets rett til medbestemmelse og selvbestemmelse etter barnelova § 31 og § 32 som vil øke gradvis med alderen. For eksempel følger det av § 31 andre ledd at barn som er 7 år har rett til å si sin mening og at når barnet fyller 12 år, skal det legges stor vekt på hva barnet mener. Forarbeidene til barnehageloven underbygger både barnelova og forarbeidene til opplæringslova siden det følger av forarbeidene at «[i] avgjørelsen av hva som er barnets førstespråk, vil barnets og foreldrenes oppfatning av språklig identitet være avgjørende, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 12 og barneloven § 30.»<sup>34</sup> I særmerknadene til barnehageloven presiseres det at spørsmålet om hva som er barnets førstespråk er «... en avgjørelse som er overlatt til barnet og foreldrene.»<sup>35</sup>

Det at det er opp til foreldrene, eventuelt eleven, å bestemme om elevens førstespråk er tegnspråk underbygges av en avgjørelse fra Sivilombudsmannen.<sup>36</sup> I denne saken overprøvde Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) foreldrenes avgjørelse av førstespråket til en ungdomsskoleelev, og kom til at elevens tegnspråkrettigheter var oppfylt. Sivilombudsmannen la vekt på forarbeidene i barnehageloven og uttalte i den forbindelse at det «klart tilligger foreldrene å velge om et barn skal ha tegnspråk som førstespråk».<sup>37</sup> Dermed konkluderte Sivilombudsmannen med at Statsforvalteren ikke kunne overprøve foreldrenes språkvalg.

Det at foreldrene, eventuelt eleven, har rett til å velge tegnspråk som førstespråk er i samsvar med barnekonvensjonen artikkel 12 og CRPD artikkel 7 tredje ledd om barnets rett til å bli hørt. Likevel er det et underliggende premiss i forarbeidene til opplæringslova og barnehageloven samt Sivilombudsmannens uttalelser at vilkåret om tegnspråk som førstespråk bare

---

<sup>32</sup> Ot.prp. nr. 78 (1998–1999) s. 11.

<sup>33</sup> Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre.

<sup>34</sup> Prop. 103 (2015–2016) s. 54.

<sup>35</sup> Prop. 103 (2015–2016) s. 71.

<sup>36</sup> SOM-2016-1689.

<sup>37</sup> SOM-2016-1689 punkt 3.

gjelder der eleven er döv eller hørselshemmet. Dette underbygges av CRPD artikkel 24 tredje ledd bokstav b som plikter konvensjonspartene til å «promot[e]» den språklige identiteten til døvesamfunnet, altså tegnspråk, og punkt 3.3.1 senere i oppgaven som viser at innholdet i opplæringen etter opplæringslova § 2-6 er tilpasset døve og hørselshemmede elever. Elever som har tegnspråk som sitt førstespråk etter opplæringslova § 2-6 er dermed døve eller hørselshemmede med eller uten høreapparater eller cochleaimplantat.<sup>38</sup> Vilkåret om «teiknspråk som førstespråk» innebærer at vilkåret er oppfylt der foreldrene, eventuelt barnet, velger at barnet har tegnspråk som førstespråk.

### 3.2.2 Etter sakkyndig vurdering har behov for opplæring i og på tegnspråk

Det andre alternative vilkåret for rett til opplæring i og på tegnspråk er at eleven «etter sakkyndig vurdering har behov» for opplæring i og på tegnspråk, jf. opplæringslova § 2-6 første ledd. Vilkåret ble tatt inn ved lovendring i 2008, og innebar en utvidelse av retten til opplæring i og på tegnspråk siden den åpner for at flere kan få denne opplæringen. Bakgrunnen for lovendringen var at det kunne være «eit konkret og reelt behov» hos eleven for å gi vedkommende opplæring i og på tegnspråk uten at tegnspråk er førstespråket til vedkommende.<sup>39</sup>

Dette vilkåret kan tolkes til å dekke flere tilfeller. Det første tilfellet er der det av ulike grunner ikke blir gjort et valg om tegnspråk som førstespråk for en döv eller hørselshemmet elev. I praksis vil dette som regel ikke skje, siden det for disse elevene er lettere å velge tegnspråk som førstespråk fremfor å få sakkyndig vurdering på om elevene har behov for opplæring i og på tegnspråk. Det andre tilfellet er der eleven har en annen form for nedsatt funksjonsevne enn hørselstap som fører til at eleven har behov for opplæring i og på tegnspråk. Det tredje tilfellet er der eleven har hørselstap kombinert med en annen form for nedsatt funksjonsevne enn hørselstap som fører til at eleven har behov for opplæring i og på tegnspråk.

Ifølge lovteksten er elevens rett til opplæring i og på tegnspråk avhengig av at den sakkyndige vurderingen konkluderer med at eleven har et behov for opplæring i og på tegnspråk. I formuleringen «behov» ligger at den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til om eleven trenger tegnspråkopplæring. Særmerknadene til opplæringslova § 2-6 bemerker at denne vurderingen blir skjønnsmessig der «... vurderingstemaet er om eleven har behov for opplæring i og på teiknspråk for å få gjennomført ei forsvarleg grunnskoleopplæring.»<sup>40</sup> Forsvarlighetskravet er et ulovfestet krav til forsvarlige velferdstjenester, herunder opplæring.<sup>41</sup> Dette kravet innebæ-

---

<sup>38</sup> Ifølge Borchgrevink (2001) er cochleaimplantat et høreapparat som gir hørselsnerven elektrisk stimulering slik at brukeren kan oppfatte lyd og tale.

<sup>39</sup> Ot.prp. nr. 40 (2007–2008) s. 33.

<sup>40</sup> Ot.prp. nr. 40 (2007–2008) s. 44.

<sup>41</sup> NOU 2019: 23 s. 191.

rer at opplæringen som gis må oppfylle visse minimumskrav som stilles til innholdet i opplæringen. Dersom den sakkyndige vurderingen konkluderer med at en elev har behov for opplæring i og på tegnspråk, er opplæring for denne eleven forsvarlig kun dersom opplæringen gis i og på tegnspråk. Siden elever er forskjellige og har ulikt behov, vil det variere fra elev til elev og fra situasjon til situasjon hva som skal til for at eleven har behov for opplæring i og på tegnspråk. Hver situasjon skal derfor vurderes konkret.

Dette vilkåret må sees i sammenheng med CRPD artikkel 24 tredje ledd bokstav b og c om å legge til rette for innlæring av tegnspråk og å sikre at undervisningen av døve og hørselshemmede skjer på de språk som er best tilpasset den enkelte. En döv eller hørselshemmet elev som eventuelt ikke velger tegnspråk som førstespråk og en elev med annen form for nedsatt funksjonsevne bør ha mulighet for opplæring i og på det språket som er best tilpasset dem, altså tegnspråk. Det alternative vilkåret om behov for opplæring i og på tegnspråk bidrar til at retten etter CRPD artikkel 24 blir oppfylt.

### 3.2.3 Særlig om elever som ikke er døve eller hørselshemmede

Vilkårene i opplæringslova § 2-6 nevner ikke eksplisitt at elevene må være døve eller hørselshemmede for å få rett på opplæring i og på tegnspråk. Ut fra hvordan vilkårene er utformet og bakgrunnen for vilkårene, er det likevel naturlig at elever som får vedtak etter § 2-6 som regel er døve eller hørselshemmede eller av andre grunner har behov for tegnspråk. Dette reiser spørsmålet om en elev har rett på opplæring i og på tegnspråk etter § 2-6 når eleven ikke er döv eller hørselshemmet eller ikke har andre grunner som tilsier et behov for tegnspråk. Av disse elevene er det særlig to grupper som kan tenkes å ha interesse av å få opplæring i og på tegnspråk. Disse er hørende elever av døve foreldre og hørende elever med døve søsken. Verken opplæringslova, forskrift, forarbeider eller rundskriv nevner at de to elevgruppene har rett på opplæring i og på tegnspråk.

Imidlertid mente lovgiver ifølge forarbeidene til opplæringslova å videreføre rettstilstanden fra forskrift for grunnskolen § 2-4.<sup>42</sup> Etter denne bestemmelsen var vilkåret at elevene er «[h]ørselshemma». I og med at hørende elever av døve foreldre og hørende elever med døve søsken ikke har hørselstap, er disse elevene ikke rettighetssubjekt etter opplæringslova § 2-6. Som det redegjøres for i punkt 3.3.1 om innholdet i opplæringen i og på tegnspråk, er opplæringen etter § 2-6 tilpasset elever som er døve og hørselshemmede. Hørende elever har allerede tilgang til et ordinært opplæringstilbud, og har ikke det samme behovet for å få opplæring i og på tegnspråk. Siden CRPD artikkel 24 tredje ledd om tegnspråkopplæring er rettet mot

---

<sup>42</sup> Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 35.

mennesker som har nedsatt funksjonsevne, og disse elevene ikke har nedsatt funksjonsevne, er det ikke i strid med artikkel 24 tredje ledd at disse elevene ikke får tegnspråkopplæring.

Alternativt kan disse elevene på ungdomstrinnet få tegnspråk som fremmedspråk etter forskrift til opplæringslova § 1-8. Denne bestemmelsen åpner opp for at skoleeieren kan tilby opplæring i «andre språk», og dette kan omfatte tegnspråk. Dette innebærer i så fall at andre elever som ikke har døve foreldre eller døve søsken også kan få opplæring i tegnspråk.

#### 3.2.4 Øvrige vilkår

Det som er sagt over gjelder for grunnskoleopplæring i offentlige skoler og private skoler som ikke får statstilskudd i henhold til friskolelova, jf. opplæringslova § 1-2 første og andre ledd.<sup>43</sup> For private grunnskoler som har rett på statstilskudd gjelder friskolelova, jf. friskolelova § 1-2 første ledd. Friskolelova inneholder ikke bestemmelser tilsvarende opplæringslova § 2-6. Etter dette er et vilkår for rett til opplæring i og på tegnspråk etter opplæringslova § 2-6 at eleven går på offentlig skole eller privat skole som ikke får statstilskudd etter friskolelova.

I opplæringslova § 2-6 tredje ledd ligger at kommunen er forpliktet til å fatte et vedtak etter § 2-6 dersom et av de to alternative vilkårene i første ledd er oppfylt. Et vilkår for rett til opplæring i og på tegnspråk etter § 2-6 er derfor at kommunen utarbeider et vedtak på § 2-6. Vedtaket blir et enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven § 2 bokstav b.<sup>44</sup> Kommunen plikter derfor å følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven om vedtak, herunder enkeltvedtak.<sup>45</sup> Kommunen har blant annet veiledningsplikt, utredningsplikt, informasjonsplikt og begrunnelsesplikt, og eleven har rett til å klage på vedtaket.<sup>46</sup> Dette følger også av opplæringslova § 15-1 første ledd som fastsetter at forvaltningsloven gjelder for virksomheter som blir drevet av et forvaltningsorgan.

I tillegg til å følge saksbehandlingsreglene som gjelder for enkeltvedtak i forvaltningsloven, er et vilkår at det foreligger sakkyndig vurdering, jf. opplæringslova § 2-6 tredje ledd. Den sakkyndige vurderingen må ha blitt utarbeidet før kommunen treffer et vedtak etter § 2-6 første ledd. Plikten til sakkyndig vurdering har en sammenheng med forvaltningsloven § 17 om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt. Ifølge § 17 første ledd skal forvaltningsorganet «... påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Den sakkyndige vurderingen fungerer som et ledd i kommunens utredningsplikt før vedtak etter opplæringslova § 2-6 treffes.

---

<sup>43</sup> Lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar.

<sup>44</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

<sup>45</sup> Ot.prp. nr. 78 (1998–1999) s. 11.

<sup>46</sup> Forvaltningsloven §§ 11, 17, 24 og 28.

Opplæringslova § 2-6 sier ikke noe om hvem som skal utarbeide den sakkyndige vurderingen eller hva som skal stå i den. I motsetning til kapittel 2 om grunnskolen inneholder kapittel 5 om spesialundervisning regler om dette. Ifølge § 5-6 andre ledd andre punktum skal den pedagogisk-psykologiske tjenesten utarbeide sakkyndig vurdering der loven krever det. I og med at § 2-6 tredje ledd krever sakkyndig vurdering, er det den pedagogisk-psykologiske tjenesten som skal sørge for dette. Dette følger også av forarbeidene.<sup>47</sup> Hver kommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste, jf. § 5-6 første ledd første punktum. Dersom den pedagogisk-psykologiske tjenesten ikke har tilstrekkelig kompetanse, må tjenesten ifølge forarbeidene innhente kompetanse utenfra, som for eksempel fra et statlig kompetansesenter.<sup>48</sup> I dette tilfellet vil det være det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped) som har spisskompetanse på blant annet hørselstap og tegnspråk.<sup>49</sup>

Opplæringslova § 5-3 inneholder regler om hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde. Imidlertid er denne bestemmelsen knyttet til den sakkyndige vurderingen som skal gjøres før vedtak etter § 5-1 om spesialundervisning. Den sakkyndige vurderingen etter § 2-6 tredje ledd sier ikke noe om forholdet til § 5-3. Ifølge særmerknadene til § 2-6 kan ikke reglene i § 5-3 om den sakkyndige vurderingen gjøres gjeldende overfor den pedagogisk-psykologiske tjenesten i forbindelse med sakkyndig vurdering etter § 2-6.<sup>50</sup>

For å avhjelpe dette står det i forarbeidene hva den sakkyndige vurderingen etter § 2-6 skal gå ut på. For elever som har tegnspråk som førstespråk nevner forarbeidene at den sakkyndige vurderingen ikke skal ta stilling til språkvalget til eleven, men at dette hører under foreldreansvaret.<sup>51</sup> Den sakkyndige vurderingen skal «... greie ut og ta standpunkt til kva opplæringsbehov den teiknspråklege eleven har.»<sup>52</sup> Nærmere bestemt vil dette være en vurdering av «... hvilken type opplæring barnet trenger og hvordan denne skal organiseres.»<sup>53</sup> Hensikten med vurderingen er å hjelpe kommunene til å legge opplæringen best mulig til rette for tegnspråklige elever. Dette kan være nødvendig da de tegnspråklige elevene kan ha ulik kunnskap om tegnspråk eller ha andre forhold som skolen må ta hensyn til i opplæringen. Den sakkyndige vurderingen skal derfor ikke ta stilling til elevens språkvalg eller behov for tegnspråkopplæ-

---

<sup>47</sup> Ot.prp. nr. 78 (1998–1999) s. 11.

<sup>48</sup> Ot.prp. nr. 78 (1998–1999) s. 11 og Ot.prp. nr. 40 (2007–2008) s. 44.

<sup>49</sup> Statped (u.å.).

<sup>50</sup> Ot.prp. nr. 40 (2007–2008) s. 44.

<sup>51</sup> Ot.prp. nr. 78 (1998–1999) s. 11 og Prop. 103 L (2015–2016) s. 54.

<sup>52</sup> Ot.prp. nr. 78 (1998–1999) s. 11.

<sup>53</sup> Prop. 103 L (2015–2016) s. 54.



ring, men ta utgangspunkt i elevens språkvalg og utarbeide en vurdering som sier noe om hvordan utformingen av tilbudet om tegnspråkopplæringen bør være.

For elever som ikke har tegnspråk som førstespråk, men som etter sakkyndig vurdering har behov for opplæring i og på tegnspråk, blir den sakkyndige vurderingen noe annerledes. Jeg viser til hva jeg tidligere har skrevet om sakkyndig vurdering i punkt 3.2.2 om vilkåret for at eleven etter en sakkyndig vurdering har behov for opplæring i og på tegnspråk. I tillegg til dette tilsier oppbygningen av § 2-6 at den sakkyndige vurderingen også skal ta stilling til utformingen av opplæringen i og på tegnspråk.

Opplæringslova § 2-6 sier heller ikke noe om hvor stor vekt kommunen skal legge på den sakkyndige vurderingen. I motsetning til § 2-6 har § 5-3 en bestemmelse om dette i fjerde ledd. Hvis kommunens vedtak om spesialundervisning avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal kommunen i begrunnelsen «blant anna vise kvifor kommunen [...] meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod» som oppfyller retten etter § 5-1. Imidlertid gjelder dette ikke for sakkyndig vurdering etter § 2-6, siden § 5-3 viser til sakkyndig vurdering etter § 5-1. For elever med tegnspråk som førstespråk tilsier hensynet til forsvarlig opplæring at kommunen legger stor vekt på den sakkyndige vurderingen som sier noe om hvordan opplæringstilbudet skal utformes. På denne måten vil eleven få opplæring som er tilpasset vedkommende. For elever som etter sakkyndig vurdering har behov for opplæring i og på tegnspråk tilsier oppbygningen av § 2-6 at kommunen skal treffe vedtak i samsvar med den sakkyndige vurderingen. I dette tilfellet er kommunen forpliktet til å følge den sakkyndige vurderingen.

Det at kommunen er forpliktet til å ta utgangspunkt i det foreldrene, eventuelt eleven, legger til grunn om tegnspråk som førstespråk er i samsvar med CRPD artikkel 24 tredje ledd bokstav b som forplikter staten til å legge til rette for tegnspråkopplæring. Det hadde vært i strid med dette dersom kommunen overprøver valget av tegnspråk som førstespråk eller det den pedagogisk-psykologiske tjenesten legger til grunn i sin sakkyndige vurdering.

### **3.3 Opplæring i og på tegnspråk etter § 2-6**

#### **3.3.1 Innholdet i opplæring i og på tegnspråk**

Opplæringslova § 2-6 fastsetter at elever har rett til «... grunnskoleopplæring i og på teiknspråk», jf. første ledd første punktum. Ut fra dette er tegnspråk både et fag og et opplæringsspråk. Ifølge § 2-6 første ledd andre punktum skal både omfanget av opplæringen i tid og innholdet i opplæringen fastsettes i forskrift med hjemmel i opplæringslova § 2-2 og § 2-3.

Forskrift til opplæringslova inneholder i § 1-1 detaljerte regler om hva opplæringen i grunnskolen skal gå ut på. Det følger av denne bestemmelsen at utgangspunktet er at opplæringen i grunnskolen skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Læreplanverket

for Kunnskapsløftet omfatter «... den generelle delen av læreplanen, prinsipp for opplæringa, læreplanane for faga og fag- og timefordelinga», jf. § 1-1 første ledd andre punktum. Det gjøres deretter unntak fra dette utgangspunktet for en rekke elevgrupper, deriblant elever med tegnspråkopplæring etter opplæringslova § 2-6. Etter forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd bokstav d har elever med tegnspråkopplæring rett til opplæring i samsvar med læreplanene i norsk tegnspråk, norsk for elever med tegnspråk, engelsk for elever med tegnspråk og drama og rytmikk for hørselshemmede.<sup>54</sup> Dette gjelder i fagene tegnspråk, norsk, engelsk og musikk.

Forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd innebærer at elever med vedtak etter opplæringslova § 2-6 skal følge de ordinære læreplanene i andre fag enn tegnspråk, norsk, engelsk og musikk. Dette vil for eksempel være matematikk, naturfag og kroppsøving. I tegnspråk, norsk, engelsk og musikk skal de følge læreplaner som er tilpasset undervisningsspråket tegnspråk og tegnspråklige elevers behov. Verken opplæringslova § 2-6 eller forskrift til opplæringslova § 1-1 åpner opp for at elever kan velge å følge kun noen av læreplanene etter forskrift § 1-1 første ledd bokstav d. Derimot følger det av forarbeidene til opplæringslova § 2-6 at elever med vedtak etter § 2-6 «skal» følge de fire læreplanene.<sup>55</sup> Dersom elever får vedtak på § 2-6, tilsier dette at de må følge alle de fire læreplanene. Siden elever med opplæring etter § 2-6 får et ekstra fag i form av tegnspråk, betyr dette at disse elevene har 967 ekstra undervisningstimer sammenlignet med elever som følger ordinær fag- og timefordeling.<sup>56</sup>

Elever med vedtak etter opplæringslova § 2-6 får også andre rettigheter når det gjelder opplæring i fremmedspråk, fordypning og skriftlig sidemål. Ifølge forskrift til opplæringslova § 1-9 andre ledd «kan» elever med vedtak etter opplæringslova § 2-6 etter søknad bli fritatt fra kravet om opplæring i fremmedspråk eller fordypning. For elever som får innvilget dette, følger det av forskriften § 1-9 tredje ledd at de skal få forsterket opplæring i et språk som eleven har et grunnlag i. Dette kan for eksempel være tegnspråk, norsk eller engelsk. Videre er elever med vedtak etter opplæringslova § 2-6 ifølge forskrift til opplæringslova § 1-11 første ledd ikke omfattet av kravet om opplæring i skriftlig sidemål. I motsetning til § 1-9 om opplæring i fremmedspråk og fordypning, trenger elevene ikke å søke om fritak fra opplæring i skriftlig sidemål. Elevene får automatisk fritak fra dette som følge av at de har opplæring etter opplæringslova § 2-6. Imidlertid vil dette ikke være til hinder for at eleven kan følge undervisningen

---

<sup>54</sup> Ifølge Utdanningsdirektoratet (2020) endrer fagene norsk for hørselshemmede og engelsk for hørselshemmede navn til norsk for elever med tegnspråk og engelsk for elever med tegnspråk. Forskrift til opplæringslova er ikke oppdatert i samsvar med denne endringen.

<sup>55</sup> Ot.prp. nr. 40 (2007–2008) s. 44.

<sup>56</sup> Utdanningsdirektoratet (2020) punkt 2.2 og punkt 2.4.

i skriftlig sidemål dersom eleven har undervisning i norsk sammen med andre elever som følger den ordinære læreplanen i norsk.

### 3.3.2 Hvor opplæringen gis

Utgangspunktet er ifølge opplæringslova § 8-1 første ledd første punktum at elever i grunnskolen «... har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til.» Dette bygger på nærskoleprinsippet som går ut på at elevene skal gå på den nærmeste skolen.<sup>57</sup> Nærskoleprinsippet gjelder som hovedregel også for elever med opplæring i og på tegnspråk etter § 2-6. Imidlertid følger det av § 2-6 andre ledd at kommunen kan bestemme at opplæringen i og på tegnspråk skal «... givast på ein annan stad enn den skolen eleven soknar til.» Kommunen har etter dette hjemmel til å fravike § 8-1 og nærskoleprinsippet slik at eleven går på en annen skole enn nærskolen.

Ifølge forarbeider er «omsynet til at elevane skal få opplæring i eit teiknspråkmiljø og behovet for å utnytte ressursinnsatsen på beste måte» bakgrunnen for denne bestemmelsen.<sup>58</sup> Denne uttalelsen sett i sammenheng med utgangspunktet i § 8-1 tilsier at § 2-6 andre ledd er et resultat av en avveining mellom prinsippet om inkludering og prinsippet om tilpasset opplæring. Prinsippet om inkludering bygger på et likhetsprinsipp om at «... alle skal ha rett til å gå på nærskulen saman», mens prinsippet om tilpasset opplæring går ut på at hver elev skal ha «... optimal moglegheit til å utvikle potensialet sitt.»<sup>59</sup> I utgangspunktet skal elever få opplæring i og på tegnspråk på nærskolen sin hvor andre elever i samme kommune også går. Av hensyn til læringsutbyttet, det tegnspråklige miljøet og ressursinnsatsen vil det i noen tilfeller kunne være nødvendig at eleven går på en annen skole hvor andre elever også får opplæring etter § 2-6.

CRPD artikkel 24 andre ledd bokstav b forplikter konvensjonspartene å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne «... can access an inclusive, quality and free primary education and secondary education on an equal basis with others in the communities in which they live.» Denne bestemmelsen gir uttrykk for at opplæringen skal gis i elevens lokalsamfunn. Det kan derfor stilles spørsmål ved om unntaket fra nærskoleprinsippet i opplæringslova § 2-6 andre ledd er i strid med dette. CRPD artikkel 24 første ledd fastsetter at konvensjonspartene «shall ensure an inclusive education system at all levels». CRPD-komiteén har uttalt at det ikke er inkludering å bare plassere «students with disabilities within mainstream classes without accompanying structural changes» i for eksempel organiseringen, læreplaner og lære-

---

<sup>57</sup> Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 178.

<sup>58</sup> Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 35.

<sup>59</sup> Prop. 108 L (2019–2020) s. 76.

strategier.<sup>60</sup> Barnekonvensjonen inneholder på sin side ingen bestemmelser om inkludering. Ifølge FNs barnekomité må inkluderingen imidlertid «... be dictated by the individual educational needs of the child, since the education of some children with disabilities requires a kind of support which may not be readily available in the regular school system.»<sup>61</sup> Dermed skal prinsippet om inkluderende undervisning ikke hindre at barn med nedsatt funksjonsevne får oppfylt sine individuelle behov. Dette tilsier at det ikke er i strid med prinsippet om inkludering at elever får opplæring i og på tegnspråk på et annet sted enn nærskolen.

Det følger av opplæringslova § 2-6 andre ledd at dette er en «kan»-bestemmelse. Dette vil si at kommunen har en ubetinget rett til å oppstille som vilkår at opplæringen etter § 2-6 skal gis på et annet sted enn den skolen som eleven hører til. Kommunen kan likevel ikke pålegge eleven å gå på en annen skole enn nærskolen. I dette ligger at dersom eleven likevel velger å gå på nærskolen, har eleven ikke lenger rett til opplæring i og på tegnspråk etter § 2-6. I slike tilfeller vil kommunen ifølge forarbeidene ha plikt til å gi eleven forsvarlig utbytte av opplæringen på nærskolen.<sup>62</sup> Ifølge forarbeidene kan plikten for eksempel bestå i å gi deler av opplæringen på tegnspråk som spesialundervisning etter § 5-1.

Dersom § 2-6 sees i sammenheng med § 8-1 er det tre løsninger på hvordan dette kan fungere i praksis.<sup>63</sup> Disse tre er ordinær opplæring i nærskolen, særskilt tilrettelagte klasser for elever med hørselstap ved ordinære grunnskoler samt egne skoler for elever med hørselstap. De to sistnevnte løsningene vil ikke nødvendigvis være plassert i den samme kommunen som eleven er bosatt i. Dette innebærer at eleven ikke får kontakt med nærmiljøet sitt gjennom skolen, og at eleven kan få lang reisevei til skolen.

Det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad kommunen kan bestemme at eleven skal gå på en skole som er langt unna. For det første begrenses dette av at grunnskoleopplæringen er et kommunalt ansvar, jf. opplæringslova § 13-1 første ledd. Det kommunale ansvaret tilsier at en kommune ikke kan skyve ansvaret om opplæringen over på en annen kommune. For det andre er kommunen begrenset av reglene om skyss etter § 7-1 som gjelder for grunnskolen. Reglene i § 7-1 sier ikke noe om hvordan den daglige skoleskyssen skal organiseres eller hva som er forsvarlig reisetid. I forarbeidene er det nevnt at «... skoleskyssen må organiserast slik at elevane får ei akseptabel reisetid», og at i vurderingen av akseptabel reisetid må «... gangtid og tid med transportmiddel sjåast i samanheng.»<sup>64</sup> Utgangspunktet er ifølge forarbeidene at

---

<sup>60</sup> CRPD-komitéen (2016) avsnitt 11.

<sup>61</sup> FNs barnekomité (2006) avsnitt 66.

<sup>62</sup> Ot.prp. nr. 40 (2007–2008) s. 33.

<sup>63</sup> Utdanningsdirektoratet (2015).

<sup>64</sup> Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 85.

det skal foretas en «konkret vurdering».<sup>65</sup> Av hensyn til eleven selv og det faktum at skoler som er tilpasset elever med vedtak etter § 2-6 er få og spredt over hele landet, tilsier dette at kommunen ikke kan bestemme at eleven skal gå på en annen skole enn nærskolen dersom dette gir en reisetid som ikke er akseptabel.

Imidlertid følger det av opplæringslova § 9-5 første ledd at kommunen skal sørge for «tenlege» grunnskoler. I bestemmelsen er det ikke forklart hva dette innebærer, men ifølge forarbeider er skoleanlegget et av flere elementer som blant annet skal sikre kvaliteten i opplæringen.<sup>66</sup> Det er ikke her definert hva skoleanlegg er, men dette kan forstås som undervisningslokaler og lokaler som brukes av elevene. Skolen er etter dette et av flere steder hvor elevene kan motta undervisning. Elever kan ifølge et rundskriv fra Utdanningsdirektoratet motta sin opplæring på et annet sted enn skolens område, og dette blir kalt for alternativ opplæringsarena.<sup>67</sup> Utdanningsdirektoratet har slått fast at deltidsopplæring er en form for alternativ opplæringsarena, og at § 9-5 er hjemmel for at en elev kan få deltidsopplæring.<sup>68</sup> Deltidsopplæringen har som målgruppe elever som har opplæring i tegnspråk og som vil ha utbytte av et tegnspråklig miljø.<sup>69</sup> Denne opplæringen tilbys av Statped og gis på fire forskjellige steder i Norge, og innebærer at opplæringen etter opplæringslova § 2-6 blir gitt i et tegnspråklig miljø. Dette betyr at elever i perioder mottar deler av opplæringen på et annet sted enn skolen sin, og dette er en fjerde løsning for hvordan opplæringen etter § 2-6 kan fungere i praksis.

En løsning som opplæringslova § 2-6 ikke eksplisitt åpner for, er fjernundervisning. Dette har nok en sammenheng med at loven ble til i en tid hvor fjernundervisning ikke var særlig utbredt. I og med at fjernundervisning ikke er regulert i opplæringslova utover de tilfellene hvor fjernundervisning er eksplisitt tillatt, er det naturlig å forstå § 2-6 slik at det ikke er tillatt med fjernundervisning i og på tegnspråk. Til tross for dette er regelverket ikke tolket så strengt i praksis.<sup>70</sup> For eksempel tilbyr Statped fjernundervisning i tegnspråk som en del av deltidsopplæringen.<sup>71</sup> Dette tilsier at det er adgang til fjernundervisning i og på tegnspråk, men at dette ikke må skje på bekostning av fysisk undervisning.

---

<sup>65</sup> Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 85.

<sup>66</sup> Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 79.

<sup>67</sup> Utdanningsdirektoratet (2010) punkt 1.

<sup>68</sup> Utdanningsdirektoratet (2013).

<sup>69</sup> Statped (2021).

<sup>70</sup> NOU 2019: 23 s. 303.

<sup>71</sup> Statped (2021).

### 3.3.3 Krav til kompetanse

Opplæringslova § 2-6 sier ikke noe om hvilke krav det stilles til lærere som underviser i og på tegnspråk etter § 2-6. Imidlertid gjelder et generelt krav om at alle må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i, jf. § 10-2 første ledd. Med hjemmel i opplæringslova § 10-2 andre ledd gir forskrift til opplæringslova nærmere regler om personalets kompetanse i kapittel 14. For å kunne undervise i tegnspråk for barnetrinnet kreves ifølge § 14-2 tredje ledd at vedkommende har minst 30 studiepoeng som er relevante for faget. For ungdomsskolen kreves at vedkommende har minst 60 studiepoeng, jf. § 14-3 andre ledd. Det at forskrift til opplæringslova oppstiller krav om tegnspråkkompetanse er i samsvar med CRPD artikkel 24 fjerde ledd som bestemmer at konvensjonspartene skal «take appropriate measures to employ teachers [...] who are qualified in sign language».

Etter dette må lærerne ha minst 30 eller 60 studiepoeng i tegnspråk avhengig av om vedkommende underviser barnetrinnet eller ungdomstrinnet i tegnspråk. Et tilsvarende krav finnes ikke for å gi undervisning på tegnspråk, verken for norsk for tegnspråklige, engelsk for tegnspråklige, drama og rytmikk for hørselshemmede eller de ordinære læreplanene. Her vil det derfor være opp til arbeidsgiveren å vurdere om vedkommende er kvalifisert eller ikke. Siden første ledd i opplæringslova § 2-6 bestemmer at elever har rett til «... grunnskoleopplæring i og på tegnspråk», tilsier dette at en elev har rett til å få hele grunnskoleopplæringen på tegnspråk. Sivilombudsmannen har også lagt dette til grunn.<sup>72</sup> I og med at forskrift til opplæringslova oppstiller enten 30 eller 60 studiepoeng som krav for å undervise i tegnspråk, kan disse kravene være tilstrekkelig for at læreren kan undervise på tegnspråk i andre fag enn tegnspråk.

Skoler kan oppleve at det er vanskelig å få tak i kvalifisert undervisningspersonale til å undervise elever med vedtak etter opplæringslova § 2-6. Skoleeieren kan da ifølge § 10-2 fjerde ledd «så langt det er nødvendig», fravike kravet om relevant kompetanse i undervisningsfag. «Nødvendig» oppstiller en høy terskel for adgangen til å fravike relevant kompetanse. Ifølge forarbeider må skoleeieren «... gjøre ei konkret vurdering ut frå lokale forhold om det kan være eit aktuelt alternativ å omdisponere lærarane i verksemda, eller om ein lærar kan undervise ved fleire skolar i same kommune.»<sup>73</sup>

Sivilombudsmannen har uttalt seg om unntaket i § 10-2 fjerde ledd i en sak.<sup>74</sup> Denne saken gjelder en hørselshemmet elev sin rett til opplæring i og på tegnspråk hvor foreldrene blant annet klaget på at undervisningen i og på tegnspråk ikke ble gjennomført av personale med lovpålagt kompetanse i norsk tegnspråk. I den forbindelse slo Sivilombudsmannen fast at unn-

<sup>72</sup> SOM-2016-1689 punkt 4 og SOM-2017-2040 punkt 4.2.

<sup>73</sup> Prop. 84 L (2011–2012) s. 58.

<sup>74</sup> SOM-2017-2040.

taket etter § 10-2 fjerde ledd ikke kan medføre at «... undervisningen avviker fra bindende læreplaner.»<sup>75</sup> Dermed reduserer ikke «[m]anglende undervisningskompetanse [...] skoleeiers lovpålagte plikt til å følge bindende læreplaner» for tegnspråklige elever.<sup>76</sup> Her kommer det klart frem at selv om skoleeieren ikke får tak i lærere med relevant kompetanse, må skoleeieren gi forsvarlig undervisning i det faget som mangler lærer med relevant kompetanse. Det er nærliggende å forstå uttalelsene som at unntaket i § 10-2 fjerde ledd innebærer at undervisningen i læreplanene etter forskrift § 1-1 første ledd bokstav d kan gis av en person som ikke har studiepoeng i tegnspråk. Forutsetningen er at vedkommende av andre grunner kan tegnspråk. Dette vil for eksempel være personer med tegnspråk som førstespråk, barn av døve foreldre eller tegnspråktolker. Tegnspråktolken skal da ikke fungere som tolk i undervisningen, men som lærer slik at undervisningen gis direkte på tegnspråk.

I situasjoner der skoler ikke har eller får tak i lærere som kan tegnspråk, oppstår spørsmålet om skolen kan sette inn en tegnspråktolk i klassen som tolker fra norsk til tegnspråk og motsatt. Ifølge opplæringslova § 2-6 første ledd skal undervisningen gis «på» tegnspråk, og ordlyden «på» tilsier at undervisningen på tegnspråk skal gis av en lærer og ikke via en tegnspråktolk. Den tilsvarende regelen om opplæring i og på tegnspråk på videregående skole bestemmer i § 3-9 første ledd første punktum at en elev i videregående skole har rett til å «velje å bruke tolk». Når § 2-6 ikke har en tilsvarende presisering, tilsier dette at lovgiver har ment at det ikke er tillatt med tegnspråktolk i grunnskolen. Bakgrunnen for dette kan være barnas modenhet. Det er vesentlig vanskeligere å følge undervisningen med tolk enn å få direkte undervisning fra lærer. Yngre barn har dårligere forutsetninger for å et godt utbytte av slik undervisning enn elever i videregående skole. For elever i grunnskolen er det derfor ikke forsvarlig dersom opplæringen skjer med tegnspråktolk i klasserommet. Undervisningen i de ordinære læreplanene må dermed gis av en lærer som kan tegnspråk, og ikke gjennom tegnspråktolk.

### **3.4 Spesialundervisning for tegnspråklige elever etter § 5-1**

Retten til spesialundervisning er nedfelt i opplæringslova § 5-1. Av § 5-1 første ledd følger det at elever som «ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet» har rett til spesialundervisning. Vilkåret for å få spesialundervisning er at eleven ikke får «tilfredsstillande utbytte» av opplæringen som skolen tilbyr. Det er ikke klart hva som ligger i «tilfredsstillande utbytte», men ifølge forarbeidene må denne vurderingen

---

<sup>75</sup> SOM-2017-2040 punkt 5.

<sup>76</sup> SOM-2017-2040 punkt 6.

skje med utgangspunkt i «... avveging ut frå skjønn.»<sup>77</sup> Sammenlignet med retten til opplæring i og på tegnspråk er retten til spesialundervisning generelt utformet.

For elever som får innvilget spesialundervisning skal det utarbeides individuell opplæringsplan som skal vise formålet for og innholdet i opplæringen og hvordan dette skal skje, jf. § 5-5 første ledd. Spesialundervisning innebærer at det gjøres avvik fra innholdet i ordinær opplæring, omfang, organisering og/eller undervisningspersonale.<sup>78</sup> I § 5-1 andre ledd siste punktum presiseres det at elever som får spesialundervisning skal ha «det same totale undervisningstimetallet som gjeld andre elevar». Dette innebærer at timene som brukes til spesialundervisning skal tas fra andre fag.

Om forholdet mellom opplæringslova § 2-6 og § 5-1 bemerker forarbeidene at rettighetene etter § 2-6 er «særlege rettar for elevar med teiknspråk som førstespråk, og må slik sett avgrensast mot retten til spesialundervisning» etter kapittel 5.<sup>79</sup> For elever med vedtak etter § 2-6 blir opplæringen etter denne bestemmelsen ansett som den ordinære opplæringen. For tegnspråkbrukere er skillet mellom tegnspråkopplæring og spesialundervisning viktig da tegnspråk ikke blir sett på som et spesialpedagogisk hjelpemiddel eller verktøy, men som et eget, fullverdig språk.<sup>80</sup>

Spesialundervisning etter § 5-1 kan være relevant både for elever med vedtak etter § 2-6 og for elever som ikke har vedtak etter § 2-6, men som har hørselstap eller kjennskap til tegnspråk. Spesialundervisning etter § 5-1 innebærer at elever med opplæring i og på tegnspråk etter § 2-6 kan få spesialundervisning dersom de ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringstilbudet.

En annen gruppe av elever som kan ha rett på spesialundervisning etter § 5-1 er de som har et behov for å utvikle lytteferdighetene og talespråket sitt. Dette vil ofte være døve elever som bruker høreapparat eller cochleaimplantat og hørselshemmede elever med eller uten tekniske hjelpemidler. Behovet for å utvikle lytteferdighetene og talespråket blir ikke dekket av opplæringstilbudet etter § 2-6 som tar utgangspunkt i opplæring i og på tegnspråk. Eleven kan ha behov for stimulering av lytting og talespråk siden opplæringen ikke blir tilfredsstillende på dette punktet.

---

<sup>77</sup> Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 167.

<sup>78</sup> Utdanningsdirektoratet (2014) punkt 7.2.

<sup>79</sup> Ot.prp. nr. 78 (1998–1999) s. 11.

<sup>80</sup> Prop. 108 L (2019–2020) s. 74.



En tredje gruppe av elever kan også ha rett på spesialundervisning etter § 5-1. Disse er elever som ikke får eller ikke ønsker å følge de alternative læreplanene for elever med vedtak etter § 2-6, men som likevel ønsker å følge læreplanen i tegnspråk.<sup>81</sup> Elevene får dermed muligheten til å få tegnspråk som spesialundervisning, og å lære om tegnspråk selv om eleven ikke følger alle læreplanene som gjelder for elever med vedtak etter § 2-6.

## **4 Opplæring i og på tegnspråk i grunnskolen etter opplæringslova i praksis**

### **4.1 Innledning**

Her skal jeg undersøke om kommunene i to utvalgte saker anvender reglene om opplæring i og på tegnspråk etter opplæringslova § 2-6 på riktig måte. Videre skal jeg undersøke om elevene får undervisning av kvalifisert personale, eller om økonomien i kommunene og vanskeligheter rundt det å få tak i personale med riktig kompetanse setter et hinder for dette. Undersøkelsene vil ta utgangspunkt i enkeltvedtak og tilhørende sakkyndige vurderinger i to forskjellige saker.

De to sakene jeg skal ta for meg gjelder to grunnskoleelever med hørselstap. Begge elevene bruker hjelpemidler for å oppfatte lyd og tale. Kommunene som de to elevene er bosatt i har fattet enkeltvedtak om elevenes opplæringstilbud. I den første saken har kommunen utarbeidet to enkeltvedtak som innvilger henholdsvis opplæring i og på tegnspråk etter opplæringslova § 2-6 og spesialundervisning etter § 5-1. I den andre saken har kommunen i et enkeltvedtak innvilget eleven opplæring etter både § 2-6 og § 5-1. Før kommunene fattet enkeltvedtakene, har den pedagogisk-psykologiske tjenesten i hver av kommunene utarbeidet sakkyndige vurderinger. Det som skiller disse to sakene, er at eleven i den ene saken har nedsatt funksjonsevne i tillegg til hørselstapet. Videre er organiseringen av tegnspråkopplæringen og spesialundervisningen ulik i disse to sakene selv om begge elevene har fått vedtak etter de samme bestemmelsene.

Jeg valgte disse to sakene fordi sakene på hver sin måte viser hvordan opplæringslova § 2-6 kommer til anvendelse. Samtidig gir sakene uttrykk for hvilke sider av § 2-6 som kan være utfordrende i praksis. De to sakene viser også samspillet mellom § 2-6 om tegnspråkopplæring og § 5-1 om spesialundervisning, herunder hva slags opplæringstilbud elevene kan få etter § 5-1 i tillegg til § 2-6. Dessuten viser enkeltvedtakene hvordan kommunene forholder

---

<sup>81</sup> Statped (2020a).

seg til de sakkyndige vurderingene. Jeg har redegjort for hvilke begrensninger denne case-studien har i punkt 1.2.2.

## **4.2 Den første saken**

### **4.2.1 Innholdet i enkeltvedtakene og den sakkyndige vurderingen**

Det første av to enkeltvedtak som kommunen har avsagt innvilger eleven opplæring i og på tegnspråk etter opplæringslova § 2-6. I enkeltvedtaket viser kommunen til den sakkyndige vurderingen som tar utgangspunkt i informasjon fra elevens foresatte, skolen og den pedagogisk-psykologiske tjenestens egne undersøkelser og vurderinger. Den sakkyndige vurderingen legger til grunn at eleven skal følge læreplanene etter forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd bokstav d i et tospråklig miljø. I samsvar med den sakkyndige vurderingen nevner dette enkeltvedtaket eksplisitt at eleven skal få opplæring i de alternative læreplanene etter forskrift § 1-1 første ledd bokstav d. Imidlertid følger det av enkeltvedtaket at undervisningen i faget tegnspråk vil bli gitt som fjernundervisning i samsvar med opplæringslova § 2-6 andre ledd. Til tross for at enkeltvedtaket ikke nevner noe om deltidsopplæring, følger det av den sakkyndige vurderingen at eleven også har tilbud om deltidsopplæring i og på tegnspråk noen uker i året. Når det gjelder undervisningspersonalets kompetanse i tegnspråk, står det i enkeltvedtaket at skolen har to lærere som tar eller skal ta videreutdanning i tegnspråk, mens resten av personalet har fått innføring i tegnspråk.

Det andre av kommunens to enkeltvedtak innvilger eleven spesialundervisning etter opplæringslova § 5-1. I enkeltvedtaket viser kommunen til den sakkyndige vurderingen som enkeltvedtaket etter § 2-6 også viser til. Den delen av den sakkyndige vurderingen som gjelder § 5-1 er mer omfattende enn den delen som gjelder § 2-6. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten vurderer behovet for spesielt tilrettelagt undervisning, og kommer med spesifiserte opplæringsmål for den delen av undervisningen som blir tilrettelagt for eleven. Enkeltvedtaket etter § 5-1 sier noe om innhold, omfang, organisering og kompetansen til undervisningspersonale. På bakgrunn av den sakkyndige vurderingen innvilger kommunen spesialundervisning som går ut på at eleven får et visst antall timer i uken til innlæring av begreper, lytte- og leseforståelse samt lyttetrening.

### **4.2.2 Vurdering av enkeltvedtakene**

De to enkeltvedtakene i denne saken har en lang og kronglete forhistorie. Først utarbeidet ikke kommunen vedtak etter opplæringslova § 2-6, og når kommunen først fattet et vedtak, ga kommunen avslag på § 2-6. Kommunen begrunnet avslaget med at skolen ikke har et etablert tegnspråkmiljø, og at det heller ikke er realistisk å kunne etablere et tegnspråkmiljø. Det er klart at et tegnspråklig miljø ikke er et vilkår for å få vedtak etter § 2-6, og kommunen har dermed tolket reglene feil da den ga avslag på opplæring etter § 2-6. I avslagsvedtaket nevner kommunen at foreldrene mener at eleven har tegnspråk som førstespråk. I utgangspunktet har

eleven derfor rett på opplæring etter § 2-6. Foreldrene klaget til Statsforvalteren som ga foreldrene medhold, og det tok to år fra foreldrene ba om vedtak etter § 2-6 til kommunen innvilget opplæring etter § 2-6. Dette betyr ikke at eleven får opplæring i og på tegnspråk med en gang vedtaket er på plass, siden rekruttering av personale med tegnspråkkompetanse, eventuelt opplæring av lærere i tegnspråk, tar tid. På grunn av saksbehandlingen og rekrutteringen har eleven mistet flere år med opplæring i og på tegnspråk, noe som får store konsekvenser for eleven som ikke får tilgang til et språk som eleven i utgangspunktet har behov for og rett på.

I forbindelse med vedtak om spesialundervisning etter opplæringslova § 5-1 har den pedagogisk-psykologiske tjenesten av ulike grunner utarbeidet sakkyndig vurdering flere ganger. Foreldrene har informert om at dette blant annet skyldes at foreldrene ikke ble hørt på alle punkter i den sakkyndige vurderingen. Dette er i strid med § 5-4 tredje ledd om at tilbud om spesialundervisning «... skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.» Videre er dette også i strid med barnekonvensjonen artikkel 12 og CRPD artikkel 7 tredje ledd om at barn med nedsatt funksjonsevne har rett til å bli hørt. Barnet og foreldrene skal bli hørt, noe som ikke er skjedd i begynnelsen av denne saken.

Det første enkeltvedtaket jeg tar for meg gjelder opplæringslova § 2-6. Som § 2-6 første ledd gir uttrykk for, er det to alternative vilkår for å få vedtak på opplæring i og på tegnspråk. Verken enkeltvedtaket etter § 2-6 eller den sakkyndige vurderingen sier noe om hvilket av de to vilkårene som kommer til anvendelse i denne saken, noe som er betenkelig. Dette har en sammenheng med at foreldrene til eleven klaget på kommunens avslag på retten til opplæring etter § 2-6 til Statsforvalteren. Kommunen har i enkeltvedtaket vist til hva Statsforvalteren konkluderte med fremfor å nevne hvilket vilkår som er oppfylt.

Et annet vilkår for å få opplæring i og på tegnspråk etter § 2-6 er at kommunen gjør et vedtak. Dette vilkåret er oppfylt siden kommunen har fattet et vedtak om retten til opplæring i og på tegnspråk etter § 2-6. Et ytterligere vilkår som må være oppfylt for at kommunen treffer vedtak etter § 2-6 er at den pedagogisk-psykologiske tjenesten utarbeider en sakkyndig vurdering, jf. § 2-6 tredje ledd. Denne sakkyndige vurderingen inneholder generelle uttalelser om hva opplæringen etter § 2-6 går ut på og hvor denne skal gis. Innholdet i enkeltvedtaket følger den sakkyndige vurderingen, og dermed er enkeltvedtaket i samsvar med § 2-6.

Ifølge enkeltvedtaket går opplæringen etter opplæringslova § 2-6 ut på at eleven skal få opplæring i samsvar med alle læreplanene etter forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd bokstav d i et tospråklig miljø. Eleven skal da følge læreplanene som er tilpasset døve og hørselshemmede elever, og samtidig få opplæringen på tegnspråk. Enkeltvedtaket nevner eksplisitt at

eleven skal følge alle læreplaner etter forskrift § 1-1 første ledd bokstav d, mens det at eleven skal få opplæringen på tegnspråk følger indirekte av vedtaket. I enkeltvedtaket nevnes det at skolen skal ha undervisningspersonell med tegnspråkkompetanse. Dette innebærer at skolen også skal gi opplæring på tegnspråk, noe som er i samsvar med opplæringslova § 2-6.

I enkeltvedtaket nevnes det at opplæringen skal gis i et tospråklig miljø. Enkeltvedtaket spesifiserer ikke hva det menes med tospråklig miljø, men ut fra konteksten innebærer dette opplæring i et miljø som består av både norsk og norsk tegnspråk. Med dette legger enkeltvedtaket til grunn at det i miljøet rundt eleven ikke bare skal snakkes norsk tegnspråk, men også norsk. Selv om opplæringslova § 2-6 kun handler om opplæring i og på tegnspråk, ikke norsk, har dette sammenheng med at eleven skal inkluderes på nærskolen sin og har tekniske hjelpemidler som til en viss grad gir eleven hørsel. Fra et rettslig perspektiv kan eleven gis opplæring i et tospråklig miljø så lenge norsk ikke brukes på bekostning av norsk tegnspråk som opplæringsspråk.

Bestemmelsen i opplæringslova § 2-6 andre ledd åpner for at undervisningen kan gis på et annet sted enn nærskolen. Kommunen benytter seg ikke av denne muligheten. Til tross for dette står det i enkeltvedtaket at eleven får fjernundervisning i tegnspråk med hjemmel i § 2-6 andre ledd. Siden verken § 2-6 eller øvrige regler i opplæringslova eksplisitt åpner for fjernundervisning i grunnskolen, er det betenkelig at kommunen hjemler undervisningen i § 2-6 andre ledd og at opplæringen i tegnspråk skjer gjennom fjernundervisning. At dette er praksis eller det eneste praktisk mulige alternativet, er en annen sak. Enkeltvedtaket gir ikke tilstrekkelig informasjon til å vurdere dette. Videre sier enkeltvedtaket ikke noe om deltidsopplæring, men det følger av den sakkyndige vurderingen at eleven får tilbud om deltidsopplæring i og på tegnspråk. Bruken av deltidsopplæring er i samsvar med § 9-5 om «tenlege» grunnskoler.

Det kommer frem av enkeltvedtaket at skolen skal ha undervisningspersonell med tegnspråkkompetanse. Skolen har møtt på utfordringer i forbindelse med dette. I enkeltvedtaket nevnes det at skolen har søkt etter lærere med formell kompetanse i tegnspråk, men uten å få søkere med denne kompetansen. På tidspunktet for enkeltvedtaket har skolen to lærere som tar eller skal ta videreutdanning i tegnspråk i tillegg til personale som har tatt innføringskurs i tegnspråk. Videreutdanning innebærer at man får 30 studiepoeng i tegnspråk, mens innføringskurs ikke gir studiepoeng. Det er kun lærere med videreutdanning i tegnspråk som oppfyller kompetansekravet som følger av forskrift til opplæringslova § 14-2 tredje ledd. Dersom lærerne som har tatt videreutdanning i tegnspråk er de samme som skal undervise eleven, er enkeltvedtaket rettslig sett i samsvar med de krav som stilles til lærernes tegnspråkkompetanse. Imidlertid innebærer løsningen i praksis at eleven ikke får oppfylt rettighetene sine mens lærerne tar videreutdanning siden det på dette tidspunktet ikke er noen lærere som har oppnådd

formell tegnspråkkompetanse. Videre innebærer dette at disse lærerne ikke er på skolen mens utdanningen pågår slik at eleven ikke får tilgang til lærere med tegnspråkkompetanse.

Selv om lærerne får videreutdanning kan det stilles spørsmål ved om den opplæringen lærerne har fått i tegnspråk er tilstrekkelig for å gi forsvarlig opplæring i og på tegnspråk etter opplæringslova § 2-6. Kommunen har i enkeltvedtaket nevnt at skolen ikke har et stort tegnspråkmiljø, og at lærerne ikke har den språklige tryggheten som oppstår ved bruk av tegnspråk i flere år. CRPD har i artikkel 24 tredje ledd bokstav c pålagt konvensjonspartene en plikt til å sikre at undervisningen av døve skjer på de språk som er best tilpasset den enkelte, og i et miljø som gir størst mulig faglig og sosial utvikling. Siden undervisningen i dette tilfellet gis av lærere som kun har tatt 30 studiepoeng i tegnspråk og som ikke har flere års erfaring med å praktisere språket, er det tvilsomt om dette er i samsvar med CRPD artikkel 24 tredje ledd bokstav c. Dette underbygges av at tegnspråkmiljøet på skolen er lite, siden skolen ikke har andre ansatte med formell tegnspråkkompetanse eller elever som kan tegnspråk.

Det andre enkeltvedtaket dreier seg om spesialundervisning etter opplæringslova § 5-1. Selv om enkeltvedtaket ikke handler om tegnspråkopplæring etter § 2-6, er enkeltvedtaket etter § 5-1 likevel relevant siden spesialundervisningen knytter seg til elevens hørselstap. Ifølge enkeltvedtaket er vilkåret for spesialundervisning etter § 5-1 oppfylt på bakgrunn av to behov hos eleven. For det første har eleven på bakgrunn av sitt hørselstap behov for aktiviteter i undervisningen som stimulerer lydoppfattelse. For det andre har eleven også på bakgrunn av hørselstapet behov for ekstra tiltak i innlæringsfasen som går ut på repetisjoner av begreper. I samsvar med § 5-3 ble det utarbeidet sakkyndig vurdering med beskrivelse av målene for spesialundervisningen før kommunen fattet enkeltvedtak etter § 5-1, og enkeltvedtaket er i samsvar med den sakkyndige vurderingen. Vilkårene for å innvilge spesialundervisning etter § 5-1 er oppfylt, og enkeltvedtaket er dermed i samsvar med § 5-1 og § 5-3.

Innholdet i spesialundervisningen innebærer ifølge enkeltvedtaket at eleven får tiltak som går ut på innlæring av begreper, lytte- og leseforståelse samt lyttetrening. Begrepsinnlæringen og lytte- og leseforståelsen gjelder for alle fag, mens lyttetreningen gjelder generelt. Eleven får et visst antall timer i uken til dette, og disse timene tas fra alle fag. Det kan stilles spørsmål ved hvordan kommunen i praksis skal drive generell lyttetrening i alle fag samtidig som eleven skal følge læreplanene etter forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd bokstav d og få opplæringen på tegnspråk i øvrige fag. Hvis lyttetreningen innebærer at eleven skal drive lyttetrening med en voksen noen timer i uken, kan dette rettslig sett være i orden. Dette gjelder likevel ikke dersom timene tas fra andre fag slik at eleven skal øve på å lytte istedenfor å lære de ulike fagene. Hvis lyttetreningen innebærer at lærerne i de ulike fagene lar være å bruke tegnspråk for at eleven skal øve på å lytte, er dette i strid med opplæringslova § 2-6. Vedtak etter § 2-6 innebærer at norsk tegnspråk er opplæringspråket, og skolen skal sørge for at undervis-

ningen gis på tegnspråk. Lærerne kan dermed ikke bruke norsk fremfor norsk tegnspråk i undervisningen slik at eleven får lyttetrening etter § 5-1.

Personalets kompetanse i forbindelse med spesialundervisningen er nevnt i enkeltvedtaket. Som tidligere nevnt støtter enkeltvedtaket etter opplæringslova § 5-1 seg på den sakkyndige vurderingen fra den pedagogisk-psykologiske tjenesten. I vurderingen legger den pedagogisk-psykologiske tjenesten til grunn at voksne som skal jobbe med eleven må ha god kunnskap og kjennskap til hørselstap både generelt og spesielt for denne eleven. Enkeltvedtaket nevner på sin side at de voksne som skal forholde seg til eleven har ulik kompetanse. Disse er voksne med undervisningskompetanse og spesialpedagogisk utdanning samt erfaring med hørselshemmede barn. Tegnspråkkompetansen hos personalet er ikke et tema i dette enkeltvedtaket, bortsett fra at vedtaket nevner at det er viktig at lærerne bruker tegnspråk bevisst når eleven møter nye begreper. Det kommer likevel frem av den sakkyndige vurderingen at noen av de voksne som skal forholde seg til barnet i spesialundervisningen kun har fått innføringskurs i tegnspråk.

Det kommer ikke frem av kapittel 5 i opplæringslova hvilken kompetanse man må ha for å kunne gi spesialundervisning. Derfor er det opp til kommunen å avgjøre hvilken kompetanse de trenger. I dette tilfellet kan kompetansen til personalet som skal gi eleven spesialundervisning sies å være forsvarlig siden de har undervisningskompetanse og spesialpedagogisk utdanning samt erfaring med hørselshemmede barn. Imidlertid hadde elevens rettigheter vært styrket dersom det står i enkeltvedtaket at disse må kunne tegnspråk.

Selv om det er fattet enkeltvedtak etter både opplæringslova § 2-6 og § 5-1, kommer det ikke klart frem av vedtakene hvordan undervisningen skal organiseres i praksis. Dette medfører at det blir uklart for eleven hva undervisningen skal inneholde, og om dette i så fall er i samsvar med § 2-6 om opplæring i og på tegnspråk. Videre kan det bli uklart for personalet på skolen hvordan undervisningen skal legges opp. For det første nevner enkeltvedtaket ikke eksplisitt om eleven i tillegg til å følge forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd bokstav d får opplæring på tegnspråk. For det andre kommer det ikke frem av enkeltvedtaket hvordan kommunen skal sikre at eleven får opplæring på tegnspråk etter opplæringslova § 2-6 når eleven er en del av en klasse med andre elever som får opplæring på norsk. For det tredje står det ikke i enkeltvedtaket hvordan kommunen skal drive lyttetrening etter § 5-1, og om dette skjer på en måte som ikke strider med opplæring på tegnspråk etter § 2-6.

### **4.3 Den andre saken**

#### **4.3.1 Innholdet i enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderingen**

Kommunen har i enkeltvedtaket innvilget eleven opplæring i og på tegnspråk etter opplæringslova § 2-6. I enkeltvedtaket nevnes det at eleven i tillegg til opplæring i og på tegnspråk

har rett på spesialundervisning etter § 5-1. Kommunen viser i vedtaket til den sakkyndige vurderingen fra den pedagogisk-psykologiske tjenesten. Den sakkyndige vurderingen er blitt gjennomført i samsvar med både § 5-3 om sakkyndig vurdering i forbindelse med spesialundervisning og § 2-6 om sakkyndig vurdering før vedtak om tegnspråkopplæring, men den sakkyndige vurderingen gir ikke uttrykk for dette eksplisitt. Vurderingen tar utgangspunkt i informasjon fra elevens foresatte, andre voksne som forholder seg til eleven samt den pedagogisk-psykologiske tjenestens egne undersøkelser. Den konkluderer med en tilråding om voksenstøtte gjennom hele skoledagen etter § 5-1 og tegnspråkopplæring etter § 2-6.

Enkeltvedtaket sier noe om omfanget, organiseringen, kompetansen og det rettslige grunnlaget for vedtaket i tillegg til hva opplæringstilbudet skal gå ut på. Av enkeltvedtaket fremgår det klart at dette er et vedtak om spesialundervisning, og at eleven får spesialundervisning innenfor alle fag etter opplæringslova § 5-1. Spesialundervisningen går ut på at eleven i tillegg til individuelle opplæringsmål får voksenstøtte gjennom hele skoledagen i form av et visst antall timer med spesialpedagog, tolk og fagarbeider.

Når det gjelder tegnspråkopplæring etter opplæringslova § 2-6 er det ut fra enkeltvedtaket uklart hva eleven har rett på. Det er uklart om meningen er at eleven får opplæring i alle læreplanene etter forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd bokstav d eller om eleven kun får opplæring i samsvar med læreplanen i tegnspråk. Siden vedtak etter opplæringslova § 2-6 innebærer at eleven må følge alle læreplanene etter forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd bokstav d, skal eleven få opplæring i samsvar med disse læreplanene. Enkeltvedtaket må dermed forstås slik at eleven skal få opplæring i alle de fire læreplanene etter forskrift § 1-1 første ledd bokstav d, men at spesialundervisningen etter opplæringslova § 5-1 innebærer at eleven får individuelle opplæringsmål i alle fagene. Dette omfatter både læreplanene etter forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd bokstav d og de øvrige ordinære læreplanene. Om det blir slik i praksis når dette ikke eksplisitt fremgår av enkeltvedtaket er uklart. Det er uheldig at dette ikke fremgår klart av enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderingen, siden det ikke kan forventes at de som skal gjennomføre vedtaket har kompetanse på dette og selv forstår hva opplæringen skal gå ut på.

#### 4.3.2 Vurdering av enkeltvedtaket

Selv om enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderingen hovedsakelig dreier seg om spesialundervisning etter opplæringslova § 5-1, skal eleven få opplæring i og på tegnspråk etter § 2-6. Jeg vil ta for meg den delen som omhandler tegnspråkopplæring. Spesialundervisning etter § 5-1 vil bli nevnt der det er relevant.

I dette tilfellet er det aktuelle vilkåret for å få rett på opplæring i og på tegnspråk etter opplæringslova § 2-6 vilkåret om tegnspråk som førstespråk. Enkeltvedtaket nevner ikke noe om

dette, men dette ble lagt til grunn uten videre i den sakkyndige vurderingen. Det at enkeltvedtaket ikke nevner noe om dette kan tolkes som at kommunen legger til grunn at vilkåret om tegnspråk som førstespråk er oppfylt. Dette er i samsvar med § 2-6 da det ikke er opp til kommunen eller den pedagogisk-psykologiske tjenesten å avgjøre om en elevs førstespråk er tegnspråk, men elevens foresatte, eventuelt eleven selv. Et annet vilkår som § 2-6 oppstiller er at kommunen treffer et vedtak om at eleven har rett på opplæring etter § 2-6. I og med at kommunen har fattet et enkeltvedtak om dette, er dette vilkåret også oppfylt.

Det tredje vilkåret er at det foreligger sakkyndig vurdering, jf. opplæringslova § 2-6 tredje ledd. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten har utarbeidet sakkyndig vurdering som blant annet nevner elevens opplæringstilbud. Vurderingen sier noe om hva undervisningen bør bestå av og hvordan undervisningen skal tilpasses eleven som har et hørselstap i tillegg til nedsett funksjonsevne. Videre nevner vurderingen hvor viktig det er at voksne utvikler tegnspråkkompetanse og bruker tegnspråk slik at eleven får utviklet sin tegnspråkkompetanse. Den delen av den sakkyndige vurderingen som omhandler tegnspråkopplæring er i samsvar med § 2-6 tredje ledd da vurderingen tar utgangspunkt i elevens språkvalg og sier noe om hvordan utformingen av opplæringen bør være. Enkeltvedtaket bestemmer at opplæringen som skal gis skal følge tilrådingen i den sakkyndige vurderingen, og vedtaket er dermed i samsvar med vurderingen.

Ifølge enkeltvedtaket skal eleven følge læreplanene for elever med vedtak etter opplæringslova § 2-6. Siden eleven også har fått vedtak på spesialundervisning etter § 5-1, innebærer dette at eleven får spesialundervisning i de fagene eleven skal følge etter § 2-6. Læringsmålene i disse fagene vil tilpasses elevens forutsetninger. Det kommer ikke frem av enkeltvedtaket at kommunen lar være å benytte sin rett til å bestemme at eleven skal gå på en annen skole etter § 2-6 andre ledd. Utover dette nevner ikke enkeltvedtaket hvordan undervisningen skal organiseres. Selv om eleven får voksenstøtte gjennom skoledagen, sier vedtaket ikke noe om hvordan eleven skal følge læreplanene etter forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd bokstav d når eleven er en del av en skole med elever som får opplæring på norsk. Videre sier vedtaket ikke noe om hvorvidt eleven får opplæring på tegnspråk, og hvordan kommunen skal sikre at eleven får dette. Dette medfører at det kan være uklart for eleven og dens foreldre om eleven får den opplæringen eleven har rett på etter opplæringslova § 2-6.

Enkeltvedtaket sier ikke noe om personalets tegnspråkkompetanse i forbindelse med opplæring etter opplæringslova § 2-6, men den sakkyndige vurderingen nevner at skolen planlegger at en person med tegnspråkkompetanse skal drive opplæring i tegnspråk til de andre voksne rundt eleven. At skolen har en plan for hvordan personalet skal utvikle sin tegnspråkkompetanse er positivt. På bakgrunn av det tegnspråklige kompetansekravet i forskrift til opplæringslova § 14-2 tredje ledd er det likevel klart at det ikke er tilstrekkelig at andre voksne



rundt eleven skal få opplæring av en person med tegnspråkkompetanse. Dette underbygges av CRPD artikkel 24 tredje ledd bokstav c som forplikter konvensjonspartene til å sikre at undervisningen gis på det språk som er best tilpasset den enkelte. Den undervisningen som gis på tegnspråk av disse voksne vil ikke være forsvarlig, siden disse ikke vil kunne beherske tegnspråk fullt ut.

Om personalets kompetanse i forbindelse med spesialundervisning etter opplæringslova § 5-1 har den pedagogisk-psykologiske tjenesten uttalt at eleven må ha voksenstøtte, og at eleven bør ha et visst antall timer med spesialpedagog, tolk og fagarbeider. Kommunen har innvilget dette i enkeltvedtaket. Det følger ikke av enkeltvedtaket hva timene med tolk skal brukes til, men ut fra rollen en tolk har, er det nærliggende å forstå dette som at tolken skal være med eleven i undervisningen. I og med at man ved vedtak etter § 5-1 kan gjøre unntak fra undervisningspersonale, kan det derfor være i samsvar med § 5-1 at eleven får tolk som en del av spesialundervisningen. Likevel er dette betenkelig da spesialundervisningen bør gis av personale med kvalifisert kompetanse, og en tolk kan ikke sies å ha kvalifisert kompetanse til å gi spesialundervisning. Dessuten bør tolk ikke utgjøre en form for spesialundervisning da det beste for eleven er å få spesialundervisning ved direkte kommunikasjon heller enn gjennom en tolk.

#### **4.4 Konklusjon**

Enkeltvedtakene og de sakkyndige vurderingene viser forskjellige forhold ved opplæringslova § 2-6 og § 5-1. For det første viser enkeltvedtakene at kommunene vil kunne ha utfordringer med å forstå reglene om opplæring i og på tegnspråk. Selv om kommunene kanskje til slutt oppnår rett forståelse av reglene og fatter rettslig riktige vedtak etter § 2-6 og § 5-1, tar dette lang tid slik at eleven mister viktig tid som ellers kunne ha blitt brukt til riktig opplæring. Dette forutsetter også ressurssterke foreldre som kan klage på vegne av barnet sitt. Dessuten kommer det ikke klart frem av enkeltvedtakene hvordan undervisningen skal organiseres slik at undervisningen er i samsvar med § 2-6. Av det som kommer frem av enkeltvedtakene kan det se ut til at kommunene legger for stor vekt på lytte og tale-delen av undervisningen, noe som viser at kommunene ikke forstår reglene i § 2-6.

For det andre kan foreldrene til elevene møte på noen utfordringer i utarbeidelsen av den sakkyndige vurderingen. Disse utfordringene kan bestå i at den pedagogisk-psykologiske tjenesten ikke legger tilstrekkelig vekt på det foreldrene sier og ønsker når det gjelder hvordan opplæringstilbudet bør være.

For det tredje kommer det frem av enkeltvedtakene at kommunene har utfordringer når det gjelder personalets tegnspråkkompetanse. Kommunene har ikke personale med tegnspråkkompetanse som er i samsvar med kravet som følge av forskrift til opplæringslova § 14-2

tredje ledd. For det tilfellet der kompetansekravene er oppfylt, kan det likevel stilles spørsmål ved om den kompetansen som lærerne har er tilstrekkelig for at undervisningen i og på tegnspråk blir forsvarlig.

## **5 Rettspolitisk vurdering av reglene om retten til opplæring i og på tegnspråk**

### **5.1 Forslag til ny opplæringslov og standard**

Helt siden retten til opplæring i og på tegnspråk i grunnskolen ble regulert i forskrift for grunnskolen § 2-4, har det skjedd endringer i hvordan opplæringen er regulert og organisert. Nå er reguleringen av opplæring i og på tegnspråk undergitt ny vurdering, denne gangen som ledd i forslag til ny opplæringslov utarbeidet av Opplæringslovutvalget.<sup>82</sup> I den forbindelse er det aktuelt å se nærmere på om utvalgets forslag til ny opplæringslov avhjelper, viderefører eller svekker dagens regler om opplæring i og på tegnspråk. I denne vurderingen skal jeg ta utgangspunkt i kravet om forsvarlig opplæring, prinsippet om barnets beste og CRPD artikkel 24 om blant annet tegnspråk. Disse tre vil fungere som standarder jeg skal vurdere de nye reglene opp mot.

### **5.2 Nytt vilkår for rett til opplæring i og på tegnspråk**

I forslag til ny opplæringslov er retten til opplæring i og på tegnspråk tatt inn i § 4-4. Ifølge § 4-4 første ledd har elever med «hørselshemming» rett til opplæring i og på norsk tegnspråk. Dette er det samme vilkåret som ble tatt inn i den tidligere forskriften for grunnskolen § 2-4. Med forslaget oppstilles det kun et vilkår for å få rett til opplæring i og på tegnspråk, og det er at eleven har et hørselstap. Det kommer ikke frem av bestemmelsen hva som sees på som en hørselshemming, men ut fra en vanlig språkforståelse innebærer dette at eleven må ha et hørselstap eller en hørselsvanske. Døv kan være en form for et hørselstap, mens et eksempel på hørselsvanske kan være auditive prosesseringsvansker som betyr ulike vansker med bearbeiding av hørselsinntrykk.<sup>83</sup> Ifølge Opplæringslovutvalget er vurderingen av hva som er en hørselshemming en medisinskfaglig vurdering.<sup>84</sup> Utvalget presiserer at det ikke er nødvendig å skaffe dokumentasjon på dette og at det ikke stilles «krav til graden av hørselshemming».<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> NOU 2019: 23.

<sup>83</sup> Statped (2020b).

<sup>84</sup> NOU 2019: 23 s. 427 og 428.

<sup>85</sup> NOU 2019: 23 s. 428.

Ved å ha et slikt vilkår knytter man en rettighet til en funksjonsnedsettelse, i dette tilfellet hørselshemming. Ut fra den empiriske studien er det positivt at det ikke lenger stilles krav om tegnspråk som førstespråk. Med dette slipper eleven uklareheten rundt hvilket av de to alternative vilkårene som er oppfylt for å få opplæring i og på tegnspråk. Videre slipper eleven diskusjonen om hvorvidt eleven sitt førstespråk er tegnspråk eller ikke. Denne regelen avhjelper gjeldende rett i den grad regelen tydeliggjør hvem som har rett på opplæring i og på tegnspråk. Dessuten er dette i samsvar med CRPD artikkel 24 tredje ledd bokstav b og c om å legge til rette for innlæring av tegnspråk og sikre at døve og hørselshemmede barn får opplæring på tegnspråk. Dette siden vilkåret om hørselshemming omfatter døve og hørselshemmede elever. Imidlertid kan det stilles spørsmål ved å ha «hørselshemming» som vilkår.

For det første kan det være tvil både om hva som skal til for at vilkåret om hørselshemming er oppfylt og hvem som bestemmer at eleven har en hørselshemming. Opplæringslovutvalget har uttalt at vurderingen av om eleven har hørselshemming er en medisinskfaglig vurdering.<sup>86</sup> Dette innebærer at det er personer med medisinskfaglig kompetanse som bestemmer om eleven er hørselshemmet eller ikke, og dermed om eleven har rett på opplæring i og på tegnspråk eller ikke. Opplæringslovutvalget har likevel presisert at det ikke stilles «krav til graden av hørselshemming», og at det i vurderingen skal legges stor vekt på om foreldrene eller eleven mener at eleven har hørselshemming.<sup>87</sup> I vurderingen av om vilkåret om hørselshemming er oppfylt eller ikke er det derfor viktig at Opplæringslovutvalgets uttalelser følges slik at det legges stor vekt på hva foreldrene og eleven selv mener. Denne forutsetningen gjelder særlig i grensetilfeller.

For det andre ekskluderer dette vilkåret elever som ikke har hørselshemming, men som av andre årsaker har behov for opplæring i og på tegnspråk. Bakgrunnen for dette kan være at eleven har annen form for nedsatt funksjonsevne som medfører at vedkommende har behov for opplæring i og på tegnspråk. Etter dagens opplæringslov § 2-6 har disse elevene rett til tegnspråkopplæring dersom den sakkyndige vurderingen tilsier et behov for dette. På dette punktet svekker vilkåret om hørselshemming rettighetene til enkelte grupper av elever siden disse elevene ikke lenger har rett på opplæring i og på tegnspråk.

Vilkåret om hørselshemming fører også til ekskludering av elever som ikke har hørselshemming, men som av andre grunner er tegnspråklige. Eksempler på dette er hørende elever av døve foreldre og hørende elever med døve søsken. Dette er en videreføring av gjeldende rett siden disse elevene etter dagens opplæringslov § 2-6 ikke har rett til opplæring i og på tegn-

---

<sup>86</sup> NOU 2019: 23 s. 427 og 428.

<sup>87</sup> NOU 2019: 23 s. 428.

språk. Noen av interesseorganisasjonene for døve og hørselshemmede uttaler seg ikke direkte om vilkåret hørselshemming, men stiller seg negativ til hvordan vilkåret fremdeles setter begrensninger for denne elevgruppen.<sup>88</sup> Opplæringslovutvalget sier at de ser gode grunner til at disse elevene skal få opplæring i og på tegnspråk, men at de har flere innvendinger mot dette.<sup>89</sup>

Det første argumentet går ut på at det er krevende å anslå økonomiske og administrative konsekvenser av en utvidelse av retten til opplæring i tegnspråk. Selv om det kan være vanskelig å få oversikt over hvor mange som er en del av denne gruppen, er denne gruppen sårbar dersom de ikke får lært seg tegnspråk. Uten tegnspråk vil disse elevene ha begrenset mulighet til å kommunisere med sin egen familie og å forstå døvesamfunnets språklige identitet. Behovet for å anslå økonomiske og administrative konsekvenser nøyaktig bør derfor vike for disse elevens behov for opplæring i tegnspråk og prinsippet om barnets beste.

Et annet argument fra Opplæringslovutvalget er hvor krevende det er å lage en treffende avgrensning av målgruppen, herunder å avgjøre når en forelder eller et søsken har tegnspråk som førstespråk. Dette burde likevel ikke være til hinder for at disse elevene får rett til opplæring i tegnspråk, særlig når det allerede i dagens opplæringslov § 2-6 første ledd er et vilkår at eleven har tegnspråk som førstespråk. En løsning er dermed å videreføre vilkåret om førstespråk i den nye opplæringsloven. Videre kan den nye opplæringsloven for eksempel avgrense retten til opplæring til elever som er i nær relasjon med personer som har tegnspråk som førstespråk, og deretter definere elever av foreldre og elever med døve søsken som «nær relasjon». I familier med fostersøsken, stebarn og halvsøsken er det ikke like enkelt å definere «nær relasjon», men av hensyn til kommunikasjonen innad i familien burde disse barna også bli inkludert. En annen løsning kan være å regulere dette i forskrift til ny opplæringslov. Dersom disse reglene ikke skulle fungere etter sin hensikt kan for eksempel ansvarlig departement endre reglene i forskriften.

Opplæringslovutvalget sitt tredje argument går ut på at disse elevene vil kunne få ekstra belastning knyttet til lengre skoledager og eventuelt fritak fra fag som vil få konsekvenser for videre valgmuligheter i utdanningsløpet. For å unngå mulige fritak fra andre fag, kan timene i tegnspråk komme i tillegg til den undervisningen som eleven allerede har fra før av. Siden opplæring i tegnspråk ikke er en del av det ordinære opplæringstilbudet er det naturlig at disse elevene vil få et større omfang av undervisningstimer. I dag har elever med vedtak etter opplæringslova § 2-6 ekstra undervisningstimer på grunn av timene i tegnspråk. Ekstra undervis-

---

<sup>88</sup> Hørselshemmede barns organisasjon (2020), Norges Døveforbund (2020) punkt 5 og Språkrådet (2020) punkt 6.1.

<sup>89</sup> NOU 2019: 23 s. 428.

ningstimer bør derfor ikke være til hinder for at elever av døve foreldre eller elever med døve søsken får opplæring i tegnspråk. Opplæringen i tegnspråk er frivillig, så disse elevene blir ikke pålagt ekstra undervisningstimer til opplæring i tegnspråk dersom de ikke ønsker det.

Et fjerde argument er utfordringen med å finne lærere med tilstrekkelig kompetanse i norsk tegnspråk. Opplæringslovutvalget er bekymret for at utvidelsen av målgruppen vil føre til at tegnspråkressursene som i dag finnes blir spredt på enda flere skoler og klasser, også der behovet kanskje ikke er størst. Selv om det beste er at disse elevene får opplæring på nærskolen deres, kan disse elevene alternativt få fjernundervisning og deltidsopplæring i tegnspråk med hjemmel i forslag til ny opplæringslov § 13-3 om fjernundervisning og § 4-4 andre ledd om unntaket fra kravet om å gå på nærskolen. På denne måten vil disse elevene bruke de læreresressursene som allerede er tilgjengelig og samtidig bidra til å skape et større tegnspråkmiljø både på nærskolen og ved stedet for deltidsopplæringen. Videre har Opplæringslovutvalget nevnt at en slik utvidelse av målgruppen kan føre til at det prioriteres å bygge opp kompetanse i norsk tegnspråk, noe som igjen kan føre til flere lærere med tegnspråkkompetanse.

Et annet vilkår som opprinnelig var en del av dagens opplæringslov § 2-6, men som er fjernet i forslaget til ny opplæringslov § 4-4 er kravet om å utarbeide sakkyndig vurdering før vedtak treffes. Bakgrunnen for dette er ifølge Opplæringslovutvalget at forvaltningsloven § 17 forplikter kommunene til å påse at saker er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.<sup>90</sup> Videre nevner utvalget at elever som får opplæring i og på norsk tegnspråk som del av individuelt tilrettelagt opplæring, vil være omfattet av det generelle kravet om sakkyndig vurdering som følger av retten til individuelt tilrettelagt opplæring.<sup>91</sup> Med dette mener utvalget at vilkåret om sakkyndig vurdering ikke er nødvendig siden andre regler ivaretar formålet med den sakkyndige vurderingen.

Denne endringen avhjelper gjeldende rett på to måter. For det første fører endringen til at den pedagogisk-psykologiske tjenesten ikke lenger skal bestemme om visse elever skal få opplæring i og på tegnspråk eller ikke. For det andre tydeliggjør denne endringen at retten til å velge språk ligger hos foreldrene og eventuelt eleven selv, noe som er i samsvar med barnelova § 30 om foreldreansvaret og § 31 om barnet sin rett til å bli hørt. Familiene slipper de vanskelige, og noen ganger uriktige eller ufullstendige vurderingene knyttet til spørsmålet om eleven har tegnspråk som førstespråk og spørsmålet om eleven har behov for opplæring i og på tegnspråk. Flere interesseorganisasjoner støtter denne endringen.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> NOU 2019: 23 s. 427.

<sup>91</sup> NOU 2019: 23 s. 427.

<sup>92</sup> Hørselshemmede barns organisasjon (2020) og Norges Døveforbund (2020) punkt 3.

Imidlertid innebærer mangelen på sakkyndig vurdering om innholdet i opplæring i og på tegnspråk også en svekkelse av gjeldende rett, noe som Hørselshemmede barns organisasjon har pekt på.<sup>93</sup> Som jeg skal se på senere kan kommunen i forslag til ny opplæringslov velge om læreplanene for tegnspråklige elever skal følges eller ikke. Uten en sakkyndig vurdering som sier noe om hvordan undervisningen bør gjennomføres, risikerer elevene å få svekket sin rett til å velge læreplaner for tegnspråklige elever. Med dette risikerer eleven å ikke få den opplæringen som vedkommende har rett på og som samtidig er best tilpasset vedkommende. Dette er i strid med CRPD artikkel 24 tredje ledd bokstav b og c om å legge til rette for innlæring av tegnspråk og sikre at undervisningen av døve finner sted på det språk som er best tilpasset vedkommende. Verken forvaltningsloven § 17 eller den generelle bestemmelsen om sakkyndig vurdering vil avhjelpe mangelen på beskrivelse av hva opplæringen i og på tegnspråk skal gå ut på. Disse to bestemmelsene er generelle, og gjelder ikke spesifikt for elever som får vedtak etter forslag til ny opplæringslov § 4-4. Kravet om sakkyndig vurdering som skal beskrive hvordan undervisningen skal gjennomføres bør videreføres, og Statped med sin kompetanse innenfor hørselsfeltet bør få ansvaret for å utarbeide vurderingen.

### **5.3 Nye regler om opplæring i og på tegnspråk**

#### **5.3.1 Innholdet i opplæring i og på tegnspråk**

Opplæringslovutvalget har også foreslått endringer i innholdet i opplæringen i og på tegnspråk. Ifølge forslag til ny opplæringslov § 4-4 første ledd første punktum har elever med hørselshemming rett til «... opplæring i og på norsk teiknspråk.» Sammenlignet med dagens opplæringslov § 2-6 første ledd som kun har formuleringen «opplæring i og på teiknspråk», har det skjedd en språklig endring da det nye forslaget tydeliggjør at opplæringen gjelder «norsk» tegnspråk.

I forbindelse med innholdet i opplæringen foreslår Opplæringslovutvalget at elever med hørselshemming «... får anledning til å velge opplæring i faget tegnspråk etter læreplanen for norsk tegnspråk med ekstra timeressurs samtidig som de følger ordinære læreplaner i alle andre fag.»<sup>94</sup> Bakgrunnen for dette er at elevene skal slippe å måtte gå veien om spesialundervisning for å få opplæring i samsvar med læreplanen i norsk tegnspråk.<sup>95</sup> Dette avhjelper gjeldende rett siden forslaget fører til større fleksibilitet i valg av læreplaner, noe som både Hørselshemmede barns organisasjon og Språkrådet støtter.<sup>96</sup> Elever som ønsker opplæring i tegnspråk samtidig som de følger de ordinære læreplanene i alle fag, slipper nå å velge mellom å

---

<sup>93</sup> Hørselshemmede barns organisasjon (2020).

<sup>94</sup> NOU 2019: 23 s. 427.

<sup>95</sup> NOU 2019: 23 s. 426 og 427.

<sup>96</sup> Hørselshemmede barns organisasjon (2020) og Språkrådet (2020) punkt 6.3.

følge alle læreplanene etter forskrift til opplæringslova § 1-1 bokstav d eller å ha tegnspråk som spesialundervisning.

Opplæringslovutvalget uttaler videre at selv om eleven kun velger opplæring i tegnspråk, «er det ingenting i veien for at kommunen kan gi elevene tilbud om også å følge enkelte av de andre læreplanene» for elever med tegnspråk.<sup>97</sup> Imidlertid nevner utvalget at dette ikke er «... en rett eleven vil ha etter forslaget», noe som medfører en svekkelse av gjeldende rett.<sup>98</sup> Interesseorganisasjonene støtter ikke denne uttalelsen.<sup>99</sup> I praksis innebærer dette forslaget at retten til opplæring etter de tre alternative læreplanene for elever med vedtak om opplæring i og på tegnspråk etter opplæringslova § 4-4 blir fjernet. Hørselshemmede barns organisasjon peker på at elevene sin rett til å få opplæring i samsvar med de tre læreplanene blir overført til kommunen som får rett til å selv bestemme om elevene skal følge læreplanene eller ikke.<sup>100</sup> Dermed er det ikke lenger barnets behov for opplæring i og på tegnspråk som er avgjørende for hvilke læreplaner som følges, men hva kommunene har av økonomi og kompetanse hos lærerne. Sett hen til de to sakene som ble analysert i kapittel 4 vil dette medføre store konsekvenser for elevene, siden de fleste kommunene ikke har lærere med tilstrekkelig tegnspråk-kompetanse. I og med at kommunens behov blir satt foran elevens behov, er dette i strid med prinsippet om barnets beste.

Dersom forslaget til Opplæringslovutvalget blir fulgt opp, vil de ordinære læreplanene i fagene norsk, engelsk og musikk gjelde istedenfor læreplanene i norsk for elever med tegnspråk, engelsk for elever med tegnspråk og drama og rytmikk for hørselshemmede. De tre alternative læreplanene for tegnspråklige elever inneholder kompetansemål som er særlig tilpasset disse elevene. De ordinære læreplanene er ikke tilpasset disse elevene på samme måte. For eksempel er et kompetansemål i den ordinære læreplanen i engelsk at eleven etter 2. trinn skal kunne «lytte til og gjenkjenne språklyder og stavelser i ord».<sup>101</sup> Et annet eksempel er et kompetansemål fra den ordinære læreplanen i musikk. Ifølge dette kompetansemålet skal eleven etter 7. trinn «lytte, eksperimentere og skape nye uttrykk med instrumenter, kropp, stemme eller lyd fra andre kilder, og presentere resultatet».<sup>102</sup> Døve og hørselshemmede vil ha store utfordringer med å oppnå disse kompetansemålene, og i visse tilfeller vil disse ikke være mulige å oppnå. De ordinære læreplanene i norsk, engelsk og musikk har kompetansemål som forutsetter hørsel og tale, mens de alternative læreplanene for tegnspråklige elever har kompetansemål

---

<sup>97</sup> NOU 2019: 23 s. 427.

<sup>98</sup> NOU 2019: 23 s. 427.

<sup>99</sup> Hørselshemmede barns organisasjon (2020) og Norges Døveforbund (2020) punkt 4.

<sup>100</sup> Hørselshemmede barns organisasjon (2020).

<sup>101</sup> Utdanningsdirektoratet (u.å.a).

<sup>102</sup> Utdanningsdirektoratet (u.å.b).

som ikke forutsetter dette. Dersom elevene må følge de ordinære læreplanene, blir kravene som stilles til elevene uforsvarlige, og dette er ikke til elevenes beste. En opplæring som ikke er i samsvar med elevens forutsetninger kan medføre at eleven ikke får den utdanningen som er best tilpasset eleven.

### 5.3.2 Hvor opplæringen gis

I dagens opplæringslov følger det av § 2-6 andre ledd at kommunen kan «... bestemme at opplæringa i og på teiknspråk skal givast på ein annan stad enn den skolen eleven soknar til.» Opplæringslovutvalget foreslår å videreføre unntaket fra retten til å gå på nærskolen med noen språklige endringer i § 4-4 andre ledd hvor det fremgår at kommunen «... kan fastsetje kva skole opplæringa på norsk teiknspråk skal givast på.»

For døve og hørselshemmede elever er det betryggende med en slik regel da de har mulighet til å gå på en annen skole som har et større tegnspråkmiljø og lærere med tilstrekkelig tegnspråkkompetanse. Dette er i samsvar med CRPD artikkel 24 tredje ledd bokstav c om at undervisningen skal skje i et miljø som gir størst mulig faglig og sosial utvikling. Imidlertid har kommunen ikke en plikt til å gjøre dette, siden dette er en «kan»-bestemmelse som gir kommunen mulighet til å velge om kommunen skal tilby dette eller ikke. For elevens del er det derfor bedre om eleven har rett til å gå på en annen skole som har et større tegnspråkmiljø, noe som Norges Døveforbund legger til grunn.<sup>103</sup> På den andre siden kan noen av elevene eller foreldrene ønske at eleven heller skal få opplæringen i og på tegnspråk på nærskolen. Siden et avslag på tilbudet om å få opplæring i og på tegnspråk på en annen skole enn nærskolen fører til at tilbudet faller bort, er en slik bestemmelse ikke til fordel for elever som ønsker å få slik opplæring på nærskolen. Om Opplæringslovutvalgets forslag til § 4-4 andre ledd styrker eller svekker rettighetene til døve og hørselshemmede elever avhenger derfor av hva elevene eller deres foreldre ønsker.

Opplæringslovutvalget har videre foreslått en ny bestemmelse i § 4-4 første ledd andre punktum i forbindelse med stedet for opplæringen. Etter denne bestemmelsen kan opplæringen i tegnspråk gis på en annen skole hvis «skolen ikkje har lærarar som kan gi opplæring i norsk teiknspråk». Bakgrunnen for dette er ifølge utvalget at det får konsekvenser for fag- og timefordelingen dersom eleven velger opplæring i norsk tegnspråk etter læreplanen for norsk tegnspråk med ekstra timeressurs samtidig som eleven følger ordinære læreplaner i andre fag.<sup>104</sup> I den forbindelse mener utvalget at kommunen «... bør ha anledning til å beslutte at

---

<sup>103</sup> Norges Døveforbund (2020) punkt 3.

<sup>104</sup> NOU 2019: 23 s. 427.



opplæringen i norsk tegnspråk kan gis ved en annen skole.»<sup>105</sup> Dette innebærer at opplæringen i de ordinære læreplanene gis på nærskolen, mens opplæringen i faget norsk tegnspråk gis på en annen skole enn nærskolen.

Bestemmelsen vil etter dette både avhjelpe og svekke dagens regel om opplæring i tegnspråk. Det er i samsvar med CRPD artikkel 24 tredje ledd om opplæring i tegnspråkmiljø at eleven får tilgang til et miljø der det finnes lærer med tegnspråkkompetanse, og eventuelt elever som snakker tegnspråk. Imidlertid påpeker Språkrådet at denne bestemmelsen kan medføre at kommunene ikke vil prioritere å skape et tegnspråkmiljø på den skolen som eleven i utgangspunktet går på.<sup>106</sup> Dessuten kan dette være i strid med barnets beste siden eleven blir flyttet dit det finnes lærere med tegnspråkkompetanse, og dermed må veksle mellom å gå på to skoler, noe som Hørselshemmede barns organisasjon påpeker.<sup>107</sup> Med dette får eleven ikke all undervisningen på nærskolen. For eleven kan det derfor være bedre at lærere med tegnspråkkompetanse kommer dit eleven er.

Opplæringslovutvalget nevner videre at dets forslag om å åpne for at opplæringen gjennomføres som fjernundervisning kan være relevant i denne sammenheng.<sup>108</sup> I dagens opplæringslov finnes ingen regler om fjernundervisning i grunnskolen, men i forslaget til ny opplæringslov § 13-3 åpnes det opp for bruk av fjernundervisning i skolen. Vilkårene for dette er at «elevane og læraren kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemiddel», at det finnes «gode grunnar for å gjennomføre opplæringa» som fjernundervisning og at kommunen godtgjør at «... denne opplæringa er trygg og pedagogisk forsvarleg.» Selv om det nå stilles vilkår til bruk av fjernundervisning, gir dette forslaget inntrykk av at det er større mulighet for å gi tegnspråkundervisning som fjernundervisning.

Forslaget om å åpne opp for fjernundervisning fører til en svekkelse av gjeldende rett. Selv om fjernundervisning fører til at elevene får opplæring av lærere med tilstrekkelig tegnspråkkompetanse, er det grunn til å være skeptisk til fjernundervisning i tegnspråk, noe som interesseorganisasjonene gir uttrykk for.<sup>109</sup> Det er spesielt vanskelig med fjernundervisning i språkfag, og særlig for elever i grunnskolen som kan slite med å holde fokuset og bli slitne av undervisning via skjerm. Eleven i den første saken som ble analysert i kapittel 4 får deltidsopplæring i tillegg til fjernundervisning. Dersom eleven kun hadde fått fjernundervisning i tegnspråk hadde både tegnspråkmiljøet rundt eleven og elevens egen språkutvikling blitt for-

---

<sup>105</sup> NOU 2019: 23 s. 427.

<sup>106</sup> Språkrådet (2020) punkt 6.2.

<sup>107</sup> Hørselshemmede barns organisasjon (2020).

<sup>108</sup> NOU 2019: 23 s. 427.

<sup>109</sup> Hørselshemmede barns organisasjon (2020) og Norges Døveforbund (2020) punkt 8.

ringet. Elever har behov for å møte andre tegnspråklige elever og samhandle med dem på tegnspråk for å utvikle et godt språk. Fjernundervisning kan ikke erstatte fysisk oppmøte og sosialt miljø. Dette er ikke i samsvar med CRPD artikkel 24 tredje ledd bokstav b og c om å legge til rette for innlæring av tegnspråk og at opplæringen skal skje i et miljø som gir størst mulig faglig og sosial utvikling. For disse elevene kan konsekvensene av fjernundervisning til en viss grad avhjelpest dersom det oppstilles krav om å kombinere fjernundervisningen med deltidsundervisning.

### 5.3.3 Krav til kompetanse

Opplæringslovutvalget viderefører stort sett reglene om personalets kompetanse i forslag til ny opplæringslov kapittel 15. Dette innebærer at § 15-3 i likhet med gjeldende rett ikke nevner noe om hva som er relevant kompetanse i de ulike fagene, men at dette skal reguleres i forskrift, jf. tredje ledd. Videre fremgår det av § 15-3 andre ledd at utvalget viderefører adgangen til å fravike kravene om kompetanse i undervisningsfag i tilfeller der skolen ikke har nok kvalifiserte lærere i faget.

Det er positivt at kravet om formell kompetanse i tegnspråk videreføres i forskrift til opplæringslova slik at man sikrer kvalifiserte lærere i tegnspråk. Imidlertid kommer det frem av den empiriske analysen at det er vanskelig å etterleve forskriftsbestemmelsen om relevant kompetanse i opplæringen for elever med vedtak etter opplæringslova § 2-6. Å videreføre reglene avhjelper ikke de utfordringene som skolen møter på når det gjelder lærere med formell tegnspråkkompetanse, og dette vil gå utover døve og hørselshemmede elever.

Ifølge CRPD artikkel 24 fjerde ledd har Norge plikt til å utdanne lærere som kan tegnspråk, herunder lærere som er døve eller hørselshemmede. Om det utdannes nok lærere med formell tegnspråkkompetanse er ikke en rettslig problemstilling, men en politisk problemstilling. I dag finnes det ingen egen utdanning for personer som har lyst til å bli lærere i tegnspråk, slik at man må ta årsstudium i tegnspråk dersom man vil undervise i tegnspråk. OsloMet jobber nå med prosjektet Tegnspråkløftet som blant annet skal bidra til å utvikle utdanningstilbudet i tegnspråk, særlig for personer som er tegnspråklige.<sup>110</sup> Dette bidrar til at Norge oppnår sin forpliktelse i CRPD artikkel 24 fjerde ledd om å utdanne døve og hørselshemmede lærere. Tidligere hadde OsloMet i samarbeid med andre utdanningsinstitusjoner deltidstilbud om videreutdanning i tegnspråk for lærere som ikke kan tegnspråk, men disse har lagt ned dette tilbudet fra og med høsten 2021.<sup>111</sup> Som den første saken viser har kommuner som regel få andre muligheter til å skaffe kompetanse enn å gi eksisterende personale videreutdanning.

---

<sup>110</sup> OsloMet (2021).

<sup>111</sup> Personlig kommunikasjon i samtale med N.N. i OsloMet 16. april 2021.

Siden de færreste lærere vil ha mulighet til å ta et årsstudium i tegnspråk på fulltid for å tilfredsstillere kompetansekravet i tegnspråk bør deltidstilbudet om videreutdanning i tegnspråk bestå.

Det at Opplæringslovutvalget stort sett viderefører reglene om personalets kompetanse innebærer at det i forslag til ny opplæringslov § 4-4 om opplæring i og på tegnspråk ikke nevnes noe om bruk av tolk i opplæringen. Selv om analysen av dagens opplæringslov § 2-6 i kapittel 3 viser at skolen ikke har rett til å bruke tolk i undervisningen i grunnskolen, kommer det frem av den andre saken i kapittel 4 at det brukes tolk i skolen. For å klargjøre dette foreslår Språkrådet at det bør komme tydelig frem av forslaget til ny opplæringslov § 4-4 at det ikke er adgang til å bruke tolk i undervisningen.<sup>112</sup> Med dette vil døve og hørselshemmede elever bli sikret sin rett til å få undervisningen på tegnspråk av en lærer med tegnspråkkompetanse fremfor å få hele eller deler av undervisningen gjennom tegnspråktolk. Dette forutsetter i så fall at det faktisk finnes lærere med tegnspråkkompetanse tilgjengelig.

#### **5.4 Nye regler om spesialundervisning**

Opplæringslovutvalget har i sin utredning foreslått endringer i reguleringen av spesialundervisningen som blant annet innebærer ny terminologi og oppdeling av eksisterende rettigheter. I tillegg er det i § 10-6 nedfelt krav om kompetanse for å gi individuelt tilrettelagt opplæring. I og med at det i dagens opplæringslov ikke stilles krav om kompetanse hos personale for å gi spesialundervisning, avhjelpes dette av at forslaget til ny opplæringslov stiller krav til kompetanse hos personale for å gi individuelt tilrettelagt opplæring. I de to sakene som ble analysert i kapittel 4 kommer det frem at spesialundervisningen som elevene er blitt innvilget, skal utføres av personale med ulik kompetanse. Med § 10-6 om krav til kompetanse vil elevene som får individuelt tilrettelagt opplæring bli sikret at opplæringen gis av noen med formell kompetanse. Dette er i samsvar med kravet om forsvarlig opplæring.

## **6 Avslutning**

Elever som oppfyller et av vilkårene etter opplæringslova § 2-6 første ledd har rett til å få opplæring i tegnspråk som eget fag, egen læreplan i fagene norsk, engelsk og musikk og undervisning i andre fag på tegnspråk. Videre oppstilles det krav i forbindelse med hvor opplæringen skal gis og lærernes kompetanse. I praksis er det ikke alltid disse reglene følges opp av kommunen eller skolen. Elevene og deres foreldre kan møte på problemer i forbindelse med spørsmålet om vilkårene for å få opplæring i og på tegnspråk er oppfylt og hva opplæringen

---

<sup>112</sup> Språkrådet (2020) punkt 6.2.

etter § 2-6 skal gå ut på. Som oftest er det mangel på lærere med tilstrekkelig tegnspråkkompetanse som gjør det vanskelig for elevene å få oppfylt sine rettigheter.

Regjeringen har nedsatt et utvalg som skal utrede og vurdere behovet for den rettslige reguleringen av opplæringen i grunnskolen og den videregående skolen. Opplæringslovutvalget har i forbindelse med dette gitt forslag om ny opplæringslov som dels viderefører og dels endrer reglene for retten til opplæring i og på tegnspråk. Noen av utvalgets forslag avhjelper gjeldende rett, mens andre forslag har den motsatte virkningen.

Selv om det er opplæringslova og forskrift til opplæringslova som er det viktigste regelverket som elever, deres familier, kommuner og skoler forholder seg til, er det andre regler som muligens kan være like viktige. En av dem er CRPD som Norge kun har ratifisert, men ikke inkorporert. Den 9. mars 2021 drøftet Stortinget for tredje gang forslaget om at CRPD skulle inkorporeres i menneskerettsloven, men dette forslaget fikk ikke flertall.<sup>113</sup> Det er uklart om CRPD i fremtiden vil bli tatt inn i menneskerettsloven, men hvis dette skjer, vil CRPD være av stor betydning for døve og hørselshemmede elever i grunnskolen. Et annet regelverk som kan få betydning for disse elevene er språklova. Regjeringen fremmet den 12. mai 2020 forslag til språklov som blant annet fastsetter at norsk tegnspråk er det nasjonale tegnspråket.<sup>114</sup> Denne loven er vedtatt av Stortinget og skal sanksjoneres av Kongen.<sup>115</sup> Det gjenstår å se hvilken betydning språklova får for døve og hørselshemmede elever i grunnskolen.

Det er mulig at tiden er moden for en vurdering av om det kan være aktuelt å enten gjenopprette døveskoler eller å opprette tegnspråkskoler hvor undervisningsspråket er tegnspråk og som tar imot alle elever som ønsker å gå der uavhengig av hørselstap. Med dette vil barn og unge kunne være en del av et større tegnspråkmiljø samtidig som de får tilgang til flere lærere med tegnspråkkompetanse. Dette vil også løse flere av de rettslige utfordringene som døve og hørselshemmede elever møter på i dag. På den andre siden har Norge underskrevet Salamanca-erklæringen som har inkludering som overordnet prinsipp. Videre er det vanskelig å kombinere slike skoler med prinsippet om nærskolen. Som rettsutviklingen av opplæringen i og på tegnspråk viser, er ikke rettstilstanden bastant, og det gjenstår å se om det i fremtiden gis regler som bidrar til at døve og hørselshemmede får opplæring som i større grad er tilpasset dem.

---

<sup>113</sup> Stortinget (u.å.a).

<sup>114</sup> Prop. 108 L (2019–2020) s. 115.

<sup>115</sup> Stortinget (u.å.b).

## Litteraturliste

### Litteratur

#### *Bøker og artikler*

Borchgrevink, Hans Melchior. «Cochleaimplantat.» *Tidsskrift for Den norske legeforening*, nr. 25 (2001) s. 2915. <https://tidsskriftet.no/2001/10/redaksjonelt/cochleaimplantat>.

Kjølbros, Jon Fridrik. *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. For praktikere*. 4. utg., København: Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2017.

Ruud, Morten og Geir Ulfstein. *Innføring i folkerett*. 5. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2018.

#### *Avisartikler*

Cissé, Mariam Eltervåg. «Mamma er redd for at hørselshemmet sønn blir sittende alene når han begynner i barnehagen.» *NRK*, 17. desember 2020.

<https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/tilrettelegging-for-nedsatt-horsel-gjor-at-flere-familier-i-alta-velger-a-flytte-til-sorover-1.15283138> hentet 11.01.2021.

De Rosa, Marie. «Hørselshemmede Kaia (14) må ha tolk i klasserommet.» *Dagsavisen*, 11. desember 2018. <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/horselshemmede-kaia-14-ma-ha-tolk-i-klasserommet-1.1246830> hentet 11.01.2021.

Isachsen, Henriette Bertheussen. «Manglet tegnspråklærer – Kristiane (11) måtte flytte.» *NRK*, 9. september 2020. <https://www.nrk.no/kultur/mangelfull-kunnskap-om-tegnsprak-i-norsk-skole-1.15129308> hentet 11.01.2021.

#### *Nettside*

OsloMet. «Et løft for norsk tegnspråk.» (2021) <https://www.oslomet.no/om/nyheter/loft-for-norsk-tegnspreek> hentet 07.03.2021.

Regjeringen. «NOU 2019: 23.» (u.å.) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2682434/> hentet 18.03.2021.

Statped. «Auditive prosesseringsvansker (APD).» (2020b) <https://www.statped.no/horsel/andre-utfordringer/auditive-prosesseringsvansker-apd/> hentet 27.03.2021.

Statped. «Deltidsopplæring for hørselshemmede grunnskoleelever.» (2021) <http://statped.no/tjenester/deltidsopplaring-for-horselshemmede-grunnskoleelever/#> hentet 28.04.2021.

Statped. «Fagområder.» (u.å.) <https://www.statped.no/fagomrader/> hentet 26.01.2021.

Statped. «Lovverk knyttet til tegnspråkopplæring.» (2020a)

<http://statped.no/horsel/tegnsprak/lovverk-knyttet-til-tegnsprakopplaring/#opplaring-i-tegnsprak-etter-opplaringslova--5-1> hentet 10.04.2021.

Stortinget. «Lov om språk (språklova).» (u.å.b) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=79775> hentet 15.03.2021.

Stortinget. «Representantforslag om å inkorporere FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i menneskerettsloven.» (u.å.a) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=81479> hentet 15.03.2021.

Universitetet i Oslo. «Personvern og oppgaveskriving.» (2017) <https://www.uio.no/studier/eksamen/personvern-oppgaveskriving/> hentet 13.04.2021.

Utdanningsdirektoratet. «De pedagogiske tilbudene – hørselshemmede i grunnskolen.» (2015) <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/horselshemmede/grunnskole/det-pedagogiske-tilbudet/> hentet 29.01.2021.

Utdanningsdirektoratet. «Engelsk (ENG01-04). Kompetansemål og vurdering.» (u.å.a) <https://www.udir.no/lk20/eng01-04/kompetansemaal-og-vurdering/kv1> hentet 11.03.2021.

Utdanningsdirektoratet. «Musikk (MUS01-02). Kompetansemål og vurdering.» (u.å.b) <https://www.udir.no/lk20/mus01-02/kompetansemaal-og-vurdering/kv195> hentet 11.03.2021.

## **Norske rettskilder**

### ***Lover og forskrifter***

- 1814 Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.
- 1962 Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- 1969 Lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen (grunnskolelova) [opphevet].
- 1981 Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova).
- 1989 Forskrift 17. november 1989 nr. 1184 for grunnskolen [opphevet].
- 1998 Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).
- 1999 Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
- 2003 Lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova).
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).

- 2006      Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova.
- 2021      Lov 8. april 2021 nr. 89 om språk (språklova) [ikke trådt i kraft per 18. mai 2021].

### **Forarbeider**

- Innst. 203 S (2012–2013)      *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.*
- NOU 2019: 23      *Ny opplæringslov.*
- Ot.prp. nr. 46 (1997–1998)      *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).*
- Ot.prp. nr. 78 (1998–1999)      *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).*
- Ot.prp. nr. 40 (2007–2008)      *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova.*
- Prop. 84 L (2011–2012)      *Endringar i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.).*
- Prop. 103 L (2015–2016)      *Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.).*
- Prop. 108 L (2019–2020)      *Lov om språk (språklova).*
- St.meld. nr. 35 (2007–2008)      *Mål og mening – Ein heilskapleg norsk språkpolitikk.*

### **Dommer**

- HR-2016-2229-A.
- HR-2018-456-P (Nesseby).
- HR-2018-2096-A.

### **Sivilombudsmannen**

- SOM-2016-1689.
- SOM-2017-2040.

### **Rundskriv, veileder, oppdragsbrev og dokumenter**

- Innst. S. nr. 279 (2000–2001). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2000 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen).*
- 30.05.2001. <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og->

[publikasjoner/publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2000-2001/inns-200001-279/?lvl=0](#) hentet 10.02.2021.

Utdanningsdirektoratet. *Bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen*, 2010. Udir-3-2010. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Innhold-i-opplaringen/Udir-3-2010-Bruk-av-alternative-opplaringsarenaer-i-grunnskolen/> hentet 06.02.2021.

Utdanningsdirektoratet. *Kunnskapsløftet – om fag- og timefordeling for grunnskoleopplæringen og tilbudsstrukturen i videregående opplæring*, 2020. Udir-1-2020. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Innhold-i-opplaringen/udir-1-2020/> hentet 06.02.2021.

Utdanningsdirektoratet. *Oppdragsbrev nr. S 01-13*, 2013. <https://www.statped.no/globalassets/fagomrader/horsel/horsel-2/dokumenter/deltidsopplaring/hk-deltidsopplaring-oppdragsbrev-2013-02-21.pdf> hentet 28.04.2021.

Utdanningsdirektoratet. *Veilederen Spesialundervisning*, 2014. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/> hentet 10.04.2021.

### **Høringssvar**

Hørselshemmede barns organisasjon. *Høringsinnspill NOU 2019: 23 Ny opplæringslov*. 2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2687171/?uid=0f75efb1-6f7c-4cda-b17f-260e8ecc1475>.

Norges Døveforbund. *Norges Døveforbund sine innspill til Opplæringsloven*. 2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2687171/Download/?vedleggId=88695c94-5175-46fe-bb55-6282adbe728d>.

Språkrådet. *Høyringsfråsegn om NOU 2019: 23 Ny opplæringslov*. 2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2687171/Download/?vedleggId=38f8c0db-5bb4-4e21-bba5-d11aa9210b6c>.

### **Internasjonale rettskilder**

#### ***Konvensjoner og erklæringer***

Verdenserklæringen om menneskerettigheter      *Universal Declaration of Human Rights*, Paris 10 December 1948.

EMK      *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Roma 4 November 1950.

ØSK      *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, New York 16 December 1966.



Barnekonvensjonen	<i>Convention on the Rights of the Child</i> , New York 20 November 1989.
Salamanca-erklæringen	<i>The Salamanca statement and framework for action on special needs education</i> , Salamanca 7–10 June 1994.
CRPD	<i>Convention on the Rights of Persons with Disabilities</i> , New York 13 December 2006.

### ***EU-rettsakt***

Forordning 2016/679	<i>Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) [GDPR] [PVF].</i>
---------------------	---

### ***Rettspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen***

Cyprus v. Turkey	<i>Case of Cyprus v. Turkey</i> , no 25781/94, 10. mai 2001.
------------------	--

### ***Generelle kommentarer***

ØSK-komiteén (Committee on Economic, Social and Cultural Rights). *General Comment No. 13 on the right to education*. E/C.12/1999/10. (1999).

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f10&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f10&Lang=en) hentet 24.01.2021.

FNs barnekomité (Committee on the Rights of the Child). *General Comment No. 9 on the rights of children with disabilities*. CRC/C/GC/9. (2006).

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f9&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f9&Lang=en) hentet 22.01.2021.

CRPD-komiteén (Committee on the Rights of Persons with Disabilities). *General Comment No. 4 on the right to inclusive education*. CRPD/C/GC/4. (2016).

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/4&Lang=en) hentet 25.01.2021.