

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref.

Deres brev av:

Vår ref.

200502195-185
LIGA

Emnekode

SARK-2000

Dato

31. januar 2008

Høringsinnspill - forslag til endringer i opplæringsloven vedrørende fritak og undervisning i KRL-faget

Vedlagt følger høringsinnspill fra Bergen kommune vedrørende forslag til endring i opplæringsloven. Saken er utarbeidet av Byrådsavdeling for barnehage og skole og ble behandlet i Bystyret 28.01.08 sak 13-08.

Bystyret fattet følgende vedtak:

1. Bergen kommune tar til orientering forslag til endringer i lov av 17.juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringen (opplæringsloven)
2. Bergen kommune ønsker å opprettholde lovteksten i opplæringsloven § 2-4 slik den står i dag fordi Bergen kommune mener det allerede er gjennomført tilstrekkelige endringer til at kritikken mot KRL-faget som foreligger i dommen fra EMD imøtekommes, og til at dagens KRL-fag er i overensstemmelse med menneskerettighetene. Bergen kommune mener departementets forslag svekker elevenes mulighet til kjennskap om kristendommens plass i norsk tradisjon og kultur
3. Bergen kommune støtter departementets forslag om at foreldrene skal informeres om innholdet i opplæringen. Samtidig mener Bergen kommune at dommen i EMD bedre imøtekommes ved å lovfeste en full fritaksrett i opplæringslovens § 2-3, og ber departementet vurdere å innføre full fritaksordningen for å imøtekomme dommen fra Den europeiske menneskerettsdomstolen. Alternativer for de elever/foreldre som ønsker fullt fritak må utredes

Med vennlig hilsen

Anne-Marit Presterud
Kommunaldirektør

Merete Bogen
Seksjonsleder

Dato: 13. desember 2007

Byrådsak 15/08

Byrådet

Høringsuttalelse - forslag til endringer i opplæringsloven vedrørende fritak og undervisning i KRL-faget

LIGA SARK-2000-200502195-171

Hva saken gjelder:

Det foreligger brev datert 05.12.2007 fra Det kongelige kunnskapsdepartement med invitasjon til å gi uttalelser om forslag til endringer i lov av 17.juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringen (opplæringsloven) på høring.

Endringsforslagene kommer på bakgrunn av at Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) i dom av 29.06.07 fastslo at KRL-faget i grunnskolen i Norge krenket Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Domstolen vurderte faget slik læreplanen og det rettslige rammeverket for faget var i 1997. Kunnskapsdepartementet foreslår endringer på følgende områder i loven:

- Fritak fra aktiviteter m.m. i opplæringa (opplæringsloven § 2-3a)
- Undervisningen i faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap (opplæringsloven § 2-4)

Byrådet ønsker å opprettholde lovformuleringen i § 2-4 slik den står i dag. Byrådet mener det allerede er gjennomført tilstrekkelige endringer til at kritikken mot KRL-faget som foreligger i dommen i EMD imøtekommes, og at dagens KRL-fag er i overensstemmelse med menneskerettighetene. Byrådet viser her til de endringene som ble gjort i fritaksordningen 2001 og til revisjonen av læreplanen i 2002, videre endringene som kom som en konsekvens av uttalelsene fra FN's menneskerettighetskomité i 2005. Byrådet er opptatt av at skolen ikke svekker kristendommens posisjon i faget eller svekker elevenes muligheter til å få tilstrekkelig kunnskap om vår kristne kulturarv ut fra den plass kristendommen har i nasjonal historie og tradisjon. Byrådet mener dagens lovtekst ivaretar dette mens departementets nye forslag medfører en svekkelse.

Bergen kommune mener at dommen i EMD bedre imøtekommes ved å lovfeste en full fritaksrett i opplæringslovens § 2-3 enn å endre på undervisningen i KRL-faget.

Høringsnotat og forslag til endringer ligger på departementets internettside: [Høring – forslag til endringer i opplæringsloven](#)

Høringsfristen er 3.februar 2008.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

Saken legges frem for bystyret pga. sakens prinsipielle karakter

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Bergen kommune tar til orientering forslag til endringer i lov av 17.juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringen (opplæringsloven)
2. Bergen kommune ønsker å opprettholde lovteksten i opplæringsloven § 2-4 slik den står i dag fordi Bergen kommune mener det allerede er gjennomført tilstrekkelige endringer til at kritikken mot KRL-faget som foreligger i dommen fra EMD imøtekommes, og til at dagens KRL-fag er i overensstemmelse med menneskerettighetene. Bergen kommune mener departementets forslag svekker elevenes mulighet til kjennskap om kristendommens plass i norsk tradisjon og kultur
3. Bergen kommune støtter departementets forslag om at foreldrene skal informeres om innholdet i opplæringen. Samtidig mener Bergen kommune at dommen i EMD bedre imøtekommes ved å lovfeste en full fritaksrett i opplæringslovens § 2-3, og ber departementet vurdere å innføre full fritaksordningen for å imøtekomme dommen fra Den europeiske menneskerettsdomstolen. Alternativer for de elever/foreldre som ønsker fullt fritak må utredes

Monica Mæland
byrådsleder

Tomas Moltu
byråd for barnehage og skole

Saksutredning:

1. Høringsbrev

Det foreligger brev datert 05.12.2007 fra Det kongelige kunnskapsdepartement med invitasjon til å gi uttalelser om forslag til endringer i lov av 17.juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringen (opplæringsloven) på høring. Forslagene kommer på bakgrunn av dom i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen mot KRL-faget.

Forslagene omfatter endringer på følgende områder:

- Fritak fra aktiviteter m.m. i opplæringa (opplæringsloven § 2-3a)
- Undervisningen i faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap (opplæringsloven § 2-4)

Høringsnotat og forslag til endringer ligger på departementets internettside: [Høring – forslag til endringer i opplæringsloven](#)

Høringsfristen er 3.februar 2008.

2. Bakgrunn

2.1 Historikk

Kristendoms-kunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL) ble innført høsten 1997 og erstattet de to fagene kristendoms-kunnskap og alternativ livssynsundervisning. KRL-faget skal være et ordinært skolefag på linje med de andre fagene, og gi kunnskap om religioner og livssyn, ikke opplæring til en bestemt tro. Formålet med faget er å få til et samlende skolefag der elevene så langt som mulig deltar i en felles undervisning, der undervisningen skal gjennomføres med respekt for elevenes livssynsbakgrunn og være med på å skape felles kulturelle referanserammer.

Faget og fritaksreglene har vært behandlet flere ganger av Stortinget. På grunnlag av blant annet to evalueringer av faget, ble det fra 2002 gjennomført en omfattende revisjon av læreplan og fritaksordning. Både reglene for fritak og innholdet i selve faget ble forenklet. Fagets navn ble endret til "Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap", blant annet for å tydeliggjøre den kvalitative likestillingen mellom de ulike delene av faget.

KRL-faget førte til kritikk fra ulike tros- og livssynssamfunn og staten ble i 1998 saksøkt med krav om rett til fullt fritak fra faget. Saken er behandlet i samtlige norske rettsinstanser, og i 2001 ble staten frifunnet i Høyesterett. Saksøkerne klagde Norge inn for FNs menneskerettighetskomité og for Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). Menneskerettskomiteen i FN uttalte at rammen rundt KRL-faget var i strid med artikkel 18 nr.4 i FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Dette førte til at det ble gjort endringer i formålet for KRL-faget, i reglene for fritak og i læreplanen for faget.

2.2 Dom i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen

EMD fastslo i dom av 29.juni 2007 at KRL-faget krenket Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Domstolen vurderte faget slik læreplanen og det rettslige rammeverket for faget var i 1997. Norge som stat er bundet av konvensjonen og dommen. Dommen slo fast at de overordnede formålene for KRL-faget er i samsvar med prinsippene om pluralisme og objektivitet i EMK, og at kristendommen kan utgjøre en større del av pensum enn andre religioner og livssyn uten å være i strid med EMK. Men samtidig

fant EMD at det er kvalitative skiller i undervisningen i kristendom sammenlignet med de andre delene av faget, og at det derfor er uklart hvordan formålet med faget: "å fremme forståelse, respekt og dialog", kan nås. Domstolen konkluderte derfor med at de samlede kristendomselementene i faget er i strid med EMK. Dommen omtalte også deltakelse i religiøse aktiviteter og uttrykte bekymring særlig for de yngste elevene. Fritaksordningen fra 1997 anses heller ikke å være i samsvar med EMK.

3. Høringsforslag om Fritak fra aktiviteter m.m. i opplæringen

3.1 Bakgrunn for endringsforslaget

EMD drøftet om fritaksordningen kan kompensere for at KRL-faget er i strid med menneskerettighetene og konkluderte med at det kunne ordningen ikke. De pekte på at ordningen krever god informasjon til foreldre, noe som er vanskelig å oppfylle. De pekte også på at søknad om fritak innebar risiko for at foreldrene måtte vise frem intime sider ved egen tro, og at fritakssøknader kan gi grobunn for konflikt med skolen.

På bakgrunn av konklusjonen fra FN's menneskerettighetskomité ble det gjort endringer i reglene for fritak i 2005. Kravet om begrunnelse for fritak ble fjernet, foreldre trenger kun å sende melding til skolen. Det ble også tatt inn et krav om årlig informasjon inn i reglene for fritak. En paragrafoverskrift ble endret fra "Fritak fra religiøse aktiviteter" til "Fritak fra aktiviteter m.m. i opplæringa" og paragrafen om fritak ble tatt ut av opplæringsloven og gjort til en generell bestemmelse.

Dette imøtekommer noe av kritikken i dommen fra EMD i 2007, men dommen fra EMD peker også på at det er en forutsetning for å sende melding om fritak at foreldre har god nok kunnskap om innholdet i opplæringen. Departementet foreslår derfor å presisere kravet om informasjon til foreldre ved å føye til "*og innhaldet i opplæringa*" i det fjerde leddet i opplæringslova § 2-3a. Forslaget fra departementet har i liten grad økonomiske konsekvenser.

3.2 Departementets forslag til ny lovtekst (endring i kursiv):

§ 2-3a. Fritak frå aktivitetar m.m. i opplæringa

Elevar skal etter skriftleg melding frå foreldra få fritak frå dei delar av undervisninga ved den enkelte skolen som dei ut frå eigen religion eller eige livssyn opplever som utøving av ein annan religion eller tilslutning til eit anna livssyn, eller som dei på same grunnlag opplever som støytande eller krenkjande. Det er ikkje nødvendig å grunngi melding om fritak etter første punktum.

Det kan ikkje krevjast fritak frå opplæring om kunnskapsinnhaldet i dei ulike emna i læreplanen. Dersom skolen på eit slikt grunnlag ikkje godtek ei melding om fritak, må skolen behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova.

Skolen skal ved melding om fritak sjå til at fritaket blir gjennomført, og leggje til rette for tilpassa opplæring innanfor læreplanen.

Skoleeigaren skal årleg informere elevane og foreldra til elevar under 15 år om reglane for fritak *og om innhaldet i opplæringa*.

Elevar som har fylt 15 år, gir sjølv skriftleg melding som nemnt i første ledd

3.3 Byrådets kommentar:

Byrådet støtter departementets forslag om at foreldrene skal informeres om innholdet i opplæringen. Samtidig mener byrådet at den begrensede fritaksordningen fremdeles legger en byrde på barn og foreldre, disse må sette seg inn i hele faget for å vite hvilke deler de ønsker fritak fra. Dommen i EMD kritiserer vanskelighetene ved praktiseringen av den delvise fritaksretten og byrådet er av den oppfatning at den begrensede fritaksretten slik den er i dag

er svært vanskelig å gjennomføre i praksis. Selv om KRL er et ordinært skolefag, og ikke en arena for trospåvirkning, er det viktig at foreldre har adgang til å reservere seg mot deltakelse i det de oppfatter som religiøse aktiviteter i uoverensstemmelse med egen tro eller eget livssyn. Byrådet er derfor opptatt av å styrke fritaksretten og ber om at departementet vurderer å innføre full fritaksordning der også alternativer for de foreldre/elever som ønsker fullt fritak utredes.

Byrådet mener at en innføring av full fritaksrett bedre vil kunne imøtekomme kritikken fra FN's menneskerettighetskomité og EMD enn en endring av § 2-4 i opplæringsloven.

4. Høringsforslag om undervisningen i faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap

EMD gjennomgår formålet med undervisningen i KRL slik det er formulert i opplæringslova § 2-4, og dommen påpeker at begrepet "grundig" bare brukes om emnet kristendoms-kunnskap, ikke om de andre religionene og livssynene. EMD finner etter en samlet vurdering at det er kvalitative skiller mellom elementene i kristendommen og de andre elementene i faget. Dette er i strid med EMK. De kommenterer også "religiøse aktiviteter" og påpeker at de aktivitetene som er omfattet av dette vil kunne påvirke yngre elever på en måte som er i strid med EMK. EMD's konklusjon er at når man ser på helheten: formålsparagrafen, § 2-4 og de andre rammene i faget i sammenheng er det kvalitative skiller mellom opplæringen i kristendoms-kunnskap og de andre elementene i faget. Dette er i strid med EMK.

4.1 Gjeldende rett

Som med fritaksordningen er det også gjort endringer i § 2-4, blant annet som en oppfølging av uttalelsen fra FN's menneskerettighetskomité. Ordene "ta utgangspunkt i grunnskolen sin føremålsparagraf § 1-2" ble tatt bort, og "evangelisk-luthersk tru" ble endret til "evangelisk-luthersk kristendomsforståing".

§ 2-4 slik den fremstår i dag:

§ 2-4. Undervisninga i faget kristendoms- religions- og livssynskunnskap

Undervisninga i kristendoms-, religions- og livssynskunnskap skal

- gi grundig kjennskap til Bibelen og kristendommen som kulturarv
- gi grundig kjennskap til evangelisk-luthersk kristendomsforståing og ulike kristne kyrkjesamfunn
- gi kjennskap til andre verdsreligionar og livssyn
- gi kjennskap til etiske og filosofiske emne
- fremje forståing og respekt for kristne og humanistiske verdiar
- fremje forståing, respekt og evne til dialog mellom menneske med ulik oppfatning av trudoms- og livssynsspørsmål.

Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap er eit ordinært skolefag som normalt skal samle alle elevar. Undervisninga i faget skal ikkje vere forkynnande.

Den som skal undervise i kristendoms-, religions- og livssynskunnskap, skal presentere kristendommen, dei ulike verdsreligionar og livssyn ut frå deira eigenart. Dei same pedagogiske prinsippa skal leggjast til grunn for undervisninga i dei ulike emna.

4.2 Departementes forslag til ny lovtekst

De to siste avsnittene i dagens lovtekst i opplæringslova § 2-4 setter langt på vei rammer som sikrer at faget er objektivt, kritisk og pluralistisk. Ved å la denne delen av formålet være

utgangspunkt for ei ny lovtekst, vil en få et formål som sikrer at faget er i samsvar med menneskerettighetene. For å sørge for at faget er objektivt, kritisk og pluralistisk, foreslås det at disse begrepene tas inn i formålet. Departementet foreslår også å endre navnet på faget til "religion, livssyn og etikk" for å tydeliggjøre at alle religioner og livssyn skal behandles kvalitativt likeverdig. Navnet på faget slik det er i dag viser ikke til etikkdelen, som er en sentral del av faget. Faget har også et annet navn enn i videregående opplæring, der faget heter "religion og etikk". Kunnskapsløftet har gjennomgående læreplaner i hele grunnopplæringen, og en harmonisering av de to navnene vil derfor også være grunnlagt i Kunnskapsløftet.

Forslaget til nytt navn krever endring i opplæringsloven § 2-3 i tillegg til endringene i § 2-4. Departementet foreslår videre å ta ut de leddene i § 2-4 som dommen i EMD kritiserte.

Endringene fører med seg behov for endringer i læreplanen for faget, slik at den er i samsvar med menneskerettighetene og at opplæringen er objektiv, kritisk og pluralistisk. Det vil gå fram av læreplanen at den, grunnlagt med det kristendommen har hatt å si historisk og som kulturarv, skal ha mer stoff om kristendommen enn om andre religioner og livssyn, uten at det er kvalitative skilnader

Departementet foreslår derfor følgende endringer i opplæringsloven § 2-4 (endringer er i *kursiv*):

§2-4. Undervisninga i faget *religion, livssyn og etikk*

Religion, livssyn og etikk er eit ordinært skolefag som normalt skal samle alle elevar.

Undervisninga i faget skal ikkje vere forkynnande. Undervisninga i *religion, livssyn og etikk* skal bidra til forståing, respekt og evne til dialog mellommenneske med ulik oppfatning av trudoms- og livssynsspørsmål.

Den som skal undervise i *religion, livssyn og etikk*, skal presentere *ulike verdsreligionar og livssyn på ein objektiv, kritisk og pluralistisk måte* ut frå deira eigenart. Dei same pedagogiske prinsippa skal leggjast til grunn for undervisninga i dei ulike emna.

Endringene i § 2-3 går på en endring av navnet, ikke innholdet i paragrafen.

4.3 Byrådets kommentar

Byrådet støtter departementets forslag om at foreldrene skal informeres om innholdet i opplæringen.

Byrådet vil påpeke at dommen i EMD i hovedsak gjelder ordningen slik den var ved innføringen av ny læreplan i 1997. Domstolen påpekte at den særlig ville se på det rettslige rammeverket, det vil si § 2-1 og 2-4 i opplæringsloven, rundskriv F-90-97 og F-03-98 og relevante deler av læreplanen.

Byrådet mener det er viktig at alle skolefag er i samsvar med menneskerettighetene, og vil understreke til at det kristne verdigrunnlaget har vært, og er, en viktig kilde til utvikling av menneskerettigheter, demokrati og toleranse. Samtidig mener Byrådet at de endringene som allerede er gjort i KRL-faget imøtekommer dommen, og gjør at KRL faget slik det er i dag er i tråd med EMK. Her vil byrådet kort vise til endringene:

Endringene i opplæringsloven (§ 2.3 og § 2.4) som er vedtatt av Stortinget imøtekommer store deler av komiteens kritikk av rammeverket for faget.

- Bindingen til den kristne formålsparagrafen er fjernet ved at den ekstra lovbestemmelsen (tidligere § 2-4, annet ledd) om at KRL - undervisningen skal ta utgangspunkt i skolens formålsparagraf er tatt ut.
- Endring av ordet "tru" til "kristendomsforståing" (§ 2-4) tydeliggjør at faget etter sine uttalte intensjoner ikke skal være forkynnende og at kristendom og andre religioner og livssyn skal skje ut fra de samme pedagogiske metoder og prinsipper.
- Bestemmelsene om begrenset fritak ble endret i 2001 og 2005. Paragrafoverskriften «Fritak frå religiøse aktivitetar» (tidligere § 2-4) har blitt endret til «Fritak frå aktivitetar m.m. i opplæringa» (ny § 2-3a). Dette er et forsøk på å imøtekomme kritikken fra FN's menneskerettighetskomité av at det som kan sees som "religiøse aktiviteter" (salmesang, framsiing av bønner etc.) inngår i et obligatorisk fag og i praksis kan være vanskelig å skille ut fra de rent kunnskapsformidlende sidene av faget slik at fritaksretten kan gjennomføres. I 2005 ble kravet om å gi en begrunnelse for melding om fritak fjernet. Dette imøtekommer ett av punktene i dommens kritikk av fritaksordningen. At fritaksreglene er tydeliggjort i loven, at skoleeierens plikt til å gi jevnlig informasjon om reglene og at det presiseres at skolen skal påse at fritaket blir gjennomført må også kunne sees som forbedringer. Den siste endringen ble foretatt etter at FNs menneskerettskomité avga uttalelse av 8. november 2004 om at ordningen med begrenset fritak i KRL-faget var i strid med foreldres frihet til å sørge for sine barns religiøse og moralske oppdragelse.

Læreplanen for KRL-faget ble endret i 2002 og 2005.

Formålsparagrafen (§ 2-1) er under endring

I 2005 ble det gjort en navneendring, da navnet ble endret fra Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering til Kristendoms- religions- og livssynskunnskap. Når det gjelder departementets forslag om å endre navnet til "religion, livssyn og etikk" mener byrådet at endringen som ble gjort i 2005 er tilstrekkelige, da navnet ble endret fra Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering til Kristendoms- religions- og livssynskunnskap. Byrådet mener at dagens navn ikke kan tolkes dit hen at kristendommen har en kvalitativ forrang men at navnet synliggjør at kristendommen har en viktig plass i faget ut fra sin kulturelle og historiske posisjon. Dette er ikke i strid med dommen i EMD.Navnet, og ikke minst forkortelsen KRL er godt innarbeidet i skolen. Navnet gjenspeiler hovedinnholdet i faget og det fremgår av navnet at formålet er å gi kunnskap.

Med henvisning til ovennevnte endringer mener byrådet derfor at det allerede er gjort tilstrekkelige endringer til at man imøtekommer dommen i EMD, og at KRL-faget slik det foreligger i dag samsvarer med EMK. Byrådet vil videre påpeke at EMD slo fast at fagets intensjoner slik disse er formulerte er i tråd med menneskerettighetene. Byrådet vil også fremheve det faktum at selv om kunnskap om kristendommen er en større del av pensumet i KRL-faget enn kunnskap om andre religioner og filosofer, innebar dette etter domstolens oppfatning ikke i seg selv at faget ikke var i overensstemmelse med kravene til pluralitet og objektivitet. I lys av kristendommens betydning for Norges historie og tradisjoner, uttaler EMD at dette ansees å falle inn under statens skjønnsmargin med hensyn til planlegging og utarbeidelse av pensum. Byrådet vil også vise til at dommen i EMD var en votering 9 mot 8 stemmer.

I sum mener derfor byrådet at det er gjennomført tilstrekkelige endringer til at dommen fra EMD imøtekommes, og at dagens KRL-fag er i overensstemmelse med

menneskerettighetene. Byrådet ønsker derfor å opprettholde lovteksten i opplæringslova § 2-4 slik den står i dag. I lys av kristendommens betydning i den nasjonale historie og tradisjon i Norge er byrådet i denne sammenheng opptatt av at skolen ikke svekker kristendommens posisjon i faget og elevenes mulighet til kunnskap om vår kristne kulturarv, byrådet mener departementets forslag til endringer i § 2-4 innebærer en slik svekkelse.

Dersom departementet velger å ikke styrke fritaksretten tilstrekkelig for å møte føringene fra EMD anbefaler Bergen Kommune at

- ordet "grundig" taes ut og erstattes med "omfattende" for å tydeliggjøre at det refereres til kvantitet i undervisningen og ikke til et kvalitativt skille
- ordet "luthersk" taes ut av teksten. Siste del av samme setning "og ulike kristne kyrkjesamfunn" strykes

Dette vil møte konkrete henvisninger til dommen og være mer inkluderende og moderne samtidig som det viderefører intensjonen i eksisterende paragraf.

Videre er byrådet bekymret for at den varslede læreplanendringen som er signalisert i forbindelse med oppfølging av dommen skal føre til kunnskap om kristendom vil utgjøre en mindre del av KRL-faget enn i dag. Igjen vil byrådet vise til dommen i EMD som fastslår at på grunn av plassen kristendommen har hatt i Norges historie og tradisjoner er det opp til staten å avgjøre om kunnskap om av kristendommen skal ha en relativt større plass enn de andre emnene i faget.