

Høringsnotat
om
forslag til endringar i opplæringslova

1 Innleiing

På bakgrunn av dom i Den europeiske menneskerettsdomstolen mot KRL-faget kjem Kunnskapsdepartementet med framlegg om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Lovforslaget inneheld framlegg om endringar på følgjande område:

- Fritak frå aktivitetar m.m. i opplæringa (opplæringslova § 2-3a)
- Undervisninga i faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap (opplæringslova § 2-4)

2 Bakgrunn

2.1 Historikk

Kristendoms-kunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL) vart innført trinnvis i grunnskulen som obligatorisk fag frå skulestart 1997-1998, jf. lovvedtak 19.06.1997 nr. 83 og Innst.O.nr.95 (1996-97). Faget var innført på alle klassetrinn i skuleåret 1999 - 2000. Det vart lagt til grunn at KRL-faget er eit ordinært skulefag på linje med dei andre faga i skulen. Faget skal gi kunnskap om religionar og livssyn, ikkje opplæring til ei bestemt tru. Faget skal vere ope, medverke til innsikt, respekt og dialog på tvers av trus- og livssynsgrenser og fremje forståing og toleranse i religiøse og moralske spørsmål. Formålet er å få til eit samlande skulefag, der elevane så langt som mogleg deltek i ei felles undervisning. Dette skal gi eit vesentleg bidrag til det felles kunnskaps-, kultur- og verdigrunnlaget dagens samfunn byggjer på, med innslag frå ulike kulturar, religionar og livssyn. Undervisninga skal gjennomførast med respekt for livssynsbakgrunnen til elevane, stimulere til allsidig danning og vere med på å skape felles kulturelle referanserammer.

Faget og fritaksreglane har vore behandla av Stortinget i fleire samanhengar. I Innst.S.nr.103 (1995-96) om St.meld. nr. 14 (1995-96) om KRL-faget bad fleirtalet om å få ei oversikt over praktiseringa av fritaksretten etter at fritaksreglane hadde vore i bruk i ein treårsperiode. På grunnlag av m.a. to uavhengige evalueringar av KRL-faget vart det vedteke å gjennomføre ein omfattande revisjon av læreplanen og fritaksordninga. St.meld. nr. 32 (2000-2001) og Innst.S.nr.240 (2000-2001) gav grunnlaget for revisjonsarbeidet. Reglane for fritak vart endra med verknad frå oktober 2001, og innhaldet i sjølve faget vart forenkla med verknad frå skuleåret 2002/03. Namnet på faget vart endra til kristendoms-, religions- og livssynskunnskap.

2.2 Rettsbehandlinga i Noreg

KRL-faget førte til kritikk frå ulike trus- livssynssamfunn. I 1998 vart staten saksøkt med krav om rett til fullt fritak frå faget. Saka er behandla i alle norske rettsinstansar. Borgarting lagmannsrett frifann staten og fann at det innanfor dei formelle rammene om faget er mogleg å gjennomføre ei avgrensa fritaksordning slik det er føresett. Den 22. august 2001 stadfesta Høgsterett dommen i lagmannsretten.

Etter avgjerda i Høgsterett klaga saksøklarane Noreg inn for Menneskerettskomiteen i FN og for Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), med påstand om at faget og mangelen på fullt fritak er i strid med FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar og med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

2.3 Fråsegn frå Menneskerettskomiteen i FN

Menneskerettskomiteen i FN retta i fråsegn av 3. november 2004 kritikk mot fritaksordninga og mot påstått religionsutøving i KRL-faget, slik faget og fritaksordninga var i 1997. Komiteen kom med fråsegn om at ramma rundt KRL-faget var i strid med artikkel 18 nr. 4 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar. Fråsegna var formelt sett ikkje på same måte bindande for Noreg som ein dom, men konvensjonen er ein del av norsk lov.

Regjeringa tok fråsegna frå FN-komiteen til etterretning, og foreslo endringar i føresegna om faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap, i reglane for fritak og i læreplanen for faget for å komme fråsegna til komiteen til møtes. Endringane i føresegna vart fastsette av Stortinget, jf. (Innst.O.nr.104 (2004-2005), og ny læreplan vart fastsett av departementet og gjort gjeldande frå 15.08.2005.

2.4 Dom i Den europeiske menneskerettsdomstolen

EMD har i dom av 29. juni 2007 fastslått at KRL-faget i grunnskulen i Noreg krenka EMK. Domstolen har vurdert faget slik det var fastsett i læreplanen av 1997 og det rettslige rammeverket rundt faget slik det da kom fram i føresegna om formålet for grunnopplæringa og føresegna om faget og fritaksordninga, jf. opplæringslova § 1-2 og opplæringslova § 2-4. Noreg som stat er bunden av konvensjonen og dommen, og denne går framfor føresegna i anna norsk lovgiving. KRL-faget må derfor endrast slik at det er i samsvar med menneskerettane.

Noreg fekk ein frist på inntil 6 månader frå dommen vart avsagd til å melde frå til Europarådet kva for tiltak som vil bli gjennomførte for å sikre dette.

Dommen slår fast at dei overordna formåla med KRL-faget er i samsvar med prinsippa om pluralisme og objektivitet i EMK. Prinsippet om pluralisme og objektivitet inneber at opplæringa på ein likeverdige måte skal vise mangfaldet i religionar og livssyn og ikkje gi nokon ein kvalitativ forrang. Dommen slår fast at sjølv om kunnskap om kristendommen utgjør ein større del av pensum enn andre religionar og livssyn er ikkje det i seg sjølv i strid med prinsippet om pluralisme og objektivitet. Læreplanen i faget vil derfor framleis kunne ha fleire kompetansemål om kristendommen enn om andre religionar og livssyn.

Men EMD finn etter ei samla vurdering at det er kvalitative skilnader i undervisninga i kristendom samanlikna med dei andre delane av faget, og meiner derfor at det er uklårt korleis formålet med faget: ”å fremje forståing, respekt og dialog”, kan verte nådd. På denne bakgrunnen konkluderer domstolen med at dei samla kristendomsselementa i faget er i strid med EMK. Fleire av forholda som er tekne opp i dommen, er ikkje endra sida 1997 og gjeld derfor framleis for faget slik det er i dag. Dommen omtaler også deltaking i religiøse aktivitetar (bøn, salmesong, gudstenester og liknande) og uttrykkjer otte, spesielt for dei yngste elevane.

EMD vurderer om faget likevel kan verte akseptert ved å sjå på høvet for delvis fritak, og konkluderer med at dei fritaksordningane ein hadde i 1997, ikkje var i samsvar med EMK.

3 Fritak frå aktivitetar m.m. i opplæringa

3.1 Bakgrunn

EMD drøfta om ordninga med fritak kan kompensere for at KRL-faget er i strid med menneskerettane. Dei fann at ordninga krev god informasjon til foreldre, noko som er krevjande å oppfylle. Vidare peiker EMD på at søknaden om fritak innebar risiko for at foreldra måtte syne fram intime sider ved si eiga tru, noko som er i strid med menneskerettane. Vurderinga frå skulen av søknaden kunne også gi grobotn for konflikt. EMD konkluderer med at ordninga ikkje kunne kompensere for at faget var i strid med menneskerettane.

3.2 Gjeldande rett

På bakgrunn av fråsegna frå Menneskerettskomiteen i FN vart reglene for fritak monaleg endra i 2005. Føresegna vart tatt ut av opplæringslova § 2-4 og gjort til ei generell føresegn om fritak i § 2-3a. Denne føresegna gjeld for dei delane av undervisninga i alle faga i skulen som den enkelte ut frå eigen religion eller eige livssyn opplever som utøving av ein annan religion eller tilslutning til eit anna livssyn, eller som dei opplever som støytande eller krenkjande. Ein kan ikkje krevje fritak frå kunnskap om dei ulike emna i læreplanen. Det vart klargjort at dei føresette skal melde om fritak frå aktivitetar, ikkje søke om fritak. Krav om grunngeving for melding om fritak vart fjerna, og rettene til tilpassa opplæring vart sikra. Det vart vidare presisert at forvaltningslova skal gjelde dersom skulen ikkje godtek meldinga om fritak. Opplæringslova § 2-3a gjeld som hovudregel også for private skular godkjent etter privatskulelova, jf. § 3-12.

3.3 Vurdering

Endringane som vart gjorde i fritaksreglane i 2005, kjem i hovudsak også i møte kritikken i dommen frå EMD. Foreldra skal ikkje lenger søkje om fritak, berre gje melding, og meldinga skal ikkje grunnjevast. Kravet om årleg informasjon om reglane for fritak er tekne inn i lova. Men dommen peiker på at det er ein føresetnad for å kunne melde fritak at foreldra har god nok kunnskap om innhaldet i opplæringa. Derfor er det naudsynt med god informasjon om innhald og arbeidsmåtar i opplæringa.

3.4 Framlegg

Departementet kjem derfor med framlegg om å presisere kravet om informasjon om innhaldet i opplæringa ved å føye til *og innhaldet i opplæringa* i det fjerde leddet i føresegna i opplæringslova § 2-3a.

3.5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Framlegget har i liten grad økonomiske konsekvensar.

3.6 Framlegg til lovtekst

Departementet kjem etter dette med framlegg om at opplæringslova § 2-3a skal lyde (endringar er 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

4 Føresegna om faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap

4.1 Bakgrunn

EMD gjer ein grundig gjennomgang av føresegna om KRL-faget i opplæringslova § 2-4. Dommen peiker mellom anna på at omgrep som ”grundig” berre blir brukt om emna i kristendoms-kunnskap, ikkje om dei andre religionane og livssyna. EMD finn etter ei samla vurdering at det er kvalitative skilnader mellom elementa om kristendommen og dei andre elementa i faget. Dette er i strid med EMK. Dei kommenterer også ”religiøse aktivitetar” og peiker på at dei aktivitetane som er omfatta av dette omgrepet, særleg vil kunne påverke dei yngre elevane på ein måte som er i strid med EMK Artikkel 2 i Protokoll 1. EMD konkluderer med at når ein ser heilskapen i formålet med opplæringa, føresegna i opplæringslova § 2-4 og dei andre rammene om faget i samanheng, er det kvalitative skilnader mellom opplæringa i kristendoms-kunnskap og dei andre elementa i faget, noko som er i strid med EMK.

4.2 Gjeldande rett

KRL-faget har, som det einaste faget i skulen, regulert formål og innhald i opplæringslova § 2-4. I samband med oppfølginga av fråsegna frå FN-komiteen vart det gjort einskilde endringar i § 2-4. Orda «ta utgangspunkt i grunnskolen sin føremålsparagraf i § 1-2» vart tatt bort. Omgrepet «evangelisk-luthersk tru» vart endra til «evangelisk-luthersk kristendomsforståing» for å fjerne inntrykket av tru og for å sikre ei meir kvalitativt likeverdig handsaming av religionar og livssyn.

Føresegna i § 2-4 slik ho er 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.

4.3 Vurdering

Dommen i EMD kjem med ein breiare kritikk av føresegna i opplæringslova § 2-4 enn dei endringane som vart gjorde i 2005, og ikkje minst peiker EMD på dei totale rammene rundt faget. I heilskap peiker dommen på at det er uklårt på kva måte ein kan nå formålet om eit samlande skulefag for respekt, dialog og toleranse slik rammene rundt det er. Dette peiker på at det er naudsynt med meir omfattande endringar.

Det er grunn til å vurdere om det i det heile er naudsynt med ei eiga føresegn om KRL-faget. Dette er ikkje direkte i strid med dommen, men gir likevel KRL-faget preg av å vere eit særskilt fag, ikkje eit ordinært skulefag. Slik lova lyder i dag, vert kristendomen og andre religionar og livssyn omtala ulikt. EMD peiker på at det er ein heilskap som gjer at faget manglar truverde. Totaliteten i manglande truverde er ei sentral årsak til at dommen i EMD gjekk imot Noreg. Formålet for alle fag er regulert i læreplanen, som er ei bindande forskrift. Det gjeld også for KRL-faget. Primært kunne derfor § 2-4 flyttast ut av opplæringslova.

Med bakgrunn i at Noreg har fått ein dom mot KRL-faget kan det vere gode grunnar til å ha ei særskilt ordning for å sikre at KRL-faget er i samsvar med menneskerettane. Dette kan gjerast ved at ein framleis har ei lovføresegn om faget. Innhaldet i lovføresegna må då vere utforma slik at det gir tryggleik for at menneskerettane ikkje blir brotne og sikre at undervisninga er objektiv, kritisk og pluralistisk, slik dommen i EMD føreset.

Namnet på faget har tidlegare vorte kritisert, i hovudsak fordi kristendoms-kunnskap er nemnt spesielt før de andre religionane. Det gir kristendoms-kunnskap ei særstilling og skaper eit inntrykk av at kristendommen er noko anna enn andre religionar. Namnet på faget viser heller ikkje til etikkdelen, som er ein sentral del av faget.

Ei endring av namnet vil vere eit viktig signal om ei kvalitativ likeverdig handsaming av alle religionar og livssyn. Kunnskapsløftet har gjennomgåande læreplanar i heile grunnopplæringa. Faget i grunnskulen har likevel eit anna namn enn faget i vidaregåande opplæring. Ei harmonisering av dei to namna vil derfor også vere grunnleggjande i Kunnskapsløftet. Namnet religion, livssyn og etikk vil syne til heile innhaldet i faget og gi lik vekt til dei ulike delane. Det vil også ha stor likskap med namnet til faget religion og etikk i vidaregåande opplæring.

4.4 Framlegg

Dei to siste avsnitta i dagens lovtekst i opplæringslova § 2-4 set langt på veg rammer som sikrar at faget er objektivt, kritisk og pluralistisk. Ved å la denne delen av føresegna vere utgangspunkt for ei ny lovtekst, vil ein få ei føresegn som sikrar at faget er i samsvar med menneskerettane. For å sørkje for at faget er objektivt, kritisk og pluralistisk, gjerast det framlegg om at desse omgrepa vert tatt inn i føresegna.

Departementet gjer også framlegg om å endre namnet på faget til religion, livssyn og etikk. Dette vil ha ein viktig funksjon for å vise likeverdet mellom ulike religionar og livssyn. Det vil også gi stor likskap med namnet på faget i vidaregåande opplæring. Framlegget om nytt namn krev endring i føresegna i opplæringslova § 2-3 i tillegg til endringane i § 2-4.

Endringane fører med seg behov for endringar i læreplanen for faget, slik at det er i samsvar med menneskerettane og at opplæringa er objektiv, kritisk og pluralistisk. Det vil gå fram av læreplanen at den, grunngitt med det kristendommen har hatt å seie historisk og som kulturarv, skal ha meir stoff om kristendommen enn om andre religionar og livssyn, utan at det er kvalitative skilnader.

4.5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Framlegget har i liten grad økonomiske konsekvensar.

4.6 Framlegg til lovtekst

Departementet kjem etter dette med framlegg om at opplæringslova § 2-4 skal lyde (endringar 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 mellom menneske 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.

Departementet kjem med framlegg om at opplæringslova § 2-3 skal lyde (endringar er i kursiv):

§ 2-3. *Innhald og vurdering i grunnskoleopplæringa*

Grunnskoleopplæringa skal omfatte *religion, livssyn og etikk*, norsk, matematikk, framandspråk, kroppsøving, kunnskap om heimen, samfunnet og naturen, og estetisk, praktisk og sosial opplæring. Ein del av undervisningstida etter § 2-2 kan brukast til fag og aktivitetar som skolen og elevane vel, til leirskoleopplæring og til opplæring på andre skolar eller på ein arbeidsplass utanfor skolen. Kommunane avgjer sjølv korleis timar ut over minstetimetallet gitt i forskrifter etter § 2-2 skal brukast.

Grunnskolen er delt i eit barnetrinn og eit ungdomstrinn. Barnetrinnet omfattar 1.-7. årstrinn og ungdomstrinnet omfattar 8.-10. årstrinn.

Departementet gir forskrifter om fag, om mål for opplæringa, om omfanget av opplæringa i faga og om gjennomføringa av opplæringa. Departementet gir forskrifter om vurdering av elevar og privatistar og om klage på vurderinga, om eksamen og om dokumentasjon.

Elevane skal vere aktivt med i opplæringa. Undervisningspersonalet skal tilretteleggje og gjennomføre opplæringa i samsvar med læreplanar gitt etter lova her. Rektor skal organisere skolen i samsvar med første leddet og forskrifter etter tredje leddet og i samsvar med § 1-2 og forskrifter etter § 1-3.

Etter søknad frå kommunen kan departementet gi ein skole løyve til avvik frå første leddet og frå forskrifter om læreplanar dersom kravet til opplæringa samla ikkje blir mindre. Før slikt løyve blir gitt, må det liggje føre fråsegn frå samarbeidsutvalet.

Merknader til lovframlegget

Formålet med lovføresegna er endra frå å vere ei føresegn som kunne oppfattast som å gi KRL-faget ei særstilling til ei føresegn som skal sikre at undervisninga i faget er objektiv, kritisk og pluralistisk i samsvar med menneskerettane. Ledda som regulerte innhaldet i faget, er tekne ut av lovføresegna, og innhaldet er regulert i læreplanen, jf. avsnitt 4.2 om gjeldande rett. Endringa understrekar at faget er eit ordinært fag, der innhaldet er fastsett i læreplanen som for dei andre faga. Ledda som omtalar formålet og arbeidet med faget, er endra slik at det sikrar at undervisninga i faget er i samsvar med menneskerettane og følgjer opp dommen i EMD.

Endringa i opplæringsloven § 2-3 gjeld endring av namnet på faget.