



# UNIVERSITETET I OSLO

DET JURIDISKE FAKULTET

## Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

## Norsk senter for menneskerettigheter

P.b. 6706 St. Olavs plass  
NO-0130 Oslo  
Universitetsgt. 22-24

Telefon: +47 22 84 20 01

Telefaks: +47 22 84 20 02

E-post: info@nchr.uio.no

Nettadresse: www.humanrights.uio.no

**Dato:** 21. januar 2008

**Deres ref.:** 200706054-/BG

**Vår ref.:** 07/14623

## Høring-forslag til endringer i opplæringsloven

### 1. Innledning

Det vises til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 05.12.2007 om *forslag til endringer i opplæringsloven*. Nedenfor følger høringsuttalelse fra Norsk senter for menneskerettigheter (SMR). Høringsuttalelsen er også sendt per e-post i dag (postmottak@kd.dep.no).

SMR er Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (jfr. kgl. res. av 21. september 2001) og er ved dette gitt en særskilt rolle for å overvåke at de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormer respekteres og oppfylles av norske myndigheter. Utarbeidelse av høringsuttalelser ved myndighetsinitiativer av betydning for menneskerettighetenes stilling i Norge, er et sentralt ledd i SMRs virksomhet som nasjonal institusjon.

På generelt grunnlag vil SMR vise til at norske myndigheter har bestemt at en rekke internasjonalt vedtatte menneskerettighetsforpliktelser legger begrensninger på og føringer for norsk myndighetsutøvelse. Etter vedtakelsen av lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) gjelder Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs barnekonvensjon (BK) som norsk lov og skal ha forrang foran annen norsk lovgivning ved motstrid, jfr. menneskerettsloven §§ 2 og 3.<sup>1</sup>

Menneskerettsloven § 2 jfr. § 3 innebærer at konvensjonenes rettighetsbestemmelser utfyller eller begrenser virkeområdet for øvrig lovgivning på områder hvor denne ikke er i tråd med konvensjonenes krav. Lovgivning som ikke er utarbeidet på en slik måte, må tolkes innskrenkende i lys av konvensjonene som omfattes av menneskerettsloven.

### 2. Lovforslaget

Kunnskapsdepartementet foreslår endringer i opplæringsloven §§ 2-3 (innhold og vurdering i grunnskoleopplæringen), 2-3a (fritak fra aktiviteter m.m. i opplæringen) og 2-4 (undervisningen i faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap). Endringene er foranlediget av dom av 29. juni 2007 fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) (Folgerø-dommen).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), hvor konvensjonene er inntatt som vedlegg.

<sup>2</sup> Se *Folgerø and others vs Norway 29 June 2007 Application no. 15472/02 Grand chamber*

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=819532&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

Elever og foreldre til elever under 15 år kan i dag etter opplæringsloven § 2-3a gi melding om fritak fra undervisning som de ut i fra egen religion eller livssyn opplever som utøvelse av en annen religion eller livssyn, eller som de av samme grunn opplever som støtende eller krenkende. Melding om fritak behøver ikke begrunnes. Skoleeieren skal gi elever og foreldre til elever under 15 år årlig informasjon om reglene for fritak.

Opplæringsloven § 2-3a foreslås nå endret slik at bestemmelsen også presiserer at det skal informeres om innholdet i opplæringen i forbindelse med den årlige informasjonen om reglene for fritak. Dette skal ivareta merknaden fra EMD om at det er en forutsetning for å kunne melde fritak at foreldrene har god nok kunnskap om innholdet i opplæringen.

EMDs kritikk har ført til at departementet nå foreslår følgende endringer: navnet KRL-faget endres til religion, livssyn og etikk (navneendringen vil også gjelde for § 2-3 i loven) og de to siste avsnittene i dagens bestemmelse danner utgangspunkt for en ny lovtekst der vilkårene om at faget skal være objektivt, kritisk og pluralistisk også inngår:

”§ 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 i 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.”

De nærmere reglene for innholdet i faget flyttes fra lovteksten til læreplanen. Lovendringen medfører dermed behov for endringer i lærerplanen for faget, herunder at opplæringen skal være i samsvar med menneskerettighetene og objektiv, kritisk og pluralistisk. Det vil fremgå av lærerplanen at den, på grunn av det kristendommen har hatt å si historisk og som kulturarv, skal ha mer stoff om kristendommen enn andre religioner og livssyn, uten at det er kvalitative forskjeller.”

### 3. Vurdering av forslaget

§§2-3a og 2-4 i opplæringsloven reguleres av individets tanke-, samvittighets- og religionsfrihet, barns rett til undervisning i samsvar med sin egen og foreldrenes overbevisning og det nærmere innholdet i utdanningen, jfr. EMK artikkel 9 og EMK første tilleggsprotokoll artikkel 2, SP artikkel 18, ØSK artikkel 13 og BK artiklene 14 og 29.

KRL-faget har, som departementet også selv nevner, blitt kritisert av FNs menneskerettighetskomité i en uttalelse 3. november 2004.<sup>3</sup> Denne uttalelsen førte til mindre

---

Norsk sammendrag: <http://www.lovddata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovddata/avg/emdn/emdn-2002-015472-3-norge.html&emne=folgero&&>

<sup>3</sup> Se *CCPR Leirvåg and Others vs. Norway*:

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/6187ce3dc0091758c1256f7000526973?OpenDocument>

endringer i bestemmelsene om KRL-faget og i læreplanen. I Folgerø-dommen kom så EMD til at det forelå brudd på EMK første tilleggsprotokoll artikkel 2. Domstolen fant det ikke nødvendig å undersøke artikkel 14 sammenholdt med artikkel 8, 9 og første tilleggsprotokoll artikkel 1. EMD konkluderte med at faget er for mye preget av kristendom, og at det er for vanskelig å praktisere fritaksretten.

SMR slutter seg til at endringen av fritaksregelen som ble gjort i 2005 om at fritak ikke lenger må begrunnes, til en viss grad er egnet til å imøtegå EMDs kritikk. Det er også viktig at foreldrenes krav på informasjon om innholdet i KRL-faget i forbindelse med fritaksretten nå lovfestes. SMR ber imidlertid departementet vurdere om det bør utarbeides ytterligere retningslinjer til skoleeierne for å sikre at innholdet i informasjonen som gis er god og utfyllende nok, og at denne gis på en måte som sikrer at elevene og foreldrene til fulle er innforstått med innholdet i faget. Det innebærer blant annet at informasjonen bør gis hyppigere enn en gang i året.

SMR er enig i at den foreslåtte navneendringen til "Religion, livssyn og etikk" passer bedre til skolefagets reelle innhold og er bedre egnet til å vise likeverdet mellom ulike religioner og livssyn enn navnet "Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap". Det foreslåtte nye navnet vil dessuten fjerne antydningen om at kristendom, i skolefagets sammenheng, ikke selv er å anse som en religion.

Når det gjelder departementets forslag til ny bestemmelse i § 2-4 vil SMR vise til OSSE-dokumentet "Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools".<sup>4</sup> Et overordnet poeng i Toledo Guiding Principles er at den offentlige skolens undervisning bør være *om* religioner og livssyn, ikke *i* religioner og livssyn. SMR ber på denne bakgrunn departementet, i forslaget til ny bestemmelse § 2-4, å overveie å endre uttrykket "presentere ut fra deres egenart" til "framstille med respekt". Det første uttrykket antyder et innenfraperspektiv som menneskerettslig er problematisk, særlig dersom det fremdeles skal være kvantitativ overvekt av kristendom i forhold til andre religioner og livssyn i skolefaget. Den alternative formulering SMR foreslår er som følger (endrede formuleringer i fet skrift):

"Den som skal undervise i *religion, livssyn og etikk*, skal presentere *ulike verdsreligionar og livssyn på ein objektiv, kritisk og pluralistisk måte*, **og slik at kvar religion og kvart livssyn blir framstilt med respekt**. Dei same pedagogiske prinsippa skal leggjast til grunn for undervisninga i dei ulike emna."

De nærmere reglene for innholdet i faget foreslås flyttet fra lovteksten til lærerplanen. SMR viser til Den europeiske menneskerettighetsdomstolens uttalelser i Folgerø-saken og

---

<sup>4</sup> *Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools* Dokumentet, som ble offentliggjort 28. November 2007 av Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), har følgende formål: "The primary purpose of the Toledo Guiding Principles is to assist OSCE participating States whenever they choose to promote the study and knowledge about religions and beliefs in schools, particularly as a tool to enhance religious freedom. The Principles focus solely on the educational approach that seeks to provide teaching *about* different religions and beliefs as distinguished from instruction *in* a specific religion or belief." Se OSCE/ODIHRs hjemmesider: <http://www.osce.org/item/28314.html> og <http://www.osce.org/search/?lsi=1&q=toledo+guidelines&res=html>

uttalelsen fra FNs menneskerettighetskomité om KRL-faget, hvor det fremheves at opplæring skal skje på en nøytral og objektiv måte. Selv om forslaget om at lærerplanen skal inneholde mer stoff om kristendommen enn andre religioner og livssyn kan sies å være innenfor de krav som stilles i menneskerettighetene, bl.a. fordi EMD uttaler at det ligger innenfor statenes skjønnsmargin å ta hensyn til kristendommens betydning i Norge i forbindelse med opplæring, så følger det av de samme prinsippene at lærerplanen bør være mest mulig objektiv og inkluderende. Når man nå også foreslår å innta kravet om at faget skal presentere ulike verdensreligioner og livssyn på en "objektiv, kritisk og pluralistisk måte" i lovteksten og i lærerplanen, så er en naturlig følge av dette etter vår vurdering at man i tillegg til å presisere at undervisningen ikke skal være kvalitativ forskjellig, også bør arbeide for at det blir mindre kvantitative forskjeller på undervisningen om ulike religioner og livssyn.

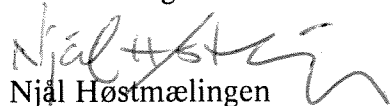
Departementet bør derfor vurdere om vekten på kristendommen i undervisningen bør reduseres for å sikre at den praktiske gjennomføringen av faget faktisk blir så objektiv, kritisk og pluralistisk som menneskerettighetene forutsetter. Dette vil også være bedre i overensstemmelse med ØSK artikkel 13(1) hvor det bl.a. sies at utdanning skal "fremme forståelse, toleranse ... mellom alle etniske og religiøse grupper". Videre slår BK artikkel 29 fast at barnets utdanning skal ta sikte på å "forberede barnet til et ansvarlig liv i et fritt samfunn i en ånd av forståelse, fred, toleranse, likestilling ... mellom etniske, nasjonale og religiøse grupper".


#### 4. Avslutning

Senter for menneskerettigheter er enig med departementet i at lovendring er viktig for å sikre at bestemmelsene i opplæringsloven er i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser. Det er avgjørende at et fag som skal skape respekt og dialog er godt innenfor de minimumskravene som menneskerettighetene stiller, og at loven bidrar til å styrke de menneskerettslige prinsippene om pluralisme og objektivitet. Senter for menneskerettigheter er ut fra dette overveiende positiv til de lovendringene departementet foreslår.

Det foreliggende lovforslaget sier imidlertid lite om hvordan faget vil praktiseres i den konkrete undervisningssituasjonen. Senter for menneskerettigheter understreker at lovendring alene ikke vil kunne hindre at nye menneskerettighetskrenkelser skjer overfor enkeltelever. Dette tilsier at arbeidet med læreplan, utvikling av læringsmateriell, utdanning av lærere i det nye faget og etablering av kontrollrutiner vil være sentrale grep som må gjøres for at lovgivers intensjoner skal kunne bli realisert på den enkelte skole. Samtidig vil SMRs forslag vedrørende departementets reformulering av § 2-4 kunne være et lite, men verdifullt bidrag for å hindre at krenkelser skjer.

Med vennlig hilsen

  
Njal Høstmælingen  
Forsker

  
Ingvild Bartels  
Juridisk rådgiver