

REFERAT |KRS| Formannskapet (2007-2011) d. 29-01-2008

Mødedato Tirsdag d. 29. januar 2008 kl. 09:00

Mødested Formannskapssalen

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|---|
| Høring - forslag til endringer i opplæringsloven , KRL faget (lov 17.juli 1998 nr.61)..... | 3 |
|--|---|

Punkt 9/08: Høring - forslag til endringer i opplæringsloven , KRL faget (lov 17.juli 1998 nr.61)

Bilag

Saksprotokoll



Dato: 09.01.08
Saksnr.: 200800338-2
Arkivkode E: A20 &00
Saksbehandler: Steinar Harbo

Saksgang
Oppvekststyret
Formannskapet

Møtedato
22.01.2008
29.01.2008

Høring - forslag til endringer i opplæringsloven , KRL faget (lov 17.juli 1998 nr.61)

Sammendrag:

Kunnskapsdepartementet har sendt ut på høring forslag til endringer i lov 17.juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringen .

Lovforslaget inneholder forslag om endringer på følgende områder:

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

Høringen er sendt alle skoler i Kristiansand. Det er kommet inn en høringsuttalelse fra Tordensskjoldsgate skole som støtter endringene. Eventuelle andre høringsuttalelser vil bli ettersendt.

Forslag til vedtak:

1.Kristiansand kommune støtter forslagene til endringer i "Fritak fra aktiviteter m.m. i opplæringen." (opplæringsloven § 2-3a) og "Undervisningen i faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap."(opplæringsloven § 2-4).

Tor Sommerseth
rådmann

Marie Føreland
skoledirektør

Trykte vedlegg:

Utrykte vedlegg:

Bakgrunn for saken :

På bakgrunn av dom i Den europeiske menneskerettsdomstolen mot KRL-faget kommer Kunnskapsdepartementet med forslag om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringen (opplæringsloven).

Lovforslaget inneholder forslag om endringer på følgende områder:

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

Historikk.

Kristendoms-kunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL) ble innført trinnvis i grunnskolen som obligatorisk fag fra skolestart 1997-1998. Faget ble innført på alle klassetrinn i skoleåret 1999 - 2000. Det ble lagt til grunn at KRL-faget er et ordinært skolefag på linje med de andre fagene i skolen. Faget skal gi kunnskap om religioner og livssyn, ikke opplæring i en bestemt tro. Formålet er å få til et samlet skolefag, der elevene så langt som mulig deltar i en felles undervisning. Undervisningen skal gjennomføres med respekt for livssynsbakgrunnen til elevene, stimulere til allsidig dannelse og være med på å skape felles kulturelle referanserammer.

Faget og fritaksreglene har blitt behandlet av Stortinget i flere sammenhenger. På grunnlag av m.a. to uavhengige evalueringer av KRL-faget, ble det vedtatt å gjennomføre en omfattende revisjon av læreplanen og fritaksordningen. Reglene for fritak ble endret med virkning fra oktober 2001, og innholdet i selve faget ble forenklet med virkning fra skoleåret 2002/03. Navnet på faget ble endret til kristendoms-, religions- og livssynskunnskap.

Rettsbehandlingen i Norge.

KRL-faget førte til kritikk fra ulike tros- livssynssamfunn. I 1998 ble staten saksøkt med krav om rett til fullt fritak fra faget. Saken er behandlet i alle norske rettsinstanser. Borgarting lagmannsrett frifant staten og fant at det innenfor de formelle rammene rundt faget er mulig å gjennomføre en avgrenset fritaksordning slik det er forutsatt. Den 22. august 2001 stadfestet Høyesterett dommen i lagmannsretten.

Etter avgjørelsen i Høyesterett klaget saksøkerne Norge 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 retter og med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

Uttalelse fra Menneskerettskomiteen i FN

Menneskerettskomiteen i FN rettet i uttalelsen av 3. november 2004 kritikk mot fritaksordningen og mot påstått religionsutøvelse i KRL-faget, slik faget og fritaksordningen var i 1997. Komiteen kom med uttalelse om at rammen rundt KRL-faget var i strid med artikkel 18 nr. 4 i FN-konvensjonen om sivile og politiske retter. Uttalelsen var formelt sett ikke på samme måte bindende for Norge som en dom, men konvensjonen er en del av norsk lov.

Regjeringen tok uttalelsen fra FN-komiteen til etterretning, og foreslo endringer i forskriften om faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap, i reglene for fritak og i læreplanen for faget for å komme uttalelsen til komiteen i møte. Ny læreplan ble fastsatt av departementet og gjort gjeldende fra 15.08.2005.

Dom i Den europeiske menneskerettsdomstolen

EMD har i dom av 29. juni 2007 fastslått at KRL-faget i grunnskolen i Norge krenker EMK. Domstolen har vurdert faget slik det var fastsatt i læreplanen av 1997 og det rettslige

rammeverket rundt faget. Norge som stat er bundet av konvensjonen og dommen, og denne går framfor forskrifter i annen norsk lovgiving. KRL-faget må derfor endrest slik at det er i samsvar med menneskerettighetene.

Dommen slår fast at de overordnede formålene med KRL-faget er i samsvar med prinsippene om pluralisme og objektivitet i EMK. Dommen slår fast at selv om kunnskap om kristendommen utgjør en større del av pensum enn andre religioner og livssyn er ikke det i seg selv i strid med prinsippet om pluralisme og objektivitet. Læreplanen i faget vil derfor fremdeles kunne ha flere kompetansemål om kristendommen enn om andre religioner og livssyn.

Men EMD finner etter ei samlet vurdering at det er kvalitative forskjeller i undervisningen i kristendom sammenlignet med de andre delene av faget, og mener derfor at det er uklart hvordan formålet med faget: "å fremme forståelse, respekt og dialog", kan bli nådd. På denne bakgrunnen konkluderer domstolen med at de samlede kristendomselementene i faget er i strid med EMK. Flere av forholdene som er tatt opp i dommen, er ikke endret siden 1997 og gjelder derfor fortsatt for faget slik det er i dag.

EMD vurderer om faget likevel kan være akseptert ved å se på muligheten for delvis fritak, og konkluderer med at de fritaksordningene en hadde i 1997, ikke var i samsvar med EMK.

1. Fritak fra aktiviteter m.m. i opplæringen.

Bakgrunn

EMD drøftet om ordningen med fritak kan kompensere for at KRL-faget er i strid med menneskerettighetene. De fant at ordningen krever god informasjon til foreldre, noe som er krevende å oppfylle. Videre peker EMD på at søknaden om fritak innebar risiko for at foreldrene måtte vise fram intime sider ved sin egen tro, noe som er i strid med menneskerettighetene. Vurderingen fra skolen av søknaden kunne også gi grobunn for konflikt. EMD konkluderer med at ordningen ikke kunne kompensere for at faget var i strid med menneskerettighetene.

Gjeldende rett

På bakgrunn av uttalelsen fra Menneskerettighetskomiteen i FN ble reglene for fritak betydelig endret i 2005. Det ble klargjort at de foresatte skal melde om fritak fra aktiviteter, ikke søke om fritak. Krav om begrunnelse for melding om fritak ble fjernet, og rettighetene til tilpasset opplæring ble sikret.

Vurdering

Endringene som ble gjort i fritaksreglene i 2005, kommer i hovedsak også i møte kritikken i dommen fra EMD. Foreldrene skal ikke lenger søke om fritak, bare gi melding, og meldingen skal ikke begrunnes. Kravet om årlig informasjon om reglene for fritak er tatt inn i loven. Men dommen peker på at det er en forutsetning for å kunne melde fritak at foreldrene har god nok kunnskap om innholdet i opplæringen. Derfor er det nødvendig med god informasjon om innhold og arbeidsmåter i opplæringen.

Forslag.

Departementet kommer derfor med forslag om å presisere kravet om informasjon om innholdet i opplæringen ved å føye til *og innholdet i opplæringen* i det fjerde leddet i forskriften i opplæringslova § 2-3a.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget har i liten grad økonomiske konsekvenser.

Forslag til lovtekst

Departementet kommer etter dette med forslag om at opplæringsloven § 2-3a skal lyde (endringer 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.

2. Undervisningen i faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap (opplæringsloven § 2-4)

Bakgrunn

EMD gjør en grundig gjennomgang av forskriften om KRL-faget i opplæringsloven § 2-4.

Dommen peker bl.a på at begrep som "grundig" bare blir brukt om emnene i kristendoms-kunnskap, ikke om de andre religionene og livssynene. EMD finner etter en samlet vurdering at det er kvalitative forskjeller mellom elementene om kristendommen og de andre elementene i faget. Dette er i strid med EMK. De kommenterer også "religiøse aktiviteter" og peker på at de aktivitetene som er omfattet av dette begrepet, særleg vil kunne påvirke de yngre elevene på en måte som er i strid med EMK Artikkel 2 i Protokoll 1. EMD konkluderer med at når en ser helheten i formålet med opplæringen, forskriften i opplæringsloven § 2-4 og de andre rammene om faget i sammenheng, er det kvalitative forskjeller mellom opplæringen i kristendoms-kunnskap og de andre elementene i faget, noe som er i strid med EMK.

Gjeldande rett

Føresegna i § 2-4 slik den 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 truddoms- 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.

Vurdering

Dommen i EMD kommer med en bredere kritikk av forskriften i opplæringsloven § 2-4 enn de endringene som ble gjorde i 2005, og ikke minst peker EMD på de totale rammene rundt faget.

Dommen peker på at det er uklart på hvilken måte en kan nå formålet om et samlende skolefag for respekt, dialog og toleranse slik rammene rundt det er. Dette peker på at det er nødvendig med mer omfattende endringer.

Det er grunn til å vurdere om det i det hele tatt er nødvendig med en egen forskrift om KRL-faget.

Dette er ikke direkte i strid med dommen, men gir likevel KRL-faget preg av å være et spesielt fag, ikke et ordinært skolefag. Slik loven lyder i dag, blir kristendommen og andre religioner og livssyn omtalt ulikt. EMD peker på at det er en helhet som gjør at faget mangler troverdighet.

Totaliteten i manglende troverdighet er en sentral årsak til at dommen i EMD gikk imot Norge.

Formålet for alle fag er regulert i læreplanen, som er en bindende forskrift. Det gjelder også for KRL-faget. Primært kunne derfor § 2-4 flyttet ut av opplæringsloven.

Med bakgrunn i at Norge har fått en dom mot KRL-faget kan det være gode grunner til å ha en spesiell ordning for å sikre at KRL-faget er i samsvar med menneskerettighetene. Dette kan gjøres ved at en fremdeles har en forskrift om faget. Innholdet i forskriften må da være utformet slik at det gir trygghet for at menneskerettighetene ikke blir brutt og sikre at undervisningen er objektiv, kritisk og pluralistisk, slik dommen i EMD forutsetter.

Navnet på faget har tidligere blitt kritisert, i hovedsak fordi kristendomskunnskap er nevnt spesielt før de andre religionene. Det gir kristendomskunnskap en særstilling og skaper et inntrykk av at kristendommen er noe annet enn andre religioner. Navnet på faget viser heller ikke til etikkdelen, som er en sentral del av faget.

En endring av navnet vil være et viktig signal om ei kvalitativ likeverdig håndtering av alle religioner og livssyn. Kunnskapsløftet har gjennomgående læreplaner i hele grunnopplæringen.

Faget i grunnskolen har likevel et annet navn enn faget i videregående opplæring. Ei harmonisering av de to navnene vil derfor også være begrunnet i Kunnskapsløftet. Navnet religion, livssyn og etikk vil vise til hele innholdet i faget og gi lik vekt til de ulike delene. Det vil også ha stor likhet med navnet til faget religion og etikk i videregående opplæring.

Forslag

De to siste avsnittene i dagens lovtekst i opplæringsloven § 2-4 setter langt på vei rammer som sikrer at faget er objektivt, kritisk og pluralistisk. Ved å la denne delen av forskriften være utgangspunkt for en ny lovtekst, vil en få en forskrift som sikrer at faget er i samsvar med menneskerettighetene. For å sørge for at faget er objektivt, kritisk og pluralistisk, gjøres det framlegg om at disse begrepene blir tatt inn i forskriften.

Departementet gjør også forslag om å endre navnet på faget til religion, livssyn og etikk.

Dette vil ha en viktig funksjon for å vise likeverdigheten mellom ulike religioner og livssyn.

Det vil også ligne navnet på faget i videregående opplæring. Forslaget om nytt navn krever endring i forskriften i opplæringsloven § 2-3 i tillegg til endringene i § 2-4.

Endringene fører med seg behov for endringer i læreplanen for faget, slik at det 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 forskjeller.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget har i liten grad økonomiske konsekvenser.

Forslag til lovtekst

Departementet kommer etter dette med forslag om at opplæringsloven § 2-4 skal lyde (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 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 leggast 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.

Skoledirektøren støtter lovforslaget om endringer på følgende områder:

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