



Innst. O. nr. 104

(2004-2005)

Innstilling til Odelstinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Ot.prp. nr. 91 (2004-2005)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

Departementet foreslår i proposisjonen endringer i opplæringsloven og friskoleloven med hensyn til faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap (KRL) og retten til avgrenset fritak fra faget. Lovforslaget er en oppfølging av en uttalelse 3. november 2004 fra FNs menneskerettighetskomité, som konkluderer med at gjeldende fritaksordning er i strid med artikkel 18 nr. 4 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Artikkelen handler om foreldres frihet til å sørge for sine barns religiøse og moralske oppdragelse.

KRL-faget har tidligere gjennomgått en revisjon, jf. Innst. S. nr. 240 (2000-2001), med tydeliggjøring av fritaksreglene fra oktober 2001 og forenkling av innholdet i selve faget fra skoleåret 2002/03. Staten ble i 1998 saksøkt med krav om full fritaksrett fra daværende KRL-fag. Høyesterett stadfestet i 2001 lagmannsrettens frifinnelsesdom, og det er denne avgjørelsen som ble innklaget for FNs menneskerettskomité. Komiteens kritikk gjelder, foruten fritaksordningen, påstått religionsutøvelse i faget og forholdet mellom faget og uttrykket "kristen og moralsk oppseding" i opplæringslovens formålsparagraf. Norge pålegges å gi klagerne en effektiv og formålstjenlig utbedring av disse forholdene. Uttalelsen er formelt sett ikke bindende for Norge som en dom, men komiteen er det eneste internasjonale organet som uttaler seg autoritativt om FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter som er en del av norsk lov.

Regjeringen har tatt uttalelsen fra FNs menneskerettighetskomité til etterretning og foreslår de endringene i bestemmelsene om KRL-faget, fritak og læreplan som er nødvendige for å imøtekomme komiteens synspunkter. I forslaget utgår derfor bestemmelsen i opplæringsloven § 2-4 om at den som underviser i KRL-faget, skal ta utgangspunkt i lovens formålsparagraf. Ulike religioner og livssyn får kvalitativt samme omtale i målene for faget. Fordeelingen av sentralt lærestoff mellom ulike religioner og livssyn blir som i dag. Begrepet "evangelisk-luthersk tro" endres til "evangelisk-luthersk kristendomsforståelse" for å fjerne inntrykket av troseligheter og for å sikre kvalitativt likeverdig behandling av religioner og livssyn. Betegnelsen på faget foreslås ikke endret.

Departementet foreslår videre å skille ut dagens bestemmelser om fritak i en egen § 2-3a for å tydeliggjøre at adgangen til fritak ikke bare er knyttet til KRL-faget, men til hele grunnskoleopplæringen. Departementet mener fritaksordningen må ta tilstrekkelig hensyn til foreldrenes rettigheter/minoritetsvernet, og foreslår presiseringer og endringer i lovens fritaksbestemmelser. Fritak gis fra de delene av undervisningen som elever ut fra egen religion eller eget livssyn opplever som utøvelse av en annen religion eller tilslutning til et annet livssyn, eller som de på samme grunnlag opplever som støtende eller krenkende. Det kan ikke kreves fritak fra opplæring om kunnskapsinnholdet i de ulike emnene i læreplanen. Dersom skolen på et slikt grunnlag ikke godtar en melding om fritak, må skolen behandle saken etter bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Det er skolens ansvar at fritaket blir gjennomført, og at det blir lagt til rette for tilpasset opplæring innenfor læreplanen. Det foreslås også lovfestet at elevene og foreldrene til elever under 15 år årlig skal informeres om fritaksbestemmelsene.

Etter forslaget har eleven rett til tilpasset opplæring når det er meldt om fritak fra aktiviteter og ulike arbeidsmåter. Det vil si at eleven skal få den samme kunnskapen som de andre elevene, men på en annen måte. Departementet mener en bør være romslig når det gjelder ønsker fra foreldrene om tilpasset opplæring. Om nødvendig skal det likevel åpnes for midlertidig fullt fritak når foreldre ønsker det, inntil den foreslåtte, varige ordningen trer i kraft fra skoleåret 2005/06.

Departementet foreslår at læreplanen endres slik at det blir et tydeligere skille mellom de elementene som kan oppfattes som religiøs utøvelse, og de som ikke kan det. For å begrense mulighetene for at deler av opplæringen skal kunne oppleves som religionsutøvelse, skal valg av arbeidsmåter presiseres i innledningen til læreplanen og i en egen rettleiding for KRL-faget. Varierte og engasjerte arbeidsmåter skal fortsatt være med på å formidle alle sider ved faget. Bestemte arbeidsmåter skal ikke utelukkes.

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser, forutsetter departementet at det økte informasjonsbehovet kan dekkes innenfor eksisterende budsjetttrammer. Departementet viser videre til at det allerede er avsatt midler til å utvikle nye læreplaner i forbindelse med Kunnskapsløftet, og mener at ny læreplan i KRL-faget ikke vil medføre kostnader utover det som er avsatt til læreplanarbeid. Derimot vil iverksettelse av læreplanen allerede fra høsten 2005 medføre kostnader til å heve kompetansen på et tidligere tidspunkt enn forutsatt. Departementet vil umiddelbart starte kompetanseutvikling når den nye læreplanen foreligger, og komme tilbake til kostnadene i de ordinære dokumentene til Stortinget om statsbudsjettet.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Høyre, Ine Marie Eriksen, Raymond Robertsen, Lilly Tønnevoll Stakkeland og Søren Fredrik Voie, fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Eva M. Nielsen og Karita Bekkemellem Orheim, fra Sosialistisk Venstreparti, Lena Jensen og lederen Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Arne Lyngstad og Elsa Skarbøvik, fra Fremskrittspartiet, Arne Sortevik, fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, fra Venstre, Trine Skei Grande, og representantene Ursula Evje og Jan Simonsen, viser til den fremlagte proposisjonen om endringer i opplæringsloven og friskoleloven.

For å sikre en felles forståelse vil komiteen understreke at det er viktig at KRL framstår som et

samlende fag som færrest mulig ber om fritak fra. Komiteen vil derfor peke på at det er viktig for oppslutningen om faget at undervisningen ikke er forkynnende. Komiteen mener derfor en ytterligere tydeliggjøring i loven av at faget ikke er et fag for forkynnelse og religionsutøvelse er riktig. Komiteen deler derfor departementets syn om at bestemmelsen i opplæringsloven § 2-4 utgår, og at begrepet "evangelisk-luthersk tro" endres til "evangelisk-luthersk kristendomsforståelse".

Når det gjelder fritak, vil komiteen ytterligere understreke departementets ønske om at KRL-faget skal være et samlende fag som færrest mulig ber om fritak fra.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen, viser til de synspunkt FN's menneskerettighetskomité har framsatt i uttalelse av 3. november 2004 hvor det konkluderes med at rammen rundt KRL-faget er i strid med artikkel 18 nr. 4 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Flertallet mener i likhet med Regjeringen at det er viktig å imøtekomme FN-komiteens kommentarer, selv om Norge formelt sett ikke er forpliktet til dette.

Flertallet vil peke på at KRL-faget har en viktig funksjon i dagens flerreligiøse og flerkulturelle samfunn. Flertallet mener kjennskap til ulike religioner og livssyn bidrar til å skape forståelse og toleranse.

Flertallet deler departementets vurdering om at fritaksordningen må ta hensyn til foreldrenes rettigheter/minoritetsvernet og støtter forslagene til presiseringer og endringer i lovens fritaksbestemmelser. Flertallet mener det er hensiktsmessig å endre læreplanen for å lage et tydeligere skille mellom de deler av KRL-faget som kan oppfattes som religiøs utøvelse, og de som ikke kan det.

Flertallet har merket seg at flere av høringsinstansene mener at formuleringen "åpenbart er kunnskapsformidling" er uheldig. Flertallet er enig med departementet i at lovteksten blir utformet slik at det blir gjort tydelig at det er opplæring om kunnskapsinnholdet i de ulike emnene i læreplanen det ikke kan kreves fritak fra.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, mener de foreslåtte endringene i bestemmelsene om KRL-faget, fritak og læreplan er tilstrekkelige for å imøtekomme synspunktene fra FN's menneskerettighetskomité. FN-komiteen har innvendinger mot sammenhengen mellom KRL-faget og opplæringslovens formålsparagraf, fritaksordningen og påstått religionsutøvelse i faget. Departementets forslag imøtekommer FN-komiteen ved at KRL-faget etter forslagene ikke lenger har di-

rette henvisning til lovens formålsparagraf, og begrepet "tru" er endret til "kristendomsforståing". Videre er bestemmelsene om fritak presisert og skilt ut i egen bestemmelse. Skolen får plikt til å gi årlig informasjon om retten til fritak. Det utarbeides nye læreplaner med mer tydelig angivelse av elementer som kan oppfattes som religiøs utøvelse. Aktsomhet ved valg av arbeidsmåter og rett til tilpasset opplæring presiseres. Endringene i loven og i læreplanen tydeliggjør at KRL-faget ikke er et fag for forkynnelse.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen viser til de tiltak som er foreslått av Regjeringen. Disse medlemmer mener det er viktig at KRL-faget skal være et ordinært og samlende kunnskapsfag og ikke et tros- og forkynnelsesfag. Endringene som er foreslått vil etter disse medlemmers oppfatning gjøre dette tydeligere. Disse medlemmer mener at tiltakene samlet sett vil føre til en forbedring og en styrking av KRL-faget som et samlende kunnskapsfag i grunnskolen, og gir derfor sin tilslutning til forslaget.

Disse medlemmer mener at de endringene som nå gjøres for å forbedre og styrke faget, vil gjøre det slik at det ikke lenger vil være spesielle behov for eller ønsker om å søke fritak fra undervisningen i faget. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av å ha et KRL-fag som baserer seg på en tydelig og sterk verdiplattform for alle elever som går i norsk skole. Disse medlemmer viser til at i en tid med økende kulturelt mangfold er et slikt fag viktigere enn noen gang, barn trenger en felles plattform når det gjelder forståelsen av grunnleggende verdier og historiske og kulturelle forankringer. Disse medlemmer viser til at det er ingen tvil om at det er kristendommen som står det norske samfunnet nærmest, kulturelt, verdimesig og historisk. Kristen kulturarv og kristen etikk skal tydelig fremvises som det norske samfunns grunnleggende verdier. Dette verdigrunnlaget for det norske samfunn må derfor også tydelig vektlegges, fremvises og understrekes for alle barn i norsk grunnskole. Disse medlemmer legger til grunn at alle norske statsborgere og alle som på annen måte har fått permanent opphold i Norge, vil finne det naturlig at deres barn gjennom sin skolegang i Norge får informasjon om opplæring og innsikt i og forståelse for nettopp verdigrunnlaget i det norske samfunn. Disse medlemmer legger til grunn at en verdiplattform som er slik begrunnet, utformet og brukt vil samle de aller fleste elever med bred oppslutning fra foreldre og foresatte.

Samtidig vil disse medlemmer understreke at faget ikke skal være en arena for å omvende norske skoleelever til den kristne tro, trosopplæring er en oppgave som foreldrene skal ha hovedansvaret for.

Disse medlemmer vil understreke at selv om KRL-faget skal være trosmessig nøytralt og objektivt, må det ikke være slik at faget verdimesig skal være objektivt og nøytralt. Disse medlemmer mener det er spesielt viktig at et fag som KRL-faget har som fundament de verdier som det norske samfunn bygger på, både politisk, kulturelt og idéhistorisk, og at dette ligger til grunn ved utarbeidelse av nye læreplaner og gjennom undervisningen i faget.

Disse medlemmer har med tilfredshet merket seg at skolen fortsatt skal bygge på den kristne formålsparagrafen. Disse medlemmer peker på at dette er en viktig understrekning av den sentrale posisjon kristen kulturarv og kristen etikk har og skal ha i det norske samfunn.

Disse medlemmer presiserer at undervisning i religiøse spørsmål må være foreldrenes ansvar og ikke skolens oppgave.

Disse medlemmer viser til at endringene i faget foretas etter at FNs menneskerettskomité på bakgrunn av klage fra parter i Norge, som etter behandling i norske rettsinstanser tapte søksmål om rett til fullt fritak fra KRL-faget. Disse medlemmer legger den forståelse til grunn at norske myndigheter fortsatt på selvstendig grunnlag foretar avgjørelser som gjelder forhold i Norge, og viser til at uttalelsen fra komiteen formelt sett ikke er bindende for Norge som en dom.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at FN-komiteens kritikk mot KRL-faget i stor grad omhandler spenningen og motsetningen mellom formålsparagrafen for grunnskolen i opplæringslovens § 1-2 og forskriftene for KRL-faget i § 2-4. Forskriftene i § 2-4 fastslår at undervisningen i KRL-faget ikke skal være forkynnende, men sier og at den som underviser i faget skal ta utgangspunkt i skolens formålsparagraf. Dette er en formålsparagraf som pålegger skolen å gi elevene en "kristen og moralsk oppseding".

Disse medlemmer deler FN-komiteens syn på at disse formålene står i et motsetningsforhold, og mener at formålsparagrafen for grunnskolen må endres. Slik dagens formålsparagraf er formulert, er den til direkte hinder for et samlende og inkluderende religions-, livssyns- og verdifag. Disse medlemmer mener FN-komiteens kritikk gir grunnlag for å problematisere opplæringsloven § 1-2.

Disse medlemmer viser til at skolegruppa nedsatt av Verdikommisjonen ga innspill til en helt ny formålsparagraf. Skolegruppa hadde representanter for ulike trosretninger og livssyn, og sto samlet bak en forståelse av at det er nødvendig å endre dagens paragraf. Gruppa pekte spesielt på at den innledende setningen om at skolen, i samarbeid med hjemmen, skal hjelpe til med å gi elevene "en kristen og

moralsk oppseding" vanskelig kan forsvares i en tid der flere religioner og livssyn lever side om side. Disse medlemmer viser til at Norge har blitt et flerreligiøst og flerkulturelt land. Muslimer, humanetikere, buddhister og nyreligiøse er synlige og godt organiserte minoriteter; både i skolen og samfunnet for øvrig.

Disse medlemmer vil vise til at testen på om Norge er et livssynsmessig pluralistisk samfunn, er om kristne - om de bodde i et muslimsk land - ville akseptert at den offentlige skolen i landet i sin formålsparagraf sa at skolen skulle gi barna en muslimsk oppdragelse. Disse medlemmer tviler på om alle ville bestå den testen.

Disse medlemmer mener det er viktig å ta utgangspunkt i den felles forståelse som skolegruppa kom fram til i arbeidet med en ny formålsparagraf.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til ny formålsparagraf i opplæringsloven, med utgangspunkt i formuleringene til skolegruppa under Verdikommisjonen. Forslaget må avspeile at Norge er blitt et flerkulturelt og pluralistisk samfunn, og må kunne samle bred oppslutning fra ulike tros- og livssynsamfunn."

Disse medlemmer mener at utformingen av ny læreplan i KRL-faget vil være svært viktig for hvorvidt faget i framtiden skal make å gi elevene en opplæring i religions-, livssyns- og verdier som ikke er diskriminerende, men som i størst mulig grad formidles på en nøytral og objektiv måte. Endringer i læreplanen vil få store konsekvenser både for innholdet i faget og for behovet for eventuelt fritak.

Disse medlemmer mener at Stortinget vanskelig kan behandle fritaksordning for KRL-faget uten å ha hatt selve innholdet i faget til vurdering. Disse medlemmer viser til at Stortinget vedtok læreplan for KRL-faget, jf. Innst. S. nr. 103 (1995-1996), og behandlet planen igjen i Innst. S. nr. 240 (2000-2001), og mener derfor at også den nye læreplanen i KRL-faget må behandles av Stortinget. Disse medlemmer mener at ny læreplan for KRL-faget må legges frem for Stortinget, slik at læreplan og lovverk kan behandles i den nære sammenheng de naturlig står i. Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til ny læreplan for KRL-faget til behandling i Stortinget."

Disse medlemmer vil understreke betydningen av at elever, foreldre og lærere faktisk erfarer de endringene som dagens KRL-fag skal gjennomgå. Disse medlemmer mener derfor at det må være tydelig skille mellom religionsundervisning og religionsutøving. Disse medlemmer mener at endringer i innhold og praktisering av KRL-faget bør gjenspeiles i endringer av fagbetegnelsen. Disse medlemmer vil understreke den symboleffekten et nytt navn kan ha, og mener et navneskifte kan bidra til økt oppslutning om faget. Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen følge opp endringene i KRL-faget med endringer i fagbetegnelsen. Navnet bør gjenspeile at livssyns-, etikk- og verdispørsmål står sentralt i faget, og ikke gi kristen tro og kultur særskilt forrang."

Komiteen har merket seg at Regjeringen i forslag til Revidert nasjonalbudsjett for 2005 har foreslått 40 mill. kroner til etterutdanning for lærere, hvorav 10 mill. kroner skal brukes til kompetanseutvikling for lærere i forbindelse med det endrede KRL-faget.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til ny formålsparagraf i opplæringsloven, med utgangspunkt i formuleringene til skolegruppa under Verdikommisjonen. Forslaget må avspeile at Norge er blitt et flerkulturelt og pluralistisk samfunn, og må kunne samle bred oppslutning fra ulike tros- og livssynsamfunn.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til ny læreplan for KRL-faget til behandling i Stortinget.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen følge opp endringene i KRL-faget med endringer i fagbetegnelsen. Navnet bør gjenspeile at livssyns-, etikk- og verdispørsmål står sentralt i faget, og ikke gi kristen tro og kultur særskilt forrang.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i opplæringslova og friskolelova

I

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa blir det gjort følgjande endringar:

Ny § 2-3 a skal lyde:

§ 2-3 a 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 grunnge 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.

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

§ 2-4 skal lyde:

§ 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.

§ 2-12 andre ledd skal lyde:

§§ 1-2, 1-3, 2-3, 2-3 a og 2-4 i lova med forskrifter gjeld for innhaldet og for vurdering i privat grunnskole så langt reglane ikkje kjem i strid med Noregs folkerettslege plikter.

II

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar blir det gjort følgjande endringar:

§ 3-12 skal lyde:

§ 3-12 Fritak frå aktivitetar m.m.

Opplæringslova § 2-3 a gjeld tilsvarande for elevar i grunnskolar godkjende etter lova her. Retten til fritak frå aktivitetar m.m. gjeld likevel ikkje for elevar i grunnskolar som er oppretta av religiøse eller etiske grunnar. Departementet er klageinstans for enkeltvedtak etter bestemmelsen.

III

Lova gjeld frå det tidspunkt Kongen fastset.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 31. mai 2005

Rolf Reikvam

leder

Trine Skei Grande

ordfører