

Grunnlovfesting av retten til utdanning: Nye verdier i skolen?

Av Hadi Strømmen Lile¹

Den 13. mai 2014 ble det vedtatt nye bestemmelser i Grunnloven, inkludert en bestemmelse om retten til utdanning (§ 109). Grunnloven § 109 inkluderer en formålsbestemmelse som angir mål for opplæringen. Menneskerettighetsutvalget, som utredet spørsmålet om redigering av Grunnloven, hevdet at opplæringsmålene i § 109 ikke er nye, men i samsvar med kjernen i opplæringslovens formålsparagraf (§ 1-1). Derfor vil den nye Grunnloven heller ikke endre dagens rettstilstand. I denne artikkelen blir denne påstanden problematisert med hensyn til opplæringsmålet om å «fremme respekt for menneskerettighetene». Er dette opplæringsmålet i § 109 sammenfallende med kjernen i opplæringslovens formålsparagraf? Dersom ikke, er dagens rettstilstand i skolen endret?

1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING

I anledning 200-årsfeiringen av Grunnloven ble det nedsatt et utvalg som fikk i mandat å: «Utrede og fremme forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven med det mål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ved å gi sentrale menneskerettigheter Grunnlovs rang.»² Det såkalte Menneskerettighetsutvalget, ledet av Inge Lønning, la fram sin utredning til Stortinget 19. desember 2011. Med bakgrunn i denne rapporten vedtok Stortinget den 13. mai 2014 en rekke nye bestemmelser i Grunnloven. I denne artikkelen skal jeg se nærmere på ny § 109 som handler om retten til utdanning. Bestemmel-

¹ Hadi Strømmen Lile er en retts sosiolog som skrev en doktorgrad ved Norsk senter for menneskerettigheter om FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1), som handler om formålet med opplæring. Han jobber til vanlig som seniorrådgiver i Redd Barna. Han er også redaktør for *Kritisk Juss*.

² Dokument 16 (2011–2012), side 18.

sen er identisk med et av forslagene til Menneskerettighetsutvalget. I første ledd står det at:

«Enhver har rett til utdanning. Barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.»

Jeg er spesielt interessert i formuleringen: «Opplæringen skal [...] fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.» Formuleringen er en formålsbestemmelse inntatt i Grunnloven. Den peker tilbake på Grunnloven § 2 som i siste ledd slår fast at: «Denne Grundlov skal sikre Demokratiet, Retsstaten og Menneskerettighederne.» Forståelsen av demokrati, rettsstat og menneskerettigheter må, ifølge Menneskerettighetsutvalget, være sammenfallende for disse to bestemmelsene.³ De skriver også at: «I noen grad vil dermed innholdet i undervisningen kunne bidra til å oppfylle målsettingen i forslag til ny § 2.»⁴

Den tverrpolitiske gruppen i Stortinget som fremmet forslag om ny § 109, skrev også at:

«Grunnlovfesting vil etter utvalgets syn kunne fungere som en rettslig skranke for lovgiver, i den forstand at lovgiver ikke kan la skoletilbudet falle under de minstekrav som en eventuell grunnlovsbestemmelse oppstiller.»⁵

Men spørsmålet er om skoletilbudet i dag er i tråd med disse minstekravene, spesielt målet om å fremme respekt for menneskerettighetene. Er det en mulighet for at grunnlovsforslaget oppstiller nye rettslige krav til skolen? *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (opplæringsloven) nevner bare menneskerettigheter én gang, og det er i formålsparagrafen (§1-1). Der står det at:

«Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdiar som òg [...] er forankra i menneskerettane. [...] Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.»

Her står det ikke at opplæringen skal «fremme respekt for menneskerettighetene», snarere tvert imot, vil jeg hevde. Menneskerettighetsutvalget skrev likevel følgende:

3 Dokument 16 (2011–2012), side 225.

4 Dokument 16 (2011–2012), side 224.

5 Dokument 12:31 (2011–2012), side 198.

«De formuleringene som utvalget foreslår inntatt i Grunnloven, er langt på vei ment å være sammenfallende med kjernen i den omfattende formålsparagrafen i opplæringslova § 1-1, men opplæringslova må nok sies å strekke seg noe lengre. Grunnlovsfesting av krav til den grunnleggende opplæring vil således ikke endre dagens rettstilstand.»⁶

Det anføres to påstander: at Grunnloven § 109 er sammenfallende med opplæringslovens formålsparagraf (§ 1-1), og at den ikke vil endre dagens rettstilstand. Påstandene begrunnes ikke av utvalget. Jeg vil i denne artikkelen problematisere påstandene og diskutere om de stemmer i lys av opplæringsmålet i § 109 om å fremme «respekt for menneskerettighetene».

Problemstillingen er derfor som følger: Er opplæringsmålet i Grunnloven § 109 om å fremme respekt for menneskerettighetene sammenfallende med opplæringslovens formålsparagraf (§ 1-1)? Og hvis ikke: Er dagens rettstilstand endret?

1.1 Formålet med menneskerettighetsopplæring

Før jeg kommer inn på selve problemstillingen, vil jeg si noen ord om menneskerettighetsopplæringsmålet betydning og forankring. Jeg tror det er viktig for å forstå hvor grunnleggende og dyptgripende problemstillingen er. Målet om at staten skal fremme respekt for menneskerettighetene, er forankret i *FN-paktens* artikkel 1 (3) og artikkel 55. Som et konkret opplæringsmål er dette forankret i en lang rekke konvensjoner og erklæringer. Blant de viktigste bestemmelsene er *FNs verdenserklæring om menneskerettigheter* (UDHR) artikkel 26 (2), *FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter* (ØSK) artikkel 13 (1), og *FNs barnekonvensjon* (BK) artikkel 29 (1). Ordlyden i UDHR artikkel 26 (2), som er gjentatt i noen ulike varianter i andre konvensjoner og erklæringer, er følgende: «Education shall be directed to [...] the strengthening of respect for human rights.»⁷

Noen vil hevde at barn lærer noe *om* menneskerettigheter i skolen, og at målet om å fremme respekt for menneskerettigheter derfor er oppfylt. Utdanningsdirektoratet foretok for eksempel en kartlegging av menneskerettighetsopplæringen i skolen, etter at Norge fikk kritikk for den under den såkalte Universal Periodic Review i Menneskerettighetsrådet i 2009. Kartleggingsrapporten konkluderer med at Norge oppfylder menneskerettighetsopplæringskravet, fordi det kan vises til flere setninger i læreplanen som nevner ord som har relevans for menneskerettigheter og ulike menneskers rettigheter.

6 Dokument 16 (2011–2012), side 225.

7 For en oversikt over alle de internasjonale instrumentene, og en grundig gjennomgang av menneskerettsopplæring som mål, se Lile 2011, side 108–126.

Ordet «menneskerettigheter» er sågar også nevnt.⁸ En ting er at barn skal lære «om» menneskerettighetenes innhold, men det er ikke det som er målet. Målet er at opplæringen skal «fremme respekt» for menneskerettighetene. Det må ses i sammenheng med et større mål, nemlig målet om en *menneskerettighetskultur*. FNs barnekomité forklarer at: «The education to which every child has a right is one designed to [...] promote a culture which is infused by appropriate human rights values.»⁹ I tråd med FNs grunnleggende formål om å styrke *tro* og *respekt* for menneskerettigheter¹⁰ handler ikke menneskerettighetsopplæring om «å lære om» menneskerettigheter, men om å bygge en rettsstat tuftet på rettssikkerhet, likhet for loven og respekt for alle menneskers rettigheter. Office of the High Commissioner of Human Rights (OHCHR) og United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) forklarer i en felles rapport at:

«Human rights education can be defined as education, training and information aimed at building a universal culture of human rights. A comprehensive education in human rights not only provides knowledge about human rights and the mechanisms that protect them, but also imparts the skills needed to promote, defend and apply human rights in daily life. Human rights education fosters the attitudes and behaviors needed to uphold human rights for all members of society.»¹¹

Opplæringen skal fostre barn med ferdigheter som gjør dem i stand til å fremme, forsvare og bruke menneskerettigheter i dagliglivet. Opplæringen skal også fostre de holdninger og handlinger som trengs for å sikre alle menneskers menneskerettigheter, inkludert minoriteter og urfolk. Tidligere spesialrapportør for retten til opplæring skrev i en rapport:

«In 1947, the first United Nations report on the prevention of discrimination emphasized that 'the whole field of action to prevent discrimination requires a vast programme of education'. The emphasis on education derived from knowledge that no law would be effective, and might indeed be counterproductive, unless it enjoyed at least some support by those to whom it was addressed and the general support of the population.»¹²

Ingen lover vil effektivt kunne gjennomføres med mindre de har et minimum av generell støtte i samfunnet. Norges rettsosionologiske nestor Thomas

8 Utdanningsdirektoratet (20.11.2010) Kartlegging av temaer knyttet til menneskerettigheter og demokratiforståelse i læreplanverket. Oppdrag 34-2010.

9 FNs barnekomité (2001) CRC/GC/2001/1, avsnitt 2.

10 Se FN-paktens forord, artikkel 1 (3) og artikkel 55.

11 OHCHR og UNESCO (2006), side 1.

12 Annual report of the Special Rapporteur on the right to education, Katarina Tomaševski (2001) E/CN.4/2002/60, paragraph 36.

Mathiesen snakker om at lovers effekt og virkning avhenger av «landskapet» lovene havner i.¹³ Menneskerettighetsopplæring kan ses på som et middel til å tilpasse eller endre på landskapet slik at menneskerettslovene passer bedre inn. Menneskerettighetsutvalget legger også vekt på dette i forhold til forslaget til ny § 109 i Grunnloven. De skriver:

«En grunnlovsbestemmelse er først og fremst ment å sikre at den grunnleggende opplæring søker å ivareta behovene til den enkelte, samt ivaretar samfunnets grunnleggende behov for fremme av demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.»¹⁴

Det er vel neppe en overdrivelse å si at behovet for å fremme respekt for rettsstaten og menneskerettighetene er størst når det gjelder minoriteter og urfolk. Minoriteter og urfolk representerer ofte de svakeste i samfunnet. Det er gjerne deres rettigheter og rettsikkerhet som kompromitteres først i et samfunn som vakler med hensyn til rettsikkerhet og menneskerettigheter.

I Norge har for eksempel samer en rekke rettigheter på papiret, men i praksis er det ikke alltid like rosenrødt. La meg nevne et eksempel fra Bodø. I 2011 gikk sjefredaktøren for *Avisa Nordland*, Jan-Eirik Hanssen, ut i NRK og forklarte at de hadde hatt den sterkeste debatten i avisens historie. Han fortalte: «Det som gjør den spesiell, er at det er så mye intensivitet, så mye hat.»¹⁵ I et av innleggene skrev en mann som kalte seg «Rolf S»: «Tror snart at samene bør begynne å bremse sine påberopinger et hakk!! [...] Nå synes jeg snart at grensen (les: smerteterskelen) er nådd!»¹⁶ Hva handlet denne debatten om? Hva utløste den verste debatten noensinne, og var på smertegrensen til «Rolf S»? Et samisk veiskilt, et skilt der det skulle stå *Bådådđo* i tillegg til Bodø. Hva med andre og viktigere rettigheter for det samiske folk? Hvor enkelt er det egentlig å være samisk i Bodø?

Martin Luther King Jr. reflekterte i sin siste bok om verdien av tomme papirlover. Han forklarer hvordan de svarte i USA var beskyttet av en rekke lover mot diskriminering, men at disse lovene hadde liten verdi. Han skriver:

«The ubiquitous discrimination in his daily life tells him [den svarte mann] that laws on paper, no matter how imposing their terms, will not guarantee that he will live in ‘the masterpiece of civilization’. [...] Laws that affect the whole population – draft laws, income-tax laws – manage to work even though they may be unpopular; but laws passed for Negro’s benefit are so

13 Mathiesen 2011, side 75.

14 Dokument 16 (2011–2012), side 225.

15 NRK *Sápmi* (8.2.2011).

16 Innlegg på debattssidene til *Avisa Nordland* (3. februar 2011, kl. 24), Rolf S (28.3.2011).

widely unenforced that it is a mockery to call them laws. [...] America has maintained its strange ambivalence on the question of racial justice.»¹⁷

Det er en hån å kalle verdiløse papirlover for lover, en hån overfor dem lovene angivelig skal beskytte. I Norge liker vi å skryte av at Grunnloven vår er den nest eldste etter USAs. Men vår grunnlov slo på ingen måte fast prinsippet i USAs uavhengighetserklæring om at: «We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal.» I vår grunnlov stod det i § 2 at: «Jesuitter og Munkeordener maae ikke taales. Jøder ere fremdeles udelukkede fra Adgang til Riget.»

I denne sammenheng kan det være verdt å nevne at teksten i FNs verdenserklæring artikkel 26 (2), inkludert målet om at opplæringen skal fremme respekt for menneskerettighetene, bygger på et forslag fra World Jewish Congress.¹⁸ Av alle FNs menneskerettsbestemmelser mente jødene, i kjølvannet av holocaust, at denne bestemmelsen muligens var den viktigste av dem alle.¹⁹ FNs verdenserklæring definerer selve begrepet «menneskerettigheter» i FN-pakten, og artikkel 26 (2) har vært utgangspunktet for en lang rekke konvensjonsbestemmelser om innholdet i retten til utdanning. Hvorfor mente jødene at denne bestemmelsen var viktigere enn alle andre bestemmelser? Jeg tror det var fordi de visste at uansett hvilke rettigheter de hadde på papiret, ville deres virkelighet ikke bli bedre med mindre holdningene mot dem ble endret. World Jewish Congress la vekt på ordet «respekt» og fikk støtte for det. Det å fremme respekt for menneskers rettigheter må forstås i sammenheng med et annet holdningsopplæringsmål som går direkte på toleranse og forståelse for «all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin».²⁰

Poenget med at jeg dveler ved dette, er at et opplæringsmål om å fremme respekt for menneskerettigheter må innebære at opplæringen skal fremme respekt for religiøse, kulturelle og andre minoriteters rettigheter, inkludert blant annet jøder, muslimer, samer og romanifolk.

17 King 1968, side 87.

18 Se UN Commission on Human Rights (1947) UN doc: E/CN.4/AC.2/SR.8, side 3–4. Og se UNESCO 2000, Apendix side 102–103.

19 Se UN Commission on Human Rights (1948) UN doc: E/CN.4/SR.67, side 13.

20 Sitatet er hentet fra FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) (d). Opplæringsmålet om å fremme toleranse og forståelse for religiøse og etniske minoriteter, inkludert urfolk, er også forankret i ØSK artikkel 13 og FNs verdenserklæring artikkel 26 (2). Dette opplæringsmålet var i likhet med menneskerettighetsopplæringsmålet en del av World Jewish Congress sitt opprinnelige forslag.

2 FØRSTE PÅSTAND: FORMÅLSPARAGRAFEN

I Grunnloven § 109 heter det at opplæringen skal fremme «respekt for menneskerettighetene og rettsstaten». Er det slik at dette opplæringsmålet er sammenfallende med kjernen i opplæringslovens formålsparagraf, slik Menneskerettighetsutvalget hevdet?

Denne formuleringen finnes ikke i opplæringsloven. Kombinasjon av ordene «respekt» og «menneskerettigheter» eller «rettsstaten» finnes heller ikke. Et kort søk på Utdanningsdirektoratets nettside vil også avsløre at dette heller ikke har en framtredd plass i læreplaner. På grunnskoletrinn er det ingen opplæringsmål som direkte og klart uttrykker at det er et sentralt opplæringsmål å fremme respekt for menneskerettigheter. Opplæringslovens formålsparagraf (§ 1-1 fjerde ledd) snakker om at opplæringen skal «fremje demokrati». Det å fremme demokrati er ikke nødvendigvis det samme som å fremme respekt for *menneskerettigheter*, inkludert minoriteters rettigheter. Demokrati og menneskerettigheter kan forstås som delvis motsetninger.²¹ Derfor blir det ekstra viktig at respekt for menneskerettigheter presiseres som et eget punkt.

Ordet «menneskerettigheter» er bare nevnt én gang i hele opplæringsloven. I andre ledd av formålsparagrafen slås det fast at:

«Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdier som òg [...] er forankra i menneskerettane.»

Fremmer denne formuleringen respekt for menneskerettighetene? Slår den fast at det er et grunnleggende opplæringsmål å fremme respekt for alle menneskers internasjonale menneskerettigheter? Nei, den er ullen, uklar og underordner menneskerettighetene de nasjonale verdiene for skolen, som er

21 Makt og demokratiutredningens flertall mente at menneskerettigheter representerte en trussel mot demokratiet. De la vekt på at flertallsstyre (folkestyre) var det mest vesentlige elementet i demokratiet. Menneskerettigheter fører til økt rettsliggjøring som innebærer overføring av makt fra folkevalgte organer (Stortinget) til domstolene. Dermed forvitrer folkestyret (flertallsstyret), og i forlengelsen av det premissen for vårt demokrati. Se: NOU 2003: 19, avsnitt 13.3, side 61. Se også St.meld. nr. 17 (2004–2005), spesielt avsnitt 2.3 om «Forventninger, avveininger og idealer for det moderne demokratiet». Her forsøker regjeringen å svare på kritikken fra Maktutredningen, og argumenterer for at menneskerettigheter er en del av demokratiet. De sier blant annet at «Det er et grunnleggende demokratisk utgangspunkt at hvert enkelt individ har visse rettigheter som ikke noe flertall skal kunne frata vedkommende» (avsnitt 2.3.3). Noen kan derfor hevde at en forutsetning for å fremme respekt for demokratiet er at man samtidig fremmer respekt for menneskerettighetene. Men når man bare nevner demokrati som grunnverdi for opplæring, og utelater eksplisitt å si at opplæringen skal fremme respekt for menneskerettighetene, overlater man litt for mye til tilfeldighetene. I praksis vil da respekten for minoriteters rettigheter ikke få den rettmessige plassen den bør ha i tråd med folkeretten.

«kristen og humanistisk arv og tradisjon». Formuleringen er et resultat av en bevisst verdiprioritering fra Stortinget, der «kristen og humanistisk arv og tradisjon» ble løftet fram som de viktigste verdiene for skolen på bekostning av menneskerettighetene. I utredningen fra det såkalte Bostadutvalget var det lagt fram forslag til en helt annen formulering. Forslaget bygde på et kompromiss fra et splittet utvalg, og lød som følger:

«Opplæringa i skole [...] skal byggje på respekt for menneskeverdet, på åndsfridom, nestekjærleik, likeverd og solidaritet, slik desse grunnleggjande verdiane kjem til uttrykk i kristen og humanistisk tradisjon [...] og slik dei er forankra i menneskerettane.»²²

Her var det respekt for *menneskeverd, religionsfrihet, likeverd, nestekjærlighet og solidaritet* som skulle være førende for skolens virksomhet og utgjøre *grunnverdiene* for opplæringen. Bostadutvalget var imidlertid dypt splittet mellom dem som ønsket å framheve de kristne verdiene, og dem som ønsket å tone ned det kristne til fordel for menneskerettighetene.²³ Inga Bostad skriver innledningsvis: «Vi har hatt ulike prinsipielle utgangspunkt i denne prosessen, men vi har vært rause nok til å bevege oss noe fra det prinsipielle for å komme fram til formål som kan virke mest mulig samlende.»²⁴

Da utvalgets forslag kom til Stortinget, ble derimot rekkefølgen på grunnverdiene endret. På basis av en tverrpolitisk enighet, og i tråd med tidligere formuleringer av formålsparagrafen, ble kristne og humanistiske verdier framhevet som en grunnleggende verdiplattform for opplæringen.²⁵ Så omgjorde Stortinget Bostadutvalgets forslag til grunnverdier til eksempler på kristne og humanistiske verdier. De tilføyde respekt for «naturen» og «tilgjeving» i listen over slike eksempler. At de så beholdt formuleringen fra Bostadutvalget om at disse «verdiane kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn og som er forankra i menneskerettane», ga nå nærmest ingen mening. Formuleringen «desse grunnleggjande verdiane» pekte i utgangspunktet tilbake på opplæringens grunnverdier som Bostadutvalget hadde foreslått. Men i vedtaket fra Stortinget peker formuleringen tilbake på eksempler på kristendom og humanisme. Resultatet blir at norske verdier, i form av «kristen og humanistisk arv og tradisjon», definerer premissene for menneskerettighetene.

I forslaget til formålsparagraf fra mindretallet i Bostadutvalget, som ønsket å fremme kristne og humanistiske verdier, stod det følgende:

«Skolen skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk tradisjon, og verdiar i menneskerettane og i ulike religionar og livssyn i

22 NOU 2007: 6, side 14.

23 Ibid., avsnitt 2.5, side 19–25.

24 Ibid., forordet.

25 Innst. O. nr. 22 (2008–2009).

samfunnet, slik som respekt for menneskeverdet, åndsfridom, nestekjærlighet, tilgjeving, sanning, likeverd og solidaritet.»²⁶

Her hadde «kristen og humanistisk tradisjon» en framtrødende plass, men det står tydelig at skolen òg skal bygge på «verdier i menneskerettane». Som en forklaring på forslaget legges avgjørende vekt på den sentrale rollen til «kristen og humanistisk tradisjon», og det hevdes at listen over «konkrete verdier» er vokst fram og har funnet sin tolkning innenfor disse tradisjonene.²⁷ Det kan selsagt diskuteres om respekt for menneskeverd og religionsfrihet ikke først og fremst er et resultat av internasjonale menneskerettigheter, men jeg skal styre unna den debatten her. At menneskerettigheter tross alt er et selvstendig verdigrunnlag, er tydelig i forhold til forklaringen om plassen til «andre religioner og livssyn». Utvalgets «kristne» mindretall forklarar at «ingen verdier skal være i strid med menneskerettighetene».²⁸ Mindretallet ville med andre ord løfte fram to hovedverdigrunnlag for skolen: 1. kristen og humanistisk tradisjon og 2. menneskerettighetene. Stortinget strøk menneskerettighetene og løftet fram «kristen og humanistisk arv og tradisjon» som det eneste hovedverdigrunnlaget for opplæringen.

2.1 Kristne og humanistiske verdier som «felles» verdier

Nå kunne man tenke seg at Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen gjennom forslag til loven kunne ha presisert at formålsparagrafen skal tolkes på en slik måte at opplæringen skal fremme «respekt for menneskerettighetene». Det skjedde derimot ikke. Først skriver de at:

«En modernisert formålsparagraf må greie å ivareta to hensyn: behovet for en trygg verdiforankring for elevene, og utfordringene og mulighetene i dagens flerkulturelle samfunn. Komiteen mener det er viktig at formålsparagrafen uttrykker et sett av verdier som flest mulig kan slutte opp om uavhengig av religiøs, kulturell eller nasjonal tilknytning.»²⁹

Her legges det opp til en balanse mellom ulike verdier som flest mulig kan slutte opp om, uavhengig av religiøs og kulturell tilknytning. Så langt lover det bra og er i tråd med hva som er fundamentet for menneskerettighetene. Menneskerettighetene er nettopp felles kompromissverdier som er framforhandlet mellom ulike nasjoner med politisk og verdimeslig forankring i ulike religioner og kulturer. Men så, i neste setning, slår imidlertid komiteen fast at:

26 NOU 2007: 6, avsnitt 2.5.7.

27 Ibid.

28 Ibid.

29 Innst. O. nr. 22 (2008–2009), side 3.

«Samtidig er det etter komiteens oppfatning avgjørende at formålsbestemmelsen også gir klart uttrykk for hvilken etisk, kulturell og religiøs arv og kontekst som bidrar til å forme vårt samfunn. Det er derfor både naturlig og nødvendig å uttrykke i formålsparagrafen hvilken betydning verdiene i kristen og humanistisk arv og tradisjon har for utformingen av det som er felles verdier i samfunnet, som også kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene. Dette er en felles referanseramme som gir et solid verdifundament for skolens virksomhet.»³⁰

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen snakker om at formålsbestemmelsen skal gi klart uttrykk for «hvilken» etisk, kulturell og religiøs arv og kontekst «som bidrar til å forme vårt samfunn». Komiteen nevner ikke menneskerettighetene i denne sammenhengen, men løfter bare fram «kristen og humanistisk arv og tradisjon». Mener de da at menneskerettighetene ikke har vært med på å forme vårt samfunn? De sier at formålsbestemmelsen må gi uttrykk for hvilken betydning kristen og humanistisk arv og tradisjon har for «utformingen av det som er felles verdier» i samfunnet. Hvordan kan én religion og ett livssyn gi opphav til felles verdier på tvers av ulike religioner og livssyn?

I en bok om Grunnverdier og pedagogikk skriver Frédérique Brossard Børhaug at «kristne og humanistiske verdier» ikke ville blitt sett på som berettiget i Frankrike. Så spør han: «Burde vi med andre ord skrive 'felles verdier' i hermetegn for å markere at de nettopp er et resultat av verdiprioriteringer i en bestemt historisk og kulturell samfunnsmessig kontekst?»³¹ Redaktørene av boken spør derimot hvor langt man skal strekke seg for å finne formuleringer som alle kan stille seg bak. Det er ifølge dem fare for «verdirelativisme». At man har fått med «humanisme», innebærer, ifølge redaktørene, at «endå flere» kan identifisere seg med verdigrunnet i skolen.³² Men humanisme er ikke det samme som menneskerettigheter. Nasjonale definisjoner av hva som er «felles verdier», kan ikke erstatte eller overskygge menneskerettslige internasjonale verdiforpliktelser.³³ Dessuten bygger menneskerettigheter på konkrete kompromissverdier forhandlet fram mellom ulike stater. Å fremme respekt for menneskerettigheter vil derfor ikke føre til verdirelativisme.

Man kan kanskje hevde at de «felles verdier» det er snakk om, er de «konkrete verdiene» i formålsparagrafen som følger som eksempler på hovedverdigrunnet, altså «Respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærlighet, tilgjengelighet, likeverd og solidaritet». Dersom dette hadde vært *hovedverdigrunnet* for skolen, og ikke bare *eksempler* på kristen og huma-

30 Ibid.

31 Børhaug 2007, side 79.

32 Kaldestad mfl. 2007, side 17–18.

33 Se under punkt 2.1 *Prioriteringer*.

nistisk arv og tradisjon, så hadde ikke Stortinget trengt å endre så radikalt på lovforslaget til Bostadutvalget og slå fast at «opplæringa skal byggje på kristen og humanistisk arv og tradisjon». Eventuelt kunne de valgt forslaget til mindretallet i utvalget som foreslo at opplæringen skal bygge på «Kristen og humanistisk tradisjon, og verdier i menneskerettane». Stortinget gikk imidlertid enda lenger enn det kristne mindretallet, og strøk menneskerettigheter som et hovedgrunnlag. De ønsket åpenbart å klargjøre hvilke verdier som var viktigst.

Slik formålsparagrafen er formulert i dag, er menneskerettigheter i beste fall relevant i den grad de sammenfaller med kristen og humanistisk arv og tradisjon. Dette samsvarer dårlig med hva menneskerettigheter er. Én religion, arv, ideologi eller tradisjon kan ikke definere premissene for menneskerettighetene. Det er ikke norske verdier som definerer menneskerettighetene. Menneskerettigheter er en del av folkeretten, og representerer kompromissverdier og avtaler mellom et mangfold av ulike nasjoner som alle har forskjellig arv og tradisjon. Norge er et lite land med relativt liten innflytelse internasjonalt. Det er ikke det norske folk som setter premissene for hva internasjonale menneskerettigheter er eller hvordan de skal tolkes.

Her kan det være verdt å merke seg at Utenriksdepartementet har protestert mot at andre stater henviser til eget verdigrunnlag som et generelt grunnlag for reservasjon. Norge reagerer blant annet på denne reservasjonen fra Qatar. Staten Qatar erklærer at «The Government of the State of Qatar [...] entered a general reservation concerning any of its provisions that are inconsistent with the Islamic sharia».³⁴ Norge liker ikke at Qatar begrenser menneskerettighetenes omfang og betydning til bare å omfatte det som er i samsvar med deres egne verdier. Men hva om vi byttet ut ordene «kristen og humanistisk arv og tradisjon» i formålsparagrafen med «islamsk sharia»? Da ville det sett ut slik:

«Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdier i islamsk sharia, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdier som òg [...] er forankra i menneskerettane.»

Fremmer denne formålsparagrafen respekt for menneskerettighetene? Er det åpenbart at et grunnleggende formål for skolen er å fremme respekt for alle menneskers menneskerettigheter og ikke bare de rettighetene som reflekterer de verdiene som er eksempler på sharia? Jeg mener svaret er nei. Det framstår som uklart og ullent hvilken plass menneskerettigheter skal ha i skolen.

Ambivalensen om menneskerettigheter har i sin tur forplantet seg i hele utdanningssystemet. Det finnes ingen formuleringer i Kunnskapsløftet (lærplanen) som klart uttrykker at det er et sentralt mål å fremme «respekt for

34 Ibid.

menneskerettighetene». Hvis det hadde vært et sentralt opplæringsmål, ville man kunne forvente at det fantes noen plandokumenter og strategidokumenter fra regjeringens side for å oppfylle målet. Det finnes ikke, ikke en eneste utredning eller noen strategidokumenter.

2.2 Ikke-brudd er ikke å oppfylle

Kan man si at så lenge opplæringslovens formålsparagraf ikke direkte er i strid med noen menneskerettigheter, oppfyller den målet om å «fremme respekt» for menneskerettighetene?

Debatten om formålsparagrafen og menneskerettighetene, i tillegg til de andre debattene om opplæringsloven og menneskerettigheter (inkludert om religionsundervisning), har dreid seg om loven er direkte i strid med enkelte menneskerettsbestemmelser. Det har spesielt vært diskutert om formålsparagrafen er i strid med religionsfriheten. Dette kan imidlertid ikke være utgangspunkt for debatten om menneskerettighetsopplæring. At formålsparagrafen ikke bryter med religionsfriheten, betyr ikke at den «fremmer respekt» for menneskerettighetene. Man må klare å skille mellom begrepene «å oppfylle» og «ikke-brudd». Selv om man finner at en bestemmelse ikke bryter med en konvensjon, betyr det ikke at den automatisk oppfyller konvensjonen.

Formålsbestemmelser om opplæring handler om hva som skal prioriteres i skolen. Hva er målet med skolens virksomhet, hvilke verdier skal fremmes og hva skal stå øverst på agendaen? Norge står her i en særstilling når det gjelder skolens kristne verdiforankring. Inga Bostad skriver at:

«Ingen andre nordiske land har en uttalt religiøs forankring i sine formålsdokumenter, og Norge skiller seg ut både i nordisk og europeisk sammenheng med en eksplisitt henvisning til kristen verdiforankring. Med unntak av Island (som knytter skolens arbeidsformer til kristen moral) er det ingen andre nordiske land som har referanse til religion generelt eller kristendom spesielt.»³⁵

Den svenske formålsparagrafen er den mest rettighetsorienterte, mens den danske blant annet refererer til den danske kulturarv.³⁶ Men det er ikke slik at en kristen verdiforankring er feil eller i strid med menneskerettslige krav til opplæring, inkludert målet om at opplæringen skal fremme respekt for menneskerettigheter. Det følger av FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) (c) at opplæringen skal fremme respekt «for the national values of the country in which the child is living». Det må ses i sammenheng med et av de overordnede menneskerettslige målene om at barn skal lære å delta i samfunnet på en konstruktiv måte. FNs barnekomité slår fast at «The overall objective

³⁵ Bostad 2008, side 140.

³⁶ Ibid.

of education is to maximize the child's ability and opportunity to participate fully and responsibly in a free society».³⁷ Hvis barn skal lære å delta i det norske samfunn på en konstruktiv måte, bør de lære å forstå hvilken betydning kristendom og humanisme har og har hatt for dette samfunnet. Det betyr ikke at kristen verdiforankring kan *erstatte* de andre menneskerettslige kravene til opplæringen, nedfelt i blant annet FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) (a–e) og ØSK artikkel 13 (1).

Formålsparagrafen er ikke nødvendigvis i strid med noen menneskerettigheter selv om den ikke oppfyller opplæringsmålene i de nevnte konvensjonene. Selv om formålsparagrafen ikke eksplisitt nevner alle de opplæringsmålene som følger av BK artikkel 29 (1) eller ØSK artikkel 13 (1), betyr det ikke at den er i strid med disse bestemmelsene. For at formålsparagrafen skulle være i strid med konvensjonene, måtte man ha kunnet bevise at et av opplæringsmålene i formålsparagrafen direkte undergraver eller motarbeider et av opplæringsmålene i de nevnte konvensjonene. Dersom Norge imidlertid skal oppfylle menneskerettslige krav til opplæring, inkludert målet om «å fremme respekt» for menneskerettighetene, må det ryddes plass til det og prioriteres i lovverket og læreplanene. FNs barnekomité slår blant annet fast at:

«The effective promotion of article 29 (1) requires the fundamental reworking of curricula to include the various aims of education and the systematic revision of textbooks and other teaching materials and technologies, as well as school policies. Approaches which do no more than seek to superimpose the aims and values of the article on the existing system without encouraging any deeper changes are clearly inadequate.»³⁸

En effektiv oppfyllelse av BK artikkel 29 (1) (b) forutsetter med andre ord at læreplaner og hele utdanningssystemet gjennomgås, evalueres og endres der det er nødvendig for, på en så effektiv måte som mulig, å sørge for at konvensjonens opplæringsmål blir oppfylt. Overflatiske endringer er ifølge komiteén utilstrekkelig. I tråd med dette oppfordrer de også staten

«[t]o develop a comprehensive national plan of action to promote and monitor realization of the objectives listed in article 29 (1). If such a plan is drawn up in the larger context of a national action plan for children, [...] the Government must ensure that it nonetheless addresses all of the issues dealt with in article 29 (1).»³⁹

Opplæringsmål oppfylles ikke av seg selv. En lærer må forberede seg til og planlegge undervisningen for at elevene skal lære det de skal. Like åpenbart er

37 FNs barnekomité (2001) CRC/GC/2001/1, avsnitt 12.

38 FNs barnekomité (2001) CRC/GC/2001/1, avsnitt 18.

39 Ibid., avsnitt 23.

det at en regjering må utvikle gjennomtenkte planer, basert på grundige analyser, for å oppfylle opplæringsmålene i BK artikkel 29 (1) (b) og ØSK artikkel 13 (1). Opplæringsmålet om «å fremme respekt for menneskerettighetene» er et vanskelig opplæringsmål å oppfylle i praksis, noe som stiller ekstra store krav til planlegging.⁴⁰

Hvis regjeringen unnlater å planlegge, betyr det i praksis at de ignorerer bestemmelsene. Det kan anses som et menneskerettsbrudd. FNs barnekomité skriver:

«A child's capacity to participate fully and responsibly in a free society can be impaired or undermined not only by outright denial of access to education but also by a failure to promote an understanding of the values recognized in this article.»⁴¹

Her henviser de til FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) som i bokstav b) slår fast at opplæringen skal fremme respekt for menneskerettighetene. Den kristne og humanistiske verdiforankringen kan ikke være så sterk og ta så mye plass at den forhindrer oppfyllelsen av målet om å fremme respekt for menneskerettighetene. En slik prioritering vil kunne være i strid med FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) (b) og ØSK artikkel 13 (1).

Problemstillingen jeg har drøftet så langt, er om opplæringsmålet om å fremme respekt for menneskerettigheter er sammenfallende med kjernen i opplæringslovens formålparagraf, slik Menneskerettighetsutvalget hevdet. Konklusjonen min er «Nei»: Målet om å fremme respekt for menneskerettighetene er ikke sammenfallende med kjernen i formålparagrafen.

3 ANDRE PÅSTAND: DAGENS RETTSTILSTAND

Menneskerettighetsutvalget hevdet at Grunnloven § 109 «ikke endrer dagens rettstilstand» fordi bestemmelsen er sammenfallende med opplæringslovens formålparagraf. Nå har jeg argumentert for at den delen som handler om menneskerettighetsopplæring, ikke er sammenfallende med formålparagrafen. Betyr det at dagens rettstilstand er endret eller vil endres?

Fra et rent rettspositivistisk perspektiv er svaret «Nei». I og med at *FNs barnekonvensjon* (BK) og *FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter* (ØSK) er inkorporert i menneskerettsloven med forrang framfor annen lov, inkludert opplæringsloven, kan man ikke si at Grunnloven § 109 endrer dagens rettstilstand. BK artikkel 29 (1) (b) og ØSK artikkel 13 (1) legger stor vekt på at opplæringen skal fremme respekt for menneskerettighe-

40 Se mer om dette nedenfor under punkt 3.1 *Ingen gjennomføring, ingen reell rettstilstand*.

41 FNs barnekomité (2001) CRC/GC/2001/1, avsnitt 14.

tene. Innbakt i disse bestemmelsene ligger også målet om å fremme respekt for rettsstaten.⁴²

Hvis jeg imidlertid nå forlater den strengt rettspositivistiske verden og ser Grunnloven § 109 mer fra et realpolitisk eller kritisk-juridisk perspektiv, er spørsmålene mer interessante: Hvor bevisst var Stortinget på bestemmelsene om formålet med opplæring da de inkorporerte BK og ØSK i menneskerettsloven? Hadde lovgiver et reelt ønske om at skolen skulle bruke ressurser på å fremme respekt for alle menneskers rettigheter? Ville de at BK artikkel 29 (1) (b) og ØSK artikkel 13 (1) skulle gi føringer for opplæringen i Norge på lik linje med opplæringslovens formålsparagraf? Fra et rent rettspositivistisk perspektiv vil man kunne si at en lov er en lov uansett hvor ubevisst og sløv Stortingets behandling og beslutning har vært. Men lover som krever aktiv oppfølging fra regjeringen for å realiseres, er sårbare uten et våkent storting som passer på at deres beslutninger blir respektert og gjennomført.

Da Stortinget ratifiserte og inkorporerte konvensjonene, fikk temaet menneskerettighetsopplæring bare en overflatisk behandling i utredningene. I utredningen som dannet grunnlag for inkorporeringen av ØSK, henviser det såkalte Menneskerettslovutvalget til kontakt med Kirke- og undervisningsdepartementet «om undervisningen om menneskerettighetene i skolen».⁴³ Lovutvalget fikk et vagt svar fra departementet, som reflekterer ambivalensen om menneskerettighetene i opplæringsloven. Utvalget henviser til Mønsterplan 1987 og skriver:

«Menneskerettighetene nevnes innledningsvis: ‘Skolen skal i sin undervisning og virksomhet bygge på grunnleggende kristne og humanistiske verdier. Disse verdiene er på en særlig måte knyttet til kristen tro og moral, de demokratiske idéene, menneskerettighetene og vitenskapelig tenkemåte og metode.’ Senere i teksten utdypes dette, bl.a. slik: ‘Skolen skal bygge på grunnleggende demokratiske og menneskerettslige verdier. Rettssikkerhet, religionsfrihet, organisasjonsfrihet og ytringsfrihet er sentrale i denne sammenheng. Det samme gjelder for eksempel retten til mat, arbeid og utdanning. Disse rettsprinsippene har Norge forpliktet seg på i internasjonale avtaler og erklæringer.’ [...]»⁴⁴

Som det framgår av sitatet, hadde Mønsterplan 1987 en formulering om at skolen skal bygge på menneskerettslige verdier, om enn det er uklart om disse verdiene følger av kristen og humanistisk arv og tradisjon eller står selvstendig. Utvalget skriver videre: «Mønsterplanen er under revisjon. Utvalget antar at også den reviderte plan vil gjenspeile menneskerettighetene.»⁴⁵ Det skjedde

42 Lile 2011, side 108–126.

43 NOU 1993: 18, punkt 13.3.3.

44 Ibid.

45 Ibid.

ikke. Formuleringen om at skolen skal bygge på «menneskerettslige verdier», ble ikke tatt med. Den generelle delen av læreplanen nevner bare ordet «menneskeretter» én gang i det 22 siders tetskrevne dokumentet. Ordet inngår i følgende setning: «Vår kristne og humanistiske tradisjon legger likeverd, menneskeretter og rasjonalitet til grunn.»⁴⁶ Igjen er det kristne og humanistiske verdier som står sentralt i menneskerettssammenheng. Det skal mye til hvis man klarer å tolke dette i retning av at skolen aktivt skal «fremme respekt» for menneskerettigheter.

Da FNs barnekonvensjon ble inkorporert i menneskerettsloven, var det heller ikke mye snakk om menneskerettsopplæring. BK artikkel 29 ble så vidt nevnt i forbindelse med friskoleloven (privatskoleloven).⁴⁷ Friskolelovens formålsparagraf er nærmest en blåkopi av BK artikkel 29 (1). Forarbeidene til friskoleloven sier derimot ingenting om hvordan bestemmelsen skal tolkes eller oppfylles i praksis.⁴⁸ Uansett gjenstår spørsmålet: Hva med den offentlige skolen? Hele diskusjonen om BK artikkel 29 (1) i forkant av inkorporeringen av FNs barnekonvensjon handlet om friskoleloven, ikke om opplæringsloven.

I forarbeidene til inkorporeringen av FNs barnekonvensjon og ØSK var hovedfokuset på om dagens lovgivning var direkte i strid med noen av konvensjonenes bestemmelser. Opplæringslovens formålsparagraf er som sagt ikke nødvendigvis direkte i strid med noen av bestemmelsene i disse konvensjonene. Spørsmålet er om Stortinget var klar over at de med inkorporeringen av ØSK artikkel 13 (1) og BK artikkel 29 (1) innførte nye prioriteringer for opplæring av barn i tillegg til opplæringsloven. Det er ingenting som tyder på at Stortinget var bevisst på det.

Paradoksalt nok er det mye som tyder på at Grunnloven § 109 også ble vedtatt uten noen diskusjon om kravene til innholdet i skolens pensum. Det var kanskje mest behagelig slik. Da slapp de en opprivende debatt om kristendommens plass i samfunnet veid opp mot menneskerettslige forpliktelser. I mellomtiden lister Kunnskapsdepartementet seg stille videre som om ingenting var skjedd. Rent folkerettslig har Stortinget forpliktet seg til opp under ørene om å fremme respekt for menneskerettighetene i skolen, og i tillegg har de nå løftet det inn i Grunnloven. Men det virker som de har gjort det uten helt å skjønne hva de har gjort.

Grunnloven § 109 endrer ikke rettstilstanden fra et tradisjonelt rettspositivistisk perspektiv fordi ordlyden sammenfaller med BK art. 29 (1) (b) og ØSK art. 13 (1). Grunnlovsbestemmelsen endrer heller ikke dagens rettstilstand fra et mer kritisk/politisk perspektiv fordi Stortinget konsekvent har vært like passivt og unnlattende med hensyn til menneskerettsopplæring både når det gjelder inkorporasjon av konvensjonene og vedtagelse av den nye Grunnloven. Spørsmålet som gjenstår er om man kan snakke om en reell

46 Den generelle delen av læreplanen, side 3.

47 Ot.prp. nr. 45 (2002–2003), punkt 8.3.

48 Ot.prp. nr. 33 (2002–2003), punkt 3.1.

rettstilstand som er i samsvar med opplæringsmålet om å fremme respekt for menneskerettighetene i Grunnloven § 109, og om bestemmelsen har en reell rettsvirkning.

3.1 Ingen gjennomføring, ingen reell rettstilstand

Det å fremme respekt for alle menneskers rettigheter, inkludert minoriteters rettigheter, er ingen enkel pedagogisk oppgave. Hvis man gjør det på feil måte, kan man like gjerne øke intoleransen. Tidligere spesialrapportør for retten til opplæring, Katarina Tomaševski (2001), forklarer at:

«The words of caution about educational programmes merit repeating: 'Forcing a prejudiced person to read or hear exhortations on tolerance may only increase his prejudice. Overenthusiastic appraisals of the contributions of a minority may create a reaction of distaste for members of that minority; and programmes improperly presented, even with the best intentions, may create an awareness of group difference that did not previously exist.'»⁴⁹

UNESCO har på sine nettsider beskrevet noen forslag til hvordan man kan gjennomføre menneskerettighetsopplæring, men organisasjonen advarer mot enkle løsninger, og påpeker at opplæringen må ha en helhetlig plan som inkluderer pedagogiske metoder, tekstbøker, læreplaner, lærerutdanning, etterutdanning og organiseringen av opplæringssystemet på alle nivåer.⁵⁰ Det framstår derfor som åpenbart at barn ikke lærer respekt for menneskerettigheter av seg selv. Det kreves en svært gjennomtenkt strategi på alle nivåer.

Jeg synes det er på tide at Stortinget våkner litt og tar aktiv stilling til hva de egentlig vil. Så lenge Stortinget forholder seg passivt til menneskerettighetsopplæring, vil regjeringen sannsynligvis også fortsette å være like passive. Regjeringen har ikke engang forsøkt å tolke bestemmelsene i FNs verdenserklæring artikkel 26 (2), ØSK artikkel 13 (1) og BK artikkel 29 (1), langt mindre laget noen plan for å realisere dem.

Hvordan skal norske skoler fremme respekt for menneskerettigheter når deres overordnede viser en så total mangel på vilje til å prioritere de mest sentrale og tungtveiende menneskerettsbestemmelsene av relevans for skolen? For å si det slik: Grunnloven § 109 har ikke endret dagens reelle rettstilstand. Den såkalte «rettstilstanden» forblir en meningsløs papir-rettstilstand. Men

49 Annual report of the Special Rapporteur on the right to education, Katarina Tomaševski (2001): E/CN.4/2002/60, avsnitt 36. Referansen hun siterer er hentet fra: Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities, report on the prevention of discrimination (1949), E/CN.4/Sub.2/40 of 7 June 1949, avsnitt 17 (c) og 177.

50 UNESCO: Peace and Human Rights Education: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147878e.pdf>

lover helt uten virkning er ikke reelle lover. Det er, slik Martin Luther King Jr. sier, en «hån» å kalle slikt for lover.⁵¹

Inntil nylig var det heller ikke gjort noe for å realisere eller tolke Grunnloven § 109, men på tampen av arbeidet med denne artikkelen viser det seg at Kunnskapsdepartementet har innkalt til en «Konferanse om opplæring og utdanning i menneskerettigheter og demokrati 13. oktober 2014».⁵² Konferansen arrangeres som en direkte konsekvens av Grunnloven § 109. Kanskje er det et tegn på at den nye regjeringen ønsker å vise andre takter?

3.2 Rettsvirkning

Noen vil hevde at formålsbestemmelser, inkludert formålsparagrafen og den nye grunnlovsbestemmelsen, ikke vil ha noen rettsvirkning – at det er mer snakk om politiske prinsipplæringer uten reell rettslig betydning.⁵³ Har Grunnloven § 109 reell rettsvirkning? Hvis svaret er nei, kan vi ikke snakke om noen reell rettstilstand uansett og hele denne debatten ville være mer eller mindre meningsløs. Her vil jeg bygge på følgende antagelse: Hvis opplæringslovens formålsparagraf har en reell rettsvirkning, vil også en formålsparagraf i Grunnloven ha det.

I 1982 avsa Høyesterett en dom der formålsparagrafen i *Lov om videregående opplæring fra 21. juni 1974 nr. 55* (§ 2) fikk en avgjørende betydning for utfallet. Saken gjaldt om en lektor ved Stokmarknes videregående skole i Nordland var blitt usaklig oppsagt av fylkeskommunen. Læreren hadde ved gjentatte anledninger gitt uttrykk for rasistiske holdninger både i undervisningen og i det offentlige rom utenfor skolen. Et viktig spørsmål for Høyesterett var om læreren hadde vist grov uforstand i tjenesten, eller, tross gjentatte advarsel fra sin arbeidsgiver, krenket sine tjenesteplikter.⁵⁴ Høyesterett slo blant annet fast at:

«Skikketheten må, først og fremst, vurderes i forhold til de stillingsforpliktelse som ved lovgivningen er pålagt lærertjenesten i de offentlige skoler. [...] I vårt samfunn står det enhver fritt å være enig eller uenig i de mål for undervisningen som her er stilt opp. Men velger man først å ta ansettelse i den videregående skole som lærer, må man i sitt arbeid i skolen være bundet av dem; det er en klar tjenesteplikt å respektere og fremme disse mål i undervisningen. Vil man ikke det, eller kan man det ikke, vil det kunne bety at man ikke er skikket som lærer i skolen.»⁵⁵

51 King 1968, side 87.

52 Kunnskapsdepartementet: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/internasjonalt_samarbeid_om_utdanning_og/Menneskerettigheter.html?id=764221#Inviterte

53 Se blant annet en debatt om prinsipplæringer i Grunnloven i NOU 1984: 18, punktene 10.6–10.7.

54 Norges Høyesterett (1982) Rt-1982-1729, side 1734.

55 Norges Høyesterett (1982) Rt-1982-1729, side 1738.

En lærer har altså en «klar tjenesteplikt» til «å respektere og fremme» opplæringsmålene i formålsparagrafen. Nå er det ikke slik at «intet avvik fra de vedtatte undervisningsmål skal kunne tåles». Men det er «den grove krenkelse av dem som det må reageres mot».⁵⁶ Dommen slår i tillegg fast at «det kan måtte stilles spesielle krav i denne retning også til andre som arbeider i offentlig eller privat tjeneste, nettopp som følge av tjenestens særlige karakter».⁵⁷ Det følger av dette at ikke bare lærerne vil kunne ha en tjenesteplikt til å respektere og fremme opplæringsmålene i formålsparagrafen, men også forvaltningen i kommuner, fylkeskommuner, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet.

Dommen ble i 2008 trukket fram av Gulating lagmannsrett i forbindelse med dagens formålsparagraf. Denne gangen handlet det ikke om lærerens uttalelser, men om hennes atferd ikke var i tråd med formålsparagrafen. Hun tapte på alle punkter og måtte til slutt betale alle saksomkostninger.⁵⁸ Hun prøvde å anke dommen til Høyesterett, men Høyesteretts ankeutvalg tillot ikke at anken ble fremmet. Eidsivating lagmannsrett brukte også formålsparagrafen i 2009. Saken handlet om to lærere som ble omplassert av kommunen. I denne saken var det spesielt lagt vekt på lærernes holdninger.⁵⁹ De tapte også.

Både høyesterettsdommen og de to lagmannsrettsdommene viser at formålsparagrafen har en klar rettsvirkning. Hvis en lærer gjennom sine ytringer, handlinger eller holdninger motarbeider eller viser manglende respekt for opplæringsmålene, kan han eller hun få sparken. Gulating skriver at skolens ledelse har en «plikt til å gripe inn».⁶⁰ I og med at opplæringslovens formålsparagraf har en klar reell rettsvirkning, er det nærliggende å tro at en formålsbestemmelse i Grunnloven § 109 på samme måte vil ha like reell rettsvirkning. I tillegg til det som er nevnt, er det klart at den generelle delen av læreplanen bygger direkte på opplæringslovens formålsparagraf.⁶¹ Formålsparagrafen legger føringer for læreplanene, som igjen er utgangspunktet for alle lærebøker, lærerutdanningen og hele opplegget rundt skolens virksomhet. Grunnloven skal ha en høyere rang enn opplæringsloven, men den er ikke nevnt, og jeg tror ikke det finnes noen planer for å revidere læreplanene i tråd med Grunnloven § 109. Grunnlovsbestemmelsen skal jo angivelig være «sammenfallende med kjernen i den omfattende formålsparagrafen»⁶² og har derfor ikke endret dagens rettstilstand.

56 Ibid., side 1738.

57 Ibid., side 1739.

58 Gulating lagmannsrett (2009-06-12): LG-2008-105443.

59 Eidsivating lagmannsrett (2009-12-21): LE-2009-101574.

60 Gulating lagmannsrett (2009-06-12): LG-2008-105443.

61 Utdanningsdirektoratet om den generelle delen av læreplanen: <http://www.udir.no/Lareplaner/Kunnskapsloftet/Generell-del-av-lareplanen/>

62 Dokument 16 (2011–2012), side 225.

4 KONKLUSJON

Som en del av Grunnlovens 200-årsmarkering ble det vedtatt en ny § 109 i Grunnloven som handler om retten til opplæring. I den nye bestemmelsen står det blant annet at «[o]plæringen skal [...] fremme Respekt for [...] Retsstaten og Menneskerettighetene». Menneskerettighetsutvalget (som utredet spørsmålet om grunnlovsrevisjon) hevdet at forslaget er sammenfallende med kjernen i opplæringslovens formålsparagraf (§ 1-1), og at grunnlovfesting av disse opplæringsmålene derfor ikke vil endre dagens rettstilstand. Er det riktig? Er forslaget sammenfallende med opplæringslovens formålsparagraf, og er det slik at dagens rettstilstand ikke vil endres?

Først til spørsmålet om forslaget er sammenfallende med opplæringslovens formålsparagraf. Det korte svaret er nei. Stortinget har tatt klare verdivalg der de har valgt bort menneskerettigheter som grunnlag for opplæringen i skolen. En setning om at opplæringen skal «fremme respekt for menneskerettigheter», forekommer hverken i opplæringsloven, de retningsgivende forarbeidene eller sentrale deler av læreplanen (Kunnskapsløftet). Menneskerettighetene blir i stedet framstilt som om de var en del av kristen og humanistisk arv og tradisjon, i tråd med opplæringslovens formålsparagraf. Menneskerettighetene bygger på folkerettslige kompromisser mellom ulike stater som representerer ulike religioner, livssyn og kulturer. Stortinget kan ikke mene at norske verdier definerer og setter premissene for menneskerettighetene, det er åpenbart absurd. En slik påstand gjør det motsatte av å fremme respekt for menneskerettighetene.

Noen vil hevde at siden opplæringsloven ikke er i strid med noen menneskerettigheter, er alt i skjønneste orden. Men selv om opplæringsloven ikke er direkte i strid med noen menneskerettigheter, betyr ikke det at den fremmer respekt for menneskerettighetene. Rettslige opplæringsmål handler om prioriteringer. Kristne og humanistiske verdier kan ikke ta så mye plass at menneskerettslige krav til opplæringen, inkludert målet om å fremme respekt for menneskerettighetene, svekkes eller nulles ut. Hvis regjeringen tolker loven på en slik måte og prioriterer slik, kan man snakke om et klart folkerettslig avtalebrudd. FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 29 (1) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 13 (1) angir spesifikke menneskerettslige opplæringsmål med krav til innholdet i opplæringen. Disse opplæringsmålene, inkludert målet om å fremme respekt for menneskerettighetene, oppfylles ikke av seg selv. Det kreves omfattende planlegging, en omlegging av læreplaner og en full gjennomgang av hele utdanningssystemet.

Så til spørsmålet om Grunnloven § 109 har endret dagens rettstilstand. Det korte rettspositivistiske svaret mitt er nei, det kommer litt an på hvordan man ser retten. Selv om jeg har slått fast at målet om at opplæringen skal «fremme respekt for menneskerettighetene» ikke følger av opplæringslovens formålsparagraf, sammenfaller det likevel med FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 29 (1) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle ret-

tigheter (ØSK) artikkel 13 (1). Både BK og ØSK er inkorporert i menneskerettsloven med forrang framfor annen lov, inkludert opplæringsloven. Problemet er at Stortinget inkorporerte begge konvensjonene uten i nevneverdig grad å diskutere eller reflektere over at konvensjonene hadde opplæringsmål som kunne få konsekvenser for prioriteringer i skolen. Det samme skjedde da de vedtok Grunnloven § 109.

På den ene side har Stortinget bevisst valgt bort menneskerettigheter som grunnlag for skolens pensum i opplæringsloven. På den andre siden har de i vanvare vedtatt og inkorporert to konvensjoner i menneskerettsloven, med forrang framfor opplæringsloven, som gir klare føringer om at menneskerettsopplæring skal stå sentralt i pensum. Og nå har de jammen også løftet det hele inn i Grunnloven, helt uten debatt. Hva vil Stortinget egentlig? Jeg tror enkelte lovgivere har en anelse om at Grunnloven § 109, med et opplæringsmål om å fremme respekt for menneskerettighetene, ikke sammenfaller med opplæringslovens formålsparagraf. Men det er ikke politisk oppportunt å ta debatten. En debatt vil uvegerlig føre til en opprivende konflikt om kristne verdiers plass i samfunnet, et meget betent tema i Norge. Samtidig er det ingen som ønsker å være imot menneskerettighetene.

Regjeringen har på sin side ikke gjort noe for å gjennomføre hverken BK artikkel 29 (1), ØSK artikkel 13 (1) eller Grunnloven § 109. Opplæringsmålet om å fremme respekt for menneskerettighetene innebærer at barn må lære å respektere minoriteters og urfolks rettigheter, inkludert samer, jøder, muslimer og romanifolks rettigheter. Det er et vanskelig opplæringsmål å oppfylle, og krever en svært gjennomtenkt pedagogisk strategi på alle nivåer, som inkluderer læreplaner, lærerutdanningen, etterutdanning, lærebøker, produksjon av filmer, en refleksjon over pedagogiske metoder, og så videre. Hvis man trår feil, kan man, med de beste intensjoner, forverre holdningene mot ulike grupper. Det finnes i dag ingen strategier eller planer fra regjeringens side for å fremme respekt for menneskerettighetene i skolen. Kunnskapsdepartementet har ikke engang forsøkt å tolke noen av de mest sentrale menneskerettighetsbestemmelsene som slår fast kravene til opplæringen. Det er på ingen måte en reell tilstand i norske skoler som fremmer respekt for minoriteter og urfolks menneskerettigheter.

At barn i Norge i dag ikke lærer respekt for minoriteters rettigheter er ganske åpenbart, i og med at det ikke finnes noen pedagogisk strategi for at så skal skje. Det er også lite som tyder på at det skjer helt av seg selv. Doktoravhandlingen min handlet blant annet om hvorvidt barn i Norge lærer respekt for samenes rettigheter. Resultatene var svært nedslående.⁶³ Det er nærliggende å anta at elever heller ikke lærer respekt for andre minoriteters rettigheter. En rapport som kom fra Holocaustsenteret i 2012, avdekket utbredte negative fordommer mot jøder, muslimer, somaliere og romanifolk i Norge.⁶⁴

63 Lile 2011, side 450–549.

64 Hoffmann mfl. 2012.

Det overordnede målet med menneskerettsopplæring er å bygge et samfunn tuftet på rettssikkerhet for alle mennesker – en rettsstat der alle menneskers rettigheter blir respektert. Jeg mener Kunnskapsdepartementet ikke kan ta så lett på dette som de har gjort til nå. Nå når menneskerettsopplæring er løftet inn i Grunnloven som et sentralt opplæringsmål, bør det reageres. Rett før denne artikkelen kommer på trykk, arrangerer Kunnskapsdepartementet en konferanse om menneskerettsopplæring i lys av Grunnloven § 109.⁶⁵ Kanskje er det et tegn på at noe er i ferd med å skje? Jeg håper det, og jeg håper inderlig at departementet ikke glemmer eller ignorerer utfordringene med hensyn til det å fremme respekt for minoriteters og urfolks rettigheter. Det er tross alt der rettsstaten Norge har lengst vei å gå, og utfordringene er de største, og vi bør ikke glemme at menneskerettsopplæring ble sett på som det kanskje aller viktigste temaet for det jødiske folk rett etter andre verdenskrig.

5 REFERANSER

- Bostad, Inga. 2008. Synlige verdier og usynlig dobbeltmoral. I: O. Leirvik og Å. Røthing, red. *Verdier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Børhaug, Frédérique Brossard. 2007. Kapittel 4: Kunnskapsløftetets antirasistiske verdikurs. I: Ola Hoff Kaldestad, Einar Reigstad, Jostein Sæther og Jorunn Sæther, red. *Grunnverdier og pedagogikk*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hoffmann, Christhard, Øivind Kopperud og Vibeke Moe. 2012. *Antisemittisme i Norge? Den norske befolkningens holdninger til jøder og andre minoriteter*. Oslo: Rapport for Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter.
- Kaldestad, Ola Hoff, Einar Reigstad, Jostein Sæther og Jorunn Sæther. 2007. Verdimedvit i pedagogisk verksemd – Eit mål i seg sjølv eller berre ein reiskap for å fremja læring? I: Ola Hoff Kaldestad, Einar Reigstad, Jostein Sæther og Jorunn Sæther, red. 2007. *Grunnverdier og pedagogikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- King Jr., M.L. 1968. *Where Do We Go from Here: Chaos or community*. Boston: Beacon Press
- Lile, H.K. 2011. FN's barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring: En rettssosiologisk studie om hva barn lærer om det samiske folk. Doktoravhandling: Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.
- Mathiesen, Thomas. 2011. *Retten i Samfunnet: En innføring i rettssosiologi*. Oslo: Pax Forlag

65 Kunnskapsdepartementet: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/internasjonalt_samarbeid_om_utdanning_og/Menneskerettigheter.html?id=764221#Inviterte

AVISARTIKLER OG NETTSIDER

- Avisa Nordland (3. februar 2011, kl. 24), Rolf, S.: <http://www.an.no/nyheter/article5476129.ece>
- Europarådet: What Is Education for Democratic Citizenship and Human Rights? http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Who/Whatis_EN.asp
- Erklæringer og reservasjoner knyttet til FNs barnekonvensjon finnes på denne nettsiden: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en#EndDec
- NRK Sápmi (8.2.2011) Skremt over hat mot samene: http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7498612
- Kunnskapsdepartementet, Konferanse om menneskerettighetsopplæring: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/internasjonalt_samarbeid_om_utdanning_og/Menneskerettigheter.html?id=764221#Inviterte

FN-DOKUMENTER

- Annual report of the Special Rapporteur on the right to education, Katarina Tomaševski (2001) E/CN.4/2002/60
- FNs barnekomité (2001) CRC/GC/2001/1: Generell kommentar nr. 1. The Aims of Education
- FNs barnekomité (2005) CRC/C/15/Add.23: Concluding observations: Norway
- FNs barnekomité (2010) CRC/C/NOR/CO/4: Concluding observations: Norway
- Human Rights Council (2010) A/HRC/13/5: Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Norway
- OHCHR og UNESCO (2006) Plan of Action: World Programme for Human Rights Education. First Phase: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PActionEducationen.pdf>
- Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities, report on the prevention of discrimination (1949), E/CN.4/Sub.2/40 of 7 June 1949
- UN Commission on Human Rights (1947) UN doc: E/CN.4/AC.2/SR.8
- UN Commission on Human Rights (1948) UN doc: E/CN.4/SR.67
- UNESCO (2000) World education report 2000. The right to education: Towards education for all throughout life.
- UNESCO: Peace and Human Rights Education: http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=53145&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Utdanningsdirektoratet om den generelle delen av læreplanen: <http://www.udir.no/Lareplaner/Kunnskapsloftet/Generell-del-av-lareplanen/>

STATSDOKUMENTER

- Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra
Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven
- Dokument 12:31 (2011–2012) Grunnlovsforslag 31
- Innst. O. nr. 22 (2008–2009) Innstilling til Odelstinget frå kirke-,
utdannings- og forskningskomiteen
- NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling: Samerettsutvalget
- NOU 1993: 18 Lovgivning om menneskerettigheter:
Menneskerettighetslovutvalget
- NOU 1995: 9 Identitet og dialog: Kristendomskunnskap, livssynskunnskap
og religionsundervisning
- NOU 2003: 19 Makt og demokrati: Sluttrapport fra Makt- og
demokratiutredningen
- NOU 2007: 6 Formål for framtida: Formål for barnehagen og opplæringen
- Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv.
(innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov)
- Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar (friskolelova)

DOMMER

- Norges Høyesterett (1982) Rt-1982-1729
- Gulating lagmannsrett (2009-06-12): LG-2008-105443
- Eidsivating lagmannsrett (2009-12-21): LE-2009-101574