



BARNEOMBUDET

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
17/01400-2

Saksbehandler:
Kjersti Botnan Larsen

Dato:
31. desember 2017

Barneombudets høringsuttalelse til ny trossamfunnslov

1. Innledning

Barneombudet takker for muligheten til å la oss høre om forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn. Tro og livssyn er en viktig del av mange barns liv både på godt og vondt. Loven må både sikre barns tros- og livssynsfrihet og beskytte barn mot praksis i strid med deres rettigheter som ulike former for vold. Ny trossamfunnslov berører definitivt barn og unges forhold, og det er derfor et krav etter barnekonvensjonen at det skal vurderes hvilke konsekvenser lovforslaget har for barn og unges rettigheter. I dette høringsnotatet mener Barneombudet at barnekonsekvensvurderingene er mangelfulle.

I tillegg til mangelfulle redegjørelser og vurderinger knyttet til barnekonvensjoner er våre kommentarer er i hovedsak knyttet til forslag til §§ 1 til 7. Vi har strukturert høringsuttalelsen etter lovforslaget. Dere finner en sammenfatning av våre hovedsynspunkter i punkt 3 under.

2. Barneombudets mandat

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Vi skal særlig følge med på at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Vi skal av eget tiltak, eller som høringsinstans, ivareta barn sine interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter, foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet, med mer. Barneombudets mandat er avgrenset til barn under 18 år.

3. Sammenfatning av våre synspunkter

Barneombudet har merket seg at barns interesser er løftet noe tydeligere frem i forslaget enn i dagens tre lover. Dette er vi positive til, men vi mener at høringsnotatet ikke har vurdert barns rettigheter etter barnekonvensjonen godt nok. Vi forventer at departementet i lovproposisjonen redegjør for bl.a. barns tros- og religionsfrihet etter barnekonvensjonen art. 14 og gjør barnekonsekvensvurderinger knyttet til forslag som berører barn og unge.

Våre hovedsynspunkter til høringsnotatet følgende:

- Vi er positive til en lov om tros- og livssamfunn som også omfatter Den norske kirke.
- **Medlemskap (barns selvbestemmelse og medvirkning) (§ 2)**
 - Vi støtter at reglene om automatisk tilhørighet og forrangsregelen oppheves.

- I utgangspunktet er vi positive til at 15 årsgrensen videreføres, men mener denne burde vært bedre utredet. Barns synspunkter på aldersgrensen burde vært en del av vurderingsgrunnlaget.
- Forslaget om å innføre samtykkekrav for inn- og utmelding for barn og unge mellom 12 – 15 år burde vært bedre utredet, blant annet burde barn blitt hørt.
- Forslaget burde vært sett i sammenheng med 15 årsgrensen når det gjelder konsekvensene av at samtykke ikke gis.
- Lovfestingen av barns rett til medvirkning og til å bli hørt bør endres slik at det vises til barnekonvensjonen, ikke barneloven. Det bør også lovfestes at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i handlinger som berører barn.
- **Kravene til registrering av tros- og livssyn og statsstøtte (§§ 3 og 4)**
 - Vi støtter ikke skjerpingen av kravene for at tros- og livssynsamfunn skal kunne registreres og kunne søke om statstilskudd.
 - Barn under 15 år bør også regnes med i medlemstallet til samfunnene ved registrering og gi statsstøtte.
 - Kravet om 500 medlemmer for å kunne registreres er for høyt. Dette bør endres til at det stilles krav om 100 medlemmer, slik Stålsett-utvalget foreslo.
- **Krav til rapportering (§ 5)**
 - Vi støtter at trossamfunnene i årsrapporten skal redegjøre særskilt for barns rettigheter. Kravet bør gå frem av § 5 – det er ikke tilstrekkelig at det kan reguleres i forskrift.
- **Vilkår for statstilskudd (§ 6)**
 - Vi støtter at vilkårene for statstilskudd reguleres mer utfyllende i loven.
 - Vi støtter også at det er et vilkår knyttet til alvorlige lovbrudd og ett verdimessig vilkår, men forståelsen av vilkårene må utdypes i lovproposisjon. Disse er for uklare nå.
 - Det er særlig nødvendig å tydeliggjøre det verdimessige vilkåret og forholdet til barnekonvensjonen.
- **Forvaltnings- og tilsynsordning (§ 7)**
 - Vi støtter opprettelsen av et forvaltningsorgan. Vi ønsker primært at det opprettes en nasjonal fagenhet, subsidiært at oppgavene legges til et fylkesmannsembete.
 - Vi støtter at det skal føres mer kontroll, men dette krever tydeligere hjemler for tilsynsmyndighetens arbeid.
- **Politiattest (§ 19)**
 - Vi støtter at det lovfestes krav til barneomsorgsattest for trossamfunn, men dette bør være et «skal»-krav, ikke kan.

4. Overordnede hensyn - Loven må sikre barns religionsfrihet og beskytte mot skadelig praksis

Barn har ifølge barnekonvensjonen artikkel 14 en selvstendig religionsfrihet. Barneombudet vil som et utgangspunkt stadfeste hvor viktig det er at religionsfriheten til barn blir respektert. I dette høringsnotatet savner vi at Kulturdepartementet redegjør for denne retten, dermed blir vurderingsgrunnlaget for lovforslaget mangelfullt.

Barneombudet mener at i Norge har barns religionsfrihet ofte kommet i skyggen av foreldrenes religionsfrihet. Det er nødvendig å anerkjenne barns rett i større grad. Barns rettigheter etter barnekonvensjonen bygger på et barnerettighetsperspektiv, hvor barn er selvstendige innehavere av rettigheter. Dersom barns rettigheter kun ses i lys av voksnes rettigheter vil dette være i strid med barnekonvensjonen. Barn er selvstendige rettighetshavere.

Vern om trosfriheten og barns rett til beskyttelse mot vold og annen skadelig praksis

Vi støtter en utvikling av lovgivning og tilskuddsordninger for ulike tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Endringene, som i større grad likebehandler Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene, kan være positive for barns religionsfrihet. For mange barn og unge er religion en viktig del av deres liv, og trossamfunnet spiller en viktig rolle i deres mulighet til denne religionsutøvelsen. Hensikten med trossamfunnsloven må også være å legge til rette for at barn og unge skal kunne få utøve sin religion eller sitt livssyn, og da må loven stimulere til dette. Dette gjelder både for barn som er medlem av Den norske kirke og for barn som tilhører andre trossamfunn.

Samtidig er vi opptatt av at lovgivningen skal verne barn mot skadelig praksis, og beskytte deres egen rett til trosfrihet. Vi er bekymret for meldinger vi får fra barn, unge og unge voksne om hva barn blir, og har blitt utsatt for i noen lukkede trossamfunn. En del av dette dreier seg om fysisk, psykisk og seksuell vold. Departementet må derfor sikre et regelverk som beskytter barn mot skadelig praksis. Det må få konsekvenser om barn skades gjennom praksisen til tros- og livssamfunn. Reglene må gjøre det mulig å kreve tilbakebetalt eller ikke tildele tilskudd til trossamfunn som ikke oppfyller barns rettigheter.

Å få på plass regler som setter grenser for praksisen til samfunn som mottar eller søker om å få statsstøtte er første steg, deretter må det være lovfestede kontrollmekanismer med en tilsynsmyndighet som faktisk følger opp meldinger om bekymring knyttet til enkelt samfunn.

5. Mangelfull redegjørelse for og vurdering av barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen er blant de internasjonale menneskerettighetene som Norge har forpliktet seg til å etterleve. Det følger av menneskerettsloven §§ 2 og 3 at barnekonvensjonen gjelder som norsk lov, og at konvensjonen ved motstrid går foran norsk lov.

Barneombudet vil påpeke at barnekonvensjonen skal være en del av grunnlaget for alle lov- og forskriftsendringer som berører barn og unge. I dette høringsnotatet mener vi at redegjørelsene for relevante artikler og vurderingene av forslagene opp mot barnekonvensjonen enten mangler eller er mangelfulle. Departementet nevner så vidt barnekonvensjonen noen steder, men redegjør ikke for den. I lovproposisjonen mener vi at departementet må ha innarbeidet dette.

Barnekonvensjonen skal sikre de grunnleggende menneskerettighetene til barn og unge. Etter barnekonvensjonen artikkel 4 er staten pålagt å sette inn alle egnede tiltak for å sikre barnerettighetene. Barnekomiteen har uttalt at det er nødvendig å utvikle et barnerettsperspektiv i hele statsforvaltningen, blant de folkevalgte og i domstolene, for å få til en effektiv gjennomføring av hele konvensjonen. Det gjelder særlig de grunnleggende prinsippene i artikkel 2, 3, 6 og 12.¹ Om hensynet til barnets beste i artikkel 3 sier barnekomiteen dette:

*«Ethvert organ og enhver institusjon innenfor den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt skal anvende prinsippet om barnets beste gjennom en systematisk vurdering av hvordan barns rettigheter og interesser blir eller vil bli berørt av deres beslutninger og handlinger – av for eksempel en foreslått eller eksisterende lov eller politikk eller administrativ handling eller domstolsavgjørelse [...]».*²

Barneombudet legger til grunn at når Norge har inkorporert konvensjonen, så er en del av implementeringen at vi vurderer lovforslag som gjelder barn opp mot barnerettighetene. Slik

¹ FN's barnekomité (2003) *Generelle tiltak til gjennomføring av Konvensjonen om barnets rettigheter (artiklene 4 og 42 og artikkel 44 nr. 6). Generell kommentar nr. 5.* CRC/GC/2003/5.

² Ibid side 4

sikrer vi at nasjonal lovgiving er i tråd med konvensjonen. Her er det viktig å ha et barnerettighetsperspektiv.

I Ot. Prp. Nr. 3, (1998-99) *Om styring av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (menneskerettsloven), har det daværende Justis- og politidepartementet uttalt at lovgiverne har ansvar for å sikre at lovgivingen ikke strider mot menneskerettighetskonvensjonene. De sier også at det er viktig for den politiske debatten av et lovforslag, at vurderingen til de som har utarbeidet loven av om forslaget er i samsvar med konvensjonene kommer frem. Justis- og politidepartementet peker videre på at alle som utarbeider et lovforslag bør vurdere om menneskerettighetene legger begrensninger på valgfriheten til myndighetene på det aktuelle området. Videre skriver de: «*Er menneskerettighetene relevante, bør forholdet til menneskerettighetskonvensjonen behandles uttrykkelig...*» (s 56). Dette er også i samsvar med Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid, som trekker frem at forholdet til menneskerettighetene bør utredes for konsekvens.

I alle forslag som gjelder barn og unge i trossamfunnsloven forventer Barneombudet at Kulturdepartementet har gjort greie for og vurdert relevante artikler i barnekonvensjonen når lovproposisjonen legges frem. Vi kan ikke se at Kulturdepartementet har gjort denne vurderingen i noen av forslagene. Nedenfor gir vi noen innspill til dette.

5.1 Gjennomføringen av barnekonsekvensvurderinger

I forslag som berører barn har FNs barnekomité uttalt at staten bør gjennomføre barnekonsekvensvurderinger for å fastslå hvilken effekt lovforslaget vil ha på barn, og da særlig på barn i sårbare situasjoner. I disse vurderingene og evalueringene av konsekvensene skal barnets beste, jf. art. 3, være et grunnleggende hensyn. Barnekonvensjonen, barnekomiteens generelle kommentarer og merknader til landrapportene brukes som rammeverk for vurderingene.³

Hele lovforslaget har betydning for hvordan barn får oppfylt sin rett til religionsfrihet. I høringen om trossamfunn er det i tillegg flere forslag som berører barn både direkte og indirekte, for eksempel:

- Reglene om inn- og utmelding av samfunn (§ 2).
- Vilkårene for registrering av trossamfunn, herunder forslaget om at personer under 15 år ikke skal regnes i medlemstallet (§§ 3 og 4).
- Vilkårene for tilskuddet (§ 6).
- forvaltnings- og tilsynsordningen (§§ 5 og 7).
- reguleringen av barneomsorgsattest (§ 19).

Vi vil derfor trekke frem noen artikler i barnekonvensjonen som departementet må redegjøre for, og vurdere i tilknytning til ulike forslag.

Artikkel 14 – barns religionsfrihet

For det første må departementet redegjøre for barnekonvensjonen artikkel 14 om barns rett til religionsfrihet. Artikkel 14 gir barn en selvstendig religionsfrihet. Foreldrene har en veiledningsplikt og rett. Staten kan bare sette begrensninger på barns rett til å utøve sin religion dersom det er fastsatt ved lov, og dersom det er nødvendig for beskytte «offentlig trygghet, orden, helse eller moral, eller andres grunnleggende rettigheter og friheter». Det skal altså mye til før staten kan gripe inn i barnets utøvelse av sin religion.

³ FNs barnekomité. generell kommentar no. 19 (2016), generell kommentar no. 4 (2003) og generell kommentar no. 14 (2013).

Departementet bør for eksempel vurdere konsekvensene av at barn ikke skal telles som medlemmer i registreringen og utbetalingen av tilskudd opp mot artikkel 14. Hvilke konsekvenser vil dette kunne ha for samfunnenes syn på barn, og hvordan vil dette slå ut på barns rett til religionsfrihet om samfunnene bruker mindre penger på barne- og ungdomsarbeid?

Barnekonvensjonens grunnleggende prinsipper

For det andre vil vi understreke at alle de fire grunnleggende prinsippene i barnekonvensjonen – ikke diskriminering, barnets beste, retten til liv og utvikling og retten til å bli hørt - vil være relevante i ulike spørsmål som skal vurderes i denne høringen.

Artikkel 2 om ikke-diskriminering innebærer at alle barn skal få oppfylt sine rettigheter i konvensjonen uten noen form for diskriminering. Når departementet skal vurdere dette, må man se på om forslagene gjør at noen barn ikke får oppfylt sin rett til religionsfrihet på grunn av usaklig forskjellsbehandling. Dette vil blant annet måtte vurderes i forbindelse med de nye kravene for registrering av trossamfunn. Vil det at kravene økes til 500 medlemmer over 15 år gjøre at noen barn ikke får oppfylt sin rett til religionsfrihet på grunn av diskriminering basert på deres religion

Det neste prinsippet er artikkel 3 om at ved alle handlinger som berører barn direkte eller indirekte i lovforslaget skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Dette krever at dere for eksempel i forslaget om lovfesting av krav til politiattest (barneomsorgsattest) må vurdere om det er til barnets beste at trossamfunnene *kan* kreve politiattest om de ønsker det, eller om det bør lovfestes en plikt for tros- og livssynssamfunnene slik at de *skal* pålegges å innhente en slik attest. Her må hensynet til barnets beste vurderes for så å avveies mot andre hensyn, for eksempel personvernet til de det gjelder. Hensynet til barnets beste skal veie tungt i vurderingen. Artikkel 3 er også veldig relevant for vurderingen av hvilke krav som bør stilles for å kunne registres som trossamfunn, blant annet i vurderingen av kravene om at samfunnene må ha over 500 medlemmer og at kun medlemmer over 15 skal telles med. Disse vurderingen må synliggjøres i lovproposisjonen.

For det tredje må departementet trekke inn artikkel 6 om barns rett til liv og utvikling. Barnekomiteen har tolket utvikling bredt og lagt til grunn at det omfatter rett til fysisk, psykologisk, åndelig, moralsk og sosial utvikling. Barns rett til utvikling vil være relevant for vilkårene for statstilskudd i § 6. Når det skal gjelder tolkningen og vurderingen av om de verdimeslige vilkårene er oppfylt og om tilskuddet skal nektes eller ikke utbetales, må trossamfunnets innvirkning på barns rett til utvikling vurderes. Dette bør tydeliggjøres i omtalene av andre ledd.

Det fjerde grunnleggende prinsippet er artikkel 12 om barns rett til å bli hørt som også omfatter lovprosesser som vedrører barn. Artikkelen 12 gir barn som gruppe en rett til å uttale seg om forslag som berører barn. I denne høringen, er det som nevnt over, flere forslag som berører rettighetene til barn. Det betyr at departementet bør legge til rette for at barn får sagt sin mening om forslagene. Dette gjelder for eksempel forslag til aldersgrenser for inn- og utmelding i artikkel 2. Her er det foreslått aldersgrenser for barn, men det er ikke noen informasjon om hva barn og unge mener om disse aldersgrensene. Departementet bør innhente informasjon om hva barn mener om 15-årsgrensen for inn- og utmelding i § 2.

Andre relevante artikler

En annen artikkel som er relevant for denne høringen er artikkel 19 om barns rett til beskyttelse mot vold. Denne dekker alle former for fysisk, psykisk og seksuell vold. Denne artikkelen bør trekkes inn i vurderingen av vilkårene for statstilskudd i § 6.

Det vil også være slik at andre artikler kan være relevante å trekke inn i vurderingen av vilkårene for statstilskudd, f. eks artikkel 28 og 29 om retten til utdanning og utdanningsformål og artikkel 24 om nødvendig helsehjelp.

5.2 Grunnloven §§ 104 og 16

Vi vil også minne om at barns rettigheter er grunnlovsfestet i Grunnloven § 104. Det betyr at vurderingene som skisseres over er nødvendige for å sikre at lovforslaget er i samsvar med Grunnloven. Vi understreker her at heller ikke Grunnloven § 16 om religionsfrihet har noen nedre grense, og gjelder for barn. Dette er et perspektiv departementet ikke har med i omtalen av denne bestemmelsen.

6. Felles lov for trossamfunn

Barneombudet er positiv til at departementet har foreslått en felles lov som regulerer tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke. Vi er enige i at denne samordningen innebærer en forenkling av lovgivningen og gjør det enklere å få oversikt over reguleringen av tilskuddsordningen enn i dag. Det er krevende å få oversikt over de tre lovene som regulerer dette i dag, og vi mener at det er forskjeller i lovene som er unødvendige. Vi støtter derfor en felles lov og hovedtrekkene i forenklingen og opprydningen som er gjort. Dette vil gjøre det enklere for de som skal bruke loven å få oversikt over hovedtrekkene.

Det er like fullt noen utfordringer ved lovgivningsteknikken som blir brukt. For det første er det en utfordring at det fortsatt vil kreve en del skjønnsutøvelse fra både trossamfunnene, forvaltningsorganet og andre som skal bruke loven. Paragraf 6 om vilkår for statstilskudd består av mange rettslige standarder, noe som kan gjøre den vanskelig å praktisere. Dette problematiserer vi i punkt 11.

For det andre har vi merket oss at departementet har foreslått forskriftshjemler i tilknytning til mange av bestemmelsene. Vi håper dette ikke betyr at departementet kommer til å gi forskrifter som detaljregulerer de fleste disse av bestemmelsene. Ved at en del av reguleringene flyttes til forskrift vil det kunne gi en like uoversiktlig rettstilstand som i dag. Dessuten vil ikke forslagene bli behandlet av Stortinget, noe som gjør at Stortinget ikke vil få behandlet hele regelverket om tros- og livssynssamfunn. Vi foreslår at departementet i noen av tilfellene heller regulerer mer utfyllende i loven, for å unngå at det vokser frem en eller flere svært detaljerte forskrifter. Da er noe av vitsen med forenklingen fort borte.

7. Lovens formål og virkeområde (§ 1)

Barneombudet er enig i at formålet med trossamfunnsloven må være å understøtte tros- og livssynssamfunn. Her kunne det også vært tydeliggjort at tros- og livssynssamfunn skal understøttes slik at retten til religionsfrihet oppfylles.

Forutsigbare rammer, både for tilskuddet og kravene til virksomhetene, er nødvendig for å sikre barn, unge og voksne individuelle og kollektive tros- og livssynsfrihet. Vi er bekymret for konsekvensene for de små tros- og livssynssamfunnene av at kravene for å kunne registreres som tros- og livssynsfunn strammes inn. Ved at nesten 85 % av samfunnene som i dag får støtte ikke vil oppfylle vilkårene etter ny lov er vi i tvil om formålet kan sies å bli oppfylt av reglene som foreslås under. Vi savner også en vurdering av om så strenge krav vil virke diskriminerende for barn og andre som tilhører et mindre trossamfunn og en vurdering av hva som er best for barn, jf. artikkel 3

8. Medlemskap i trossamfunn mv. (§ 2)

Barneombudet er enig i at det er nødvendig å gjennomgå bestemmelsene i de tre lovene om medlemskap og tilhørighet til trossamfunn, herunder Den norske kirke. Vi støtter også at det skal være samme regler for medlemskap og tilhørighet i alle tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke.

Vi har, som nevnt over, merket oss at departementet ikke har vurdert reglene som foreslås opp mot barnekonvensjonen. Barneombudet er av den oppfatningen at dette er en stor mangel at departementet ikke har vurdert forslagene i § 2 opp mot barnekonvensjonen. Vi har særlig merket oss at det ikke fremkommer om barn er hørt om forslaget. Uten barns syn på disse aldersgrensene tenker vi at vi ikke har et godt nok beslutningsgrunnlag for forslaget. Hvilke konsekvenser mener barn at forslaget om å videreføre 15-årsgrensen vil ha for deres rettigheter etter barnekonvensjonen? Eks. religionsfrihetene? Retten til foreldreomsorg i art. 7? Barnets beste i art. 3?

8.1 Fjerne automatisk tilhørighet og forrangsbestemmelsen

Vi støtter departementets forslag om ikke å videreføre forrangsbestemmelsen i gjeldende kirkelov § 3 nr. 2. I og med at vi ikke lenger har en statskirke bør vi ikke lenger ha en særregel for tilhørighet for Den norske kirken som innebærer at barn automatisk skal bli medlem om en av foreldrene er medlem. Medlemskap i et trossamfunn skal ikke skje automatisk. Kravet om innmelding av barn gjør at foreldrene må ta stilling til hvilket trossamfunn barnet eventuelt skal meldes inn i. Om barnet er gammelt nok til å danne seg egne synspunkter om dette, jf. artikkel 12, bør foreldrene spørre barnet. Hvis ikke vil dette være en del av foreldreveiledningen i barns religionsfrihet for små barn, jf. artikkel 14 nr. 2.

Samfunnet fastsetter selv regler for inn- og utmelding

I § 2 siste ledd er det foreslått at tros- og livssynssamfunnene selv fastsetter vilkår for medlemskap og fremgangsmåte. Vi er positive til at samfunnene selv kan regulere vilkår for inn- og utmelding og fremgangsmåte. Samtidig vil vi understreke at inn- og utmelding må forholde seg til de øvrige reglene i § 2 og skal oppfylle barns rettigheter etter barnekonvensjonen. Det bør presiseres at reglene må være skriftliggjorte og kunne sendes til forvaltningsorganet når det søkes om tilskudd. Forvaltningsorganet må også kontrollere reglene for medlemskap.

Barneombudet har merket seg at det bare er utmelding som det er regulert at det kan kreves at kan være skriftlig. Vi mener at kravet om skriftlighet bør være en «skal»-regel, og at den også bør gjelde for innmelding. Vi kan ikke se noen grunn til at det skal være andre krav til innmelding enn utmelding, særlig etter at vi de siste årene har sett noen saker hvor enkelte trossamfunn har rapportert inn personer som medlemmer som ikke har meldt seg inn i samfunnet. Et tydelig krav om skriftlighet vil gi bedre etterprøvbarhet og dokumentasjon for alle involverte. Etter krav fra tilsynsmyndigheten må samfunnene kunne legge frem denne dokumentasjonen. Vi foreslår at § 2 tredje ledd siste punktum, endringer markert med kursiv, lyder:

« Inn- og utmelding skal alltid skje skriftlig».

8.2 15-årsgrense for inn- og utmelding

Departementet foreslår at dagens religiøse myndighetsalder på 15 år videreføres. Det innebærer at etter fylte 15 år er det barnet selv som avgjør om hun eller han skal være medlem av et tros- eller livssynssamfunn. 15-årsgrensen skal også brukes for å beregne tilskuddstellende medlemmer. Barneombudet er i utgangspunktet positive til at 15-årsgrensen videreføres, men vi savner en vurdering i høringsnotatet av om denne aldersgrensen bør videreføres eller ikke.

Vi kan ikke se at departementet har drøftet 15-årsgrensen for barn og unges selvbestemmelse når det gjelder inn- og utmelding av trossamfunn. Det vises heller ikke til Stålsett-utvalgets vurderinger. Stålsett-utvalget redegjorde for og drøftet i kapittel 19.3 aldersgrensen for selvbestemmelsesretten. De viste til at det ulike aldersgrenser i europeiske land, og at det neppe kan utledes en nedre aldersgrense fra barnekonvensjonen. Videre viste de til at barneloven og særlover har ulike aldersgrenser for barns selvbestemmelsesrett i ulike spørsmål. Utvalget lander til slutt på at 15-årsgrensen bør videreføres, men drøftelsen burde også inneholdt barns syn på spørsmålet, og enda tydeligere drøftelser av fordeler og ulemper ved å henholdsvis øke eller senke aldersgrensen.

Barneombudet mener at departementet i høringsnotatet burde vist til drøftelsene av 15 årsgrensen i NOU 2013:1, innspillene i høringsrunden og så gjort sine vurderinger av om aldersgrensen bør videreføres. Vi kan se fordeler og ulemper både ved å videreføre aldersgrensen på 15 år og ved å endre den. Disse burde vært drøftet.

Vi viser for øvrig til vår høringsuttalelse til NOU 2013:1 hvor våre eksperter mente at aldersgrensen kunne være lavere. På de andre siden er vi kjent med av Redd barna høsten 2017 hadde en workshop med unge voksne som har brutt med lukkede religiøse miljøer, og at noen av disse unge voksne mente at aldersgrensen burde være 18 år.

Det som kan tale for en høyere aldersgrense enn 15 år er at det kan ha store konsekvenser for forholdet til familien å melde seg ut av noen trossamfunn, fordi dette innebærer at kontakten med familien kan bli brutt. Det kan her argumenteres både for og mot at det vil være barnets beste at barnet kan velge å melde seg ut, men uansett vil konsekvensene for barnet være store ved et slikt valg.

Som Stålsett-utvalget peker på er det ikke slik at foreldrene treffer alle avgjørelser knyttet til barns tro selv om det er foreldrene som inntil barn er 15 år kan melde barna inn- eller ut av samfunn. Det er behov for at departementet presiseres forholdet mellom § 2 første ledd og andre ledd.

Vi vil her gi et eksempel som viser at det er nødvendig med en gjennomgang av aldersgrensene tilknyttet til utøvelsen av tro og livssyn. Flere tros- og livssynssamfunn, inkludert Den norske kirke og Humanetisk forbund, gjennomfører konfirmasjoner når ungdommene er 14- 15-år gamle. Avgjørelsen av om barnet skal konfirmeres må tas før fylte 15 år. Å avgjøre om man vil konfirmeres eller ikke, er for mange en stor avgjørelse når det kommer til utøvelse av tro og livssyn. For de som er 14 år gamle og ikke vil konfirmeres kan det antas at de kan bestemme dette selv dersom de allerede er medlem av det aktuelle trossamfunnet, ifølge forslaget her. Men om 14-åringen ikke er medlem av det aktuelle trossamfunnet og ønsker å melde seg ut av et samfunn og melde seg inn i et annet for å konfirmeres der, går dette ikke uten foreldrenes samtykke. Reglene fremstår derfor som lite konsistente.

Behov for en helhetlig gjennomgang av aldersgrensene i lovgivningen

For øvrig mener vi at aldersgrensene i barneloven og i særlovene burde gjennomgås på en mer helhetlig måte. Vi er kjent med at 0-24 samarbeidet holder på å utrede om det er behov for å gjennomgå aldersgrensene. Slik vi ser det er det ikke tvil om at det er behov for dette. Vi oppfordrer Kulturdepartementet til å spille inn at det er behov for en slik gjennomgang av aldersgrensene for barns selvbestemmelse. Dersom det settes ned et offentlig utvalg som skal se på aldersgrenser for barns selvbestemmelse, bør absolutt aldersgrensene i ny trossamfunnslov inngå.

Foreldre med foreldreansvar – hvem kan melde barn inn- og ut?

I § 2 første ledd andre punktum er det foreslått at det skal være foreldre med foreldreansvar som kan melde barn og unge inn og ut av trossamfunn. Vi vil her peke på at dette er en regel som bør drøftes ytterligere for tilfeller hvor barnevernet har overtatt omsorgen for barnet. Det er en del uklarheter knyttet til hvilke avgjørelser som er en del av restforeldreansvaret til foreldrene, men avgjørelser i religiøse spørsmål trekkes ofte frem som spørsmål som foreldrene fortsatt avgjør.⁴

Vi vil peke på de tilfellene hvor barnevernet har overtatt omsorgen for barnet på grunn av forhold knyttet til trossamfunnet, for eksempel at barnet er utsatt for fysisk eller psykisk vold eller andre former for omsorgssvikt. Dersom barn under 15 år ikke lenger ønsker å være medlem av trossamfunnet skal det da være slik at det er foreldrene som kan avgjøre dette, også om barneverntjenesten etter en konkret vurdering mener det vil være til barnets beste at hun eller han får melde seg ut. Vi mener det bør drøftes mer utfyllende om det finnes tilfeller hvor det ikke er foreldrene som skal ta en slik avgjørelse, men at barnevernet skal kunne gjøre dette om hensynet til barnet taler for det.

8.3 Samtykke fra 12 år for inn- og utmelding

Barneombudet mener at forslaget om å innføre samtykkekrav for inn- og utmelding for barn og unge mellom 12 – 15 år burde vært bedre utredet. Vi savner også her at departementet har hentet inn barn og unges syn på spørsmålet.

Barneombudet synes det er en viss uoverensstemmelse mellom denne regelen i tredje punktum og 15-årsregelen for inn- og utmelding i første og andre punktum. Vi vil også peke på at det kan bli veldig komplisert å formidle og praktisere disse reglene. Vi mener det er behov for å se nærmere på konsekvensene disse reglene har for barns rettigheter etter barnekonvensjonen. Dette er et eksempel på at det mangler en barnekonsekvensvurdering av reglene i § 2 første ledd. Vi vil oppfordre departementet til å gjøre dette i lovproposisjonen. Her bør barns syn på reglene fremgå tydelig, jf. barnekonvensjonen art. 12.

Vi vil også be departementet om å tydeliggjøre konsekvensene av at barn kan nekte å gi sitt samtykke til for eksempel utmelding. Slik vi forstår det kan ikke tro- og livssynsamfunn godta foreldrenes utmelding av barn over 12 om barnet nekter selv om foreldrene ønsker det, det kan heller ikke godta innmeldinger om barna nekter det. Dette innebærer at barn over 12 år reelt sett – har selvbestemmelsesrett- når det gjelder utmeldelser og innmeldinger som foreldrene ønsker, men ikke over inn- og utmeldinger som de selv ønsker. Altså er det slik at i alderen 12 til 15 år kan barn avskjære foreldres beslutninger om inn- og utmelding, og foreldre kan avskjære barns beslutninger.

Samtykkekravet her betyr i kort at barn og unge får en nektelsesrett, men ikke en rett til selv å melde seg inn eller ut. Dette fremstår som lite konsistent og det kan spørres om disse reglene er til barnets beste. Det kan være at nektelsesrett får noen negative konsekvenser om barnet ikke melder og ut, men resten av familien gjør det.

Vi viser også til eksemplet vårt om 14-åringer og konfirmasjon over.

Krav til inn- og utmeldingsskjemaet

Vi vil understreke at dersom det lovfestes et krav til samtykke fra 12- 15 åringer må tro- og livssamfunnene i sine innmeldingsskjema og – rutiner sørge for at de innhenter barn og unges samtykker etter fylte 12 år.

⁴ Barne- og likestillingsdepartementet (2004) Retningslinjer for fosterhjem. Q-0835. kapittel 12.

8.4 Barns rett til å bli hørt i alle saker om deres utøvelse av tro og livssyn

Barneombudet støtter at det lovfestes i § 2 at barn har rett til å bli hørt i alle saker som gjelder deres utøvelse av tro og livssyn. Denne presiseringen er viktig for å oppfylle både barns religionsfrihet etter artikkel 14, barns rett til å bli hørt etter artikkel 12 og viktig for å vurdere hva som er barnets beste i samsvar med artikkel 3.

Paragraf 2 bør harmoniseres med barnekonvensjonen art 12 og 3

I høringsnotatet viser departementet til at det er viktig at trossamfunnsloven tydeliggjør at barnelovens alminnelige bestemmelser gjelder. Dette til tross for at departementet mener bestemmelsen i prinsippet er overflødig. Barneombudet er enig i at det er viktig at barns rett til å bli hørt presiseres i loven. Våre erfaringer fra andre områder har vist oss at det er nødvendig å regulere høring av barn eksplisitt i særlover for at dette skal oppfylles. Vi mener at rettspedagogiske hensyn må tillegges vekt, og at det er nødvendig å lovfeste også det jurister tenker kan være overflødig.

Vi vil videre peke på to ting når det gjelder § 2 andre ledd. For det første vil vi foreslå at § 2 andre ledd endres slik at henvisningen er til barnekonvensjonen artikkel 12, og ikke barneloven. Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2. Ved motstrid skal barnekonvensjonen gå foran barneloven. Vi vil her vise til endringene som ble gjort i opplæringsloven §§ 9A-4 og 9A-6 i skolemiljøsaker hvor det er barnekonvensjonen Kunnskapsdepartementet viser til i Prop. 57L (2016-2017). Vi vil også vise til forslag til ny barnevernlov § 1-6 som viser til barnekonvensjonen og foreslår et første punktum som i stor grad tilsvarende art. 12 i barnekonvensjonen. Barneombudet mener lovendringer som regulerer barns rett til medvirkning og å bli hørt bør legges tett opptil barnekonvensjonen. Vi viser her også til FNs barnekomite som har anbefalt at man ikke skal sette en nedre aldersgrense for barns rett til å bli hørt.⁵

Vi mener også at andre ledd bør vise til at hensynet til barnets beste skal være grunnleggende i alle avgjørelser som berører barns utøvelse av deres tro eller livssyn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Det betyr at når offentlige myndigheter skal ta stilling til spørsmål om barnets tro eller livssyn skal det vurderes hva som vil være til barnets beste.

Vi foreslår at § 2 andre ledd endres til:

«Barn har rett til å medvirke og blir hørt i alle saker som gjelder deres utøvelse av tro eller livssyn, jf. barnekonvensjonen art. 12. I alle avgjørelser om barns utøvelse av tro eller livssyn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn i samsvar med barnekonvensjonen artikkel 3.»

Nødvendig å presisere forståelsen av «i utøvelsen av sin tro eller livssyn

I NOU 2013:1 understreker Ståsett-utvalget at selv om det er foreldrene som tar avgjørelser om inn- og utmelding av trossamfunn inntil barnet er 15 år, betyr det ikke at det er foreldrene som treffer alle avgjørelser om utøvelsen av tro og livssyn før 15 år. Ståsett-utvalget sier i punkt 19.3.4 at

Når det gjelder praktisering av religion og livssyn, inntreer selvbestemmelsesretten ofte tidligere enn 15-årsalderen. Ifølge Backer vil barnas rett til å bestemme over egne fritidsaktiviteter innebære «at de vanligvis selv må få avgjøre om de vil gå i kirken eller på ski på en søndag» (Backer 2008: 308). Barna bestemmer også selv om de vil delta i konfirmasjonsforberedelser.

⁵ FNs barnekomite, generell kommentar no. 12

Dette er et syn som Barneombudet deler. Vi legger til grunn at barnet selv kan avgjøre om hun eller han vil delta i gudstjenester e.l. Vi ber departementet om å presisere hva som skal tolkes inn i formuleringen «*alle saker som gjelder deres utøvelse av tro eller livssyn*» i § 2 andre ledd.

Dere bør også presisere hva barn kan medvirke i og hva barn har selvbestemmelse om. Vi vil her vise til at barnet frem til myndighetsalder skal ha økende selvbestemmelse, og når hun eller han regnes som moden nok til å avgjøre medlemskap som 15 åring, er det grunn til å forstå det slik at avgjørelser som er mindre inngripende kan treffes tidligere.

9. Krav til registrering og tildeling av tilskudd (§§ 3 og 4)

Departementet har foreslått omfattende endringer i kravene for å kunne registreres som trossamfunn, og for å bli tildelt statsstøtte. Barneombudet er enig i at det er behov for å gå gjennom kravene som skal gjelde. Vi vil i denne forbindelse minne om at formålet med trossamfunnsloven er å understøtte tros- og livssynssamfunn, jf. § 1. Understøttingen handler om at de som oppfyller kravene i loven kan søke om statstilskudd. Nettopp gjennom en slik ordning kan religiøse minoriteter få statsstøtte slik at de kan gi sine medlemmer et tilbud som gjør at de kan utøve sin religion i et kollektiv.

Barneombudet er opptatt av at barn og unge skal ha mulighet til å oppfylle sin rett til religionsfrihet, dette gjelder også barn og unge som tilhører små trossamfunn. Vi mener at noen av kravene som stilles i §§ 3 og 4 er for strenge, og bør endres. Dette gjelder for det første kravet om at det kun er medlemmer over 15 år som skal telles med, og for det andre kravet om at samfunnet må ha over 500 medlemmer. Sett i sammenheng vil disse kravene kunne slå negativt ut for det religiøse mangfoldet, og barns rett etter barnekonvensjonen art. 14. Nedenfor kommenterer vi begge disse kravene.

9.1 Krav: 15-årsgrense for å beregnes som medlem

Departementet har i § 2 siste ledd foreslått at tros- og livssynssamfunnene selv avgjør vilkår for medlemskap. Det betyr at samfunnene kan la barn fra ung alder være medlem dersom foreldrene melder dem inn. Vi mener at staten bør også anerkjenne at barn er medlem av trossamfunn og la dem telle med i beregningen av antall medlemmer et samfunn har. På denne måten vil samfunnene også kunne få støtte til å drive barne- og ungdomsarbeid og barns religionsutøvelse anerkjennes.

Dersom departementet skal heve aldersgrensen for hvem som skal medregnes i tellingen mener vi at dere må gjøre en barnekonsekvensvurdering. I denne må det vurderes og evalueres hvilke konsekvenser forslaget vil ha for barns religionsfrihet etter art. 14. Vi vil også peke på at det i denne høringen er flere samfunn som har pekt på at omfordelingen av midler, vil ramme samfunn med mange barn hardt. Vi ber om at departementet vurderer forslaget opp mot hensynet til barnets beste i barnekonvensjonen artikkel 3. I barnekonsekvensvurderingen må barnas syn hentes inn og det må hentes inn data fra trossamfunnene om hvordan det antas at forslaget vil ha betydning for barne- og ungdomsarbeidet deres mv. En slik vurdering kan vi ikke se at finnes.

Bør ha oversikt over hvor mange barn som er medlem

Departementet viser til at en av hovedgrunnene til å skjerpe kravene er et ønske om å føre tettere kontroll med samfunnene som får støtte. Barneombudet er positive til at det skal føres tettere kontroll med samfunnene, dette er noe vi har etterlyst lenge. Samtidig vil vi peke på at ved å endre kravet slik at det kun er medlemmer over 15 år som skal registreres, vil staten miste oversikt over hvor mange barn og unge som faktisk er medlem i de ulike samfunnene. Vi spør da hvordan Fylkesmannen skal vite hvor mange barn som er i et tros- og livssynssamfunn og ha viktig informasjon i sine risiko- og sårbarhetsvurderinger for "føre kontroll, jf. § 6.

Vi mener det er et større problem ikke å vite hvor mange barn som er medlem av et samfunn, enn å betale støtte til samfunnet. Om samfunnet ikke oppfyller vilkårene, blant annet når det gjelder barns oppvekstvilkår i § 6 andre ledd, skal tilskuddet ikke utbetales eller kreves tilbakebetalt.

9.2 Krav: samfunnet har over 500 medlemmer

Det neste vi ønsker å kommentere er kravet om at det kun er samfunn med over 500 medlemmer (over 15 år) som skal kunne registres, og dermed kvalifisere til å søke om statsstøtte. Basert på tallene departementet viser til vurderer vi det slik at også dette er et for strengt krav.

Departementet viser til at det i dag er ca 780 samfunn som får statsstøtte. Dersom vilkårene skjerpes som foreslått, vil kun 123 av disse oppfylle kravene for å kunne få statsstøtte. Dette innebærer at knappe 85 % av samfunnene som i dag får statsstøtte ikke lenger vil oppfylle vilkårene for å få statsstøtte. Hovedbegrunnelsen for å skjerpe kravet er at det vil bli færre samfunn å kontrollere, noe som vil gjøre det mulig å ha en tettere oppfølging av det enkelte samfunn. (s 15). Fylkesmannen vil kunne føre en mer effektiv og inngående kontroll med at samfunnene som får statsstøtte oppfyller de lovbestemte kravene og vilkårene (s 68).

Barneombudet er, som nevnt, glade for at departementet ønsker å skjerpe kontrollen med tros- og livssynssamfunnene og sikre at de oppfyller vilkårene. Samtidig vil vi peke på at ved å heve grensen til 500 medlemmer vil det være en rekke mindre trossamfunn som staten ikke lenger vil kunne føre kontroll med. Slik vi ser det vil dette ikke nødvendigvis være positivt. Gjennom å utbetale noe statsstøtte vil staten kunne sikre dialog med disse og kan kontrollere at de ikke har en praksis som kan skade barn, jf. ny § 6.

Barneombudet viser til at Stålsett-utvalget i NOU 2013.1 også vurderte krav til samfunnenes størrelse, men falt ned på at kravet burde være 100 medlemmer. Barneombudet er enig i at et samfunn bør ha en viss grad av struktur og organisering og er positive til at det stilles krav om at samfunnene må ha over 100 medlemmer. Departementet viste til at 327 samfunn hadde under 100 medlemmer i 2015. Dette innebærer at selv med en lovfesting av et krav om at samfunnene må ha over 100 medlemmer for å få støtte, så vil antallet trossamfunn som skal kontrolleres reduseres betraktelig. Det betyr at det vil være færre samfunn og kontrollere og mulig å færre tettere kontroll. Antall samfunn som får statsstøtte reduseres da fra 789 til 462 samfunn.

Vi vil også understreke at forvaltningsordningen må organiseres og gis tilstrekkelig med ressurser til å kunne utføre de lovfestede kontrolloppgavene. Vi viser til andre sektorer hvor det gis styringssignaler fra nasjonale myndigheter til fylkesmennene om antall tilsyn som de forventes å gjennomføre i løpet av et år. Dette bør også vurderes her. Kontrollene bør baseres både på rutinemessige gjennomganger og på meldinger som vekker bekymring om at vilkårene i § 6 ikke er oppfylte.

Forslaget om at likeartede samfunn kan slå seg sammen for å oppfylle kravet

Barneombudet er skeptisk til forslaget. Vi vil stille spørsmål om dette er i strid med formålet i § 1. Dersom kravet settes til 100 medlemmer mener vi kravet er overflødig og kan fjernes.

Unntaksregelen om at i særlige tilfeller kan det gjøres unntak fra antallskravet

Departementet har foreslått en unntaksregel i § 3 tredje ledd for trossamfunn som tilhører veletablerte religioner eller trosretninger internasjonalt. Dersom antallskravet senkes til 100 medlemmer slik vi foreslår, mener vi at dette kravet vil være overflødig og kan strykes.

Dersom kravet på 500 medlemmer fastholdes ber vi om at departementet gjør en vurdering av om denne unntaksregelen vil innebære en diskriminering etter barnekonvensjonen art. 2 eller ikke.

9.3 Lovfestet plikt til å opplyse om medlemmenes fødselsnummer

I § 4 er det foreslått at Kongen kan gi forskrift om plikt til å opplyse om fødselsnummer for hvert enkeltmedlem. Barneombudet mener det er unødvendig å gi forskrift om dette. Dette kan fastsettes direkte i § 4. Begrunnelsen for hjemmelen bør være innhenting av disse opplysningene til det formål å bruke i saker om registrering og saker om tilskudd etter § 3 og 4. Denne bør omfatte alle som samfunnet melder inn som medlem, også barna.

Barneombudet ber departementet om å utforme forslag til innhenting av fødselsnummer som innarbeides i lovproposisjonen.

9.4 Krav om og tildeling av tilskudd (§ 4)

Barneombudet vil for øvrig etterlyse tydeligere krav i loven til hva statsstøtten ikke kan brukes til. Dersom sammenslutningen regnes som et trossamfunn og oppfyller vilkårene for statsstøtte bør det vurderes om det skal legges noen begrensninger på hvordan statstilskuddet skal kunne brukes. Det bør blant annet gå frem at statsstøtten ikke kan tas ut som utbytte av styret eller andre. Vi er enige i at trossamfunnet ikke bør kunne overføre tilskuddet direkte til sine medlemmer eller gjøres tilgjengelige for samfunnets styrende organ, f. eks gjennom utlån.

Vi viser her til begrensninger i friskoleloven for hvordan statstilskuddet til skolene skal brukes. Disse ordningenes tilskuddsordninger og begrensninger for bruken av tilskuddet bør ses i sammenheng, blant annet fordi flere trossamfunn driver friskoler på religiøst grunnlag.

10. Bruk av tilskudd og rapportering (§ 5)

Årsrapport og regnskap er en viktig del av kontrollen med virksomheten til tros- og livssynssamfunn. Barneombudet støtter at alle registrerte samfunn skal sende inn en årsrapport hvor de redegjør for virksomheten.

Vi har merket oss at departementet i høringsnotatet på side 158 skriver at dere vil vurdere om det bør stilles særskilte krav til rapportering på enkelte områder, for eksempel når det gjelder kvinners og barns situasjon i trossamfunnet, blant annet i lys av statens plikter etter kvinnediskrimineringskonvensjonen og barnekonvensjonen. Barneombudet er svært positive til at det stilles særskilte krav om at det rapporteres om barns situasjon i trossamfunnet, og mener at dette vil være en måte å løfte frem viktigheten av barns rettigheter i alle typer trossamfunn.

Ved at det rapporteres om dette vil også tilsynsmyndigheten ha informasjon fra samfunnet hvor de selv redegjør for barns rettigheter. Denne informasjonen kan være et utgangspunkt for kontroll og vil være relevant i vurderingen av om vilkårene i § 6 er oppfylt. Vi vil sterkt anbefale departementet om å lovfeste at alle samfunn skal rapportere om barns situasjon i samfunnet. Det vil ikke være tilstrekkelig at dette eventuelt reguleres i forskrift senere.

Vi foreslår et nytt andre punktum i § 5 første ledd som lyder:

I rapporten skal tros- og livssynssamfunnene redegjøre for barns situasjon i samfunnet og hvordan deres rettigheter etter barnekonvensjonen oppfylles.

Vi foreslår videre at reguleringen av regnskap i forslag til første ledd tredje punktum flg. bør bli nytt andre ledd. Kravet til årsrapport og regnskap bør reguleres i ulike ledd. Dette gjør det enklere for brukerne å få oversikt.

Barneombudet støtter også at samfunnene som mottar støtte skal levere et regnskap som viser hvordan statsstøtten er brukt. Dette gir fylkesmannen mulighet til å kontrollere at midlene ikke

brukes i strid med lovkravene. Vi tar ikke stilling til beløpsgrensen for når det skal kreves at regnskapet skal gjennomgå av statsautorisert revisor.

11.Vilkår for statstilskudd (§ 6)

Barneombudet viser til at vi tidligere har uttrykt bekymring for at noen trossamfunn har en praksis som kan være skadelig for barn og at det bør føres mer kontroll med disse. Dette kan handle om praksis knyttet til for eksempel tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, men også demonutdrivelser, trusler om fortapelse, sterk sosial kontroll og andre former for fysisk, psykisk og seksuell vold.

Våre bekymringer er knyttet til lukkede trossamfunn som er bygget på kristen tro og til andre religioner. Det er viktig at dette ikke bare reduseres til spørsmål om innvandreres praksis, men at det også rettes oppmerksomhet mot kristne trossamfunn hvor innvandrere er i mindretall. Vi viser her til regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. «*Retten til å bestemme over eget liv*». Vi mener at denne handlingsplanen retter for lite oppmerksomhet mot lukkede trossamfunn som bygger på kristen tro, hvor de fleste medlemmene ikke har innvandrerbakgrunn, og at det derfor mangler problembeskrivelse og tiltak rettet mot disse utfordringene. Her kan det være andre former for fysisk, psykisk og seksuell vold som barn utsettes for, som også er klart skadelige for barn.

Barneombudet er fornøyd med at departementet ønsker å legge til rette for tettere oppfølging av trossamfunn som mottar tilskudd. Vi er også enige med departementet i at likebehandlings- og forutsigbarhetshensyn tilsier at forvaltningen bør ha et relativt snevert rom for skjønn i saker om tilskudd til samfunnene, men for oss er det hensynet til barnets beste som er det tungtveiende her. Barna skal ha et godt vern mot en praksis som er i strid med deres rettigheter etter barnekonvensjonen og norsk lovgivning. Barn skal kunne forvente at myndighetene griper inn om et samfunn har en praksis som skader det.

Vi er positive til at departementet ønsker å tydeliggjøre vilkårene for tilskudd i ny § 6. Samtidig er vi bekymret for at også disse vilkårene er for skjønnsmessige og at terskelen vil bli lagt for høyt. I disse sakene er vi opptatt av at hensynet til barns rettigheter etter barnekonvensjonen og forpliktelser i andre norske lover oppfylles, og at ved tvil må hensynet til barnas beste gå foran, jf. barnekonvensjonen art. 3.

Vi er også enige i at det ikke er mulig å finne vilkår som ikke vil kreve utøvelsen av skjønn. Det er samtidig nødvendig med tydelige krav til samfunnene som må oppfylles for at de skal få utbetalt statsstøtte. Disse må være klare slik at samfunnene forstår hva de må forholde seg til, og slik at tilsynsmyndighetene kan praktisere dem. Barneombudet er derfor glade for at dagens vage «rett og moral» og «rett og sømd» er foreslått endret. Vi støtter et vilkår knyttet til lovbrudd og et vilkår knyttet til verdier.

Vi har merket oss at departementet er opptatt av å beskytte barn. Barneombudet vil understreket at når det skal utformes vilkår for statstilskudd må disse vilkårene blant annet utformes slik at de sikrer barns rettigheter etter barnekonvensjonen. Det er, slik vi ser det, ikke tvil om at vilkårene vil berøre barns rettigheter, blant annet vil de skulle beskytte barn mot lovbrudd og annen skadelig praksis. Konsekvensene av forslaget må derfor gjennom en barnekonsekvensvurdering, jf. barnekonvensjonen artikkel 4. I denne vurderingen må det ses på hvordan vilkårene skal beskytte både mot ulike former for vold, jf. artikkel 19, ved at samfunn som utsetter for barn for dette kan nektes statsstøtte eller støtte kan kreves tilbakebetalt. Det bør også sikres at oppvekstmiljøet bidrar til barnets optimale utvikling, jf. artikkel 6, og at det er til barnets beste, jf. artikkel 3. Former for psykisk vold gjennom trusler, sosial kontroll og tvang kan også skade barn og være i strid med barnekonvensjonen. Det må

også vurderes hvordan barn kan beskyttes mot trossamfunn som bruker denne typen midler. Barnekonvensjonen må synliggjøres bedre i høringsnotatet. Dette gjelder spesielt i omtalene av de verdimessige vilkårene i forslag til ny § 6 andre ledd..

11.1 Krav om å følge norsk lov i § 6 første ledd

Barneombudet er enig i at dersom et tros- og livssynssamfunn begår lovbrudd, kan det nektes tilskudd. I § 6 første ledd er det fremhevet særskilt at det i vurderingen av om tilskudd ikke skal utbetales, skal det legges særlig vekt på brudd på lovbestemmelser som skal beskytte barns interesser, diskrimineringslovgivning og lovbestemmelser som skal hindre oppfordringer til hat eller vold. Vi er glade for og støtter at disse tre forholdende trekkes særskilt frem.

Vi har merket oss at det kreves at lovbruddene skal være *alvorlige* for at tilskudd kan nektes etter leddet. Spørsmålet er hvor mye som skal til for at lovbrudd vil omfattes av denne bestemmelsen. Hvor høyt terskelen legges for hva som regnes som alvorlig vil ha betydning for hvilken beskyttelse som barn får. Vi er enige i at seksuelle overgrep mot barn regnes som et alvorlig lovbrudd, men legger til grunn at også andre lovbrudd som vold mot barn kan omfattes. Vi ber departementet om å gi flere eksempler på lovbrudd som regnes som alvorlige. Blant annet ber vi om en avklaring av hvilke brudd på diskrimineringslovgivningen som vil regnes som alvorlige.

Ståsett-utvalget foreslo at samfunn som hadde satt inn tiltak for å forhindre nye lovbrudd ikke skulle kunne nektes støtte. Departementet støtter ikke denne vurderingen, og trekker frem at enkelte lovbrudd kan være så alvorlige at også samfunn som settes inn tiltak for å hindre gjentakelse kan nektes tilskudd eller at tilskudd kreves tilbakebetalt. Som et eksempel nevnes seksuelle overgrep mot barn. Barneombudet støtter departementets vurdering og mener at det er et viktig signal departementet sender ved å presisere dette.

Barneombudet er også opptatt av at i tillegg til bruk av økonomiske virkemidler som tilskuddet, må barn også beskyttes gjennom at forhold som er straffbare blir håndtert av politiet og at det eventuelt sendes bekymringsmelding til barnevernet om vilkårene er oppfylt. Vi ber departementet om å veilede fylkesmennene om dette på egnet måte.

11.1 Verdimessige vilkår i § 6 andre ledd

Forslaget i § 6 første ledd må ses i sammenheng med det verdimessige kravet i andre ledd. En del forhold som ikke vil omfattes av første ledd fordi de ikke regnes som alvorlige lovbrudd, vil kunne dekkes av andre ledd. Barneombudet støtter at det presiseres i loven hva som ligger i det verdimessige vilkåret.

Ståsett-utvalget foreslo at det skulle lovfestes tydelige verdivilkår. Departementet har i hovedsak foreslått at dette lovfestes. Her gis det eksempler på forhold som skal diskvalifisere for tilskudd. Barneombudet vil likevel peke på at vi mener vurderingen av vilkårene i andre ledd burde vært vurdert opp mot barnekonvensjonen. Vi synes det er underlig at departementet har gjort en mer omfattende vurdering av reglene i kvinnekongresskonvensjonen enn barnekonvensjonen. Dette kan oppfattes som et signal om at barnekonvensjonen ikke er relevant her, og det er den absolutt.

Barneombudet mener også at i vurderingen av om vilkårene i andre ledd er oppfylt må barns rettigheter etter barnekonvensjonen trekkes inn. Her må det blant annet vurderes om barn blir utsatt for ulike former for fysisk, psykisk eller seksuell vold, som ikke antas å oppfylle vilkårene i første ledd. Dette vil kanskje særlig gjelde for former for psykisk vold som sterk sosial kontroll, trusler om fortapelse og fordømmelse ol. Alt dette vil være i strid med artikkel 19 i barnekonvensjonen og slik praksis vil gjøre barns oppvekstmiljø klart skadelig. I vurderingen

må det også gjøres en barnets beste vurdering når det skal avgjøres om oppvekstvilkårene er til skade.

Vi er også enige i at terskelen for at vilkårene i andre ledd er lavere enn etter første. Det blir derfor viktig å se første og andre ledd i sammenheng.

Første alternativ: «Alvorlig krenkelse av andre rettigheter og friheter»

Barneombudet er glade for at departementet har foreslått at samfunn som utfører, oppfordrer til eller uttrykker støtte til handlinger som utgjør en alvorlig krenkelse av andres rettigheter eller friheter, kan nektes tilskudd. Dette er et steg i riktig retning.

Vi støtter at dette omfatter samfunn som, f. eks godkjenner eller utøver vold i form av fysisk avstraffelse. Vi støtter også at dette omfatter samfunn som oppfordrer til eller bifaller illegitime voldshandlinger og straffereaksjoner som bryter med grunnleggende menneskerettigheter. Samtidig har vi behov for noen presiseringer. For det første bør det sies noe mer om hva som regnes som en «*alvorlig krenkelse av andre rettigheter og friheter*». Vi mener imidlertid at her er det behov for å si noe om forståelsen av «alvorlig krenkelser»; hva omfatter dette? Her er det også behov for flere presiseringer og forholdet mellom første og andre ledd blir flytende når flere av eksemplene er straffbare forhold.

Vi er enige i at både det å *utføre, oppfordre til og uttrykke støtte til* alvorlige krenkelser bør omfattes. Vi mener i tillegg bør også *unnlattelse* av å gripe inn eller stoppe denne typen alvorlige krenkelser omfattes. Dersom noen som representerer samfunnet får mistanke om eller kunnskap om for eksempel at barn blir utsatt for sterk sosial kontroll, men unnlater å gripe inn, bør også vilkårene for å nekte å nekte statsstøtte være oppfylt. Paragraf 6 andre ledd første punktum bør endres slik at den lyder:

«Tros- eller livssynssamfunn som utfører, oppfordrer til, uttrykker støtte for *eller unnlater å gripe inn* overfor handlinger som utgjør en alvorlig krenkelse av andres rettigheter og friheter, kan nektes tilskudd etter § 4»

Vi understreker her at dersom det er snakk om alvorlige lovbrudd som er omfattet av opplistingen i avvergingsplikten, vil det kunne være et lovbrudd som kan dekkes av første ledd, om denne ikke oppfylles.

Departementet skriver at andre ledd bør være avgrenset til å ramme aktivitet i tros- og livssynssamfunn som på en kvalifisert måte rammer *andres, primært ikke-medlemmers*, rettigheter og plikter, jf. EMK art. 9 nr. 2. Videre vises det til at medlemmene vil kunne reagere med å forlate samfunnet. Barneombudet er ikke enig i at andre ledd første punktum bør avgrenses på denne måte.

For det første så må også praksis som rammer medlemmene slås ned på her. Det er ingen grunn til at medlemmer skal ha et dårligere vern og måtte tåle dette, uten at statstilskudd stoppes. Det å begrunne med at medlemmene kan forlate samfunnet er en for enkel forklaring. For eksempel vil ikke barn kunne forlate et samfunn før de er 15 år, jf. § 2, og dermed er det behov for at dette også gjelder for barn som er medlem av samfunnet.

For det andre kan det tenkes at heller ikke kvinner i noen av trossamfunn reelt sett har dette valget. Å forlate samfunnet krever at man har økonomi og nettverk utenfor samfunnet som kan støtte opp. Dersom hele resten av familien er medlem av samfunnet, vil dette innebære å bryte med familien. Barneombudet mener derfor at regelen også må gjelde for medlemmer og omfatte det de utsettes for. Dersom dette ikke gjelder medlemmer; hvem omfattes da?

Vi vil også understreke at når det gjelder barn vil ikke regelen i andre punktum om at dersom oppvekstmiljøet er klart skadelig gjøre at første punktum blir unødvendig. Trolig vil terskelen for at tilskudd kan nektes etter første punktum være lavere enn den er for at tilskudd skal nektes etter andre punktum.

Andre alternativ: «oppvekstsvilkår for barn som er klart skadelige»

Videre støtter vi at det skal lovfestes eksplisitt at samfunn som organiserer eller oppmuntrer til oppvekstsvilkår for barn som er klart skadelige, skal nektes tilskudd. Det er positivt at dette er en «skal»-regelen, og at det ikke er overlatt til Fylkesmannens skjønnsutøvelse å vurdere om tilskudd skal gis eller ikke dersom vilkårene her er oppfylt. Imidlertid er lista lagt høyt for når denne bestemmelsen kommer til anvendelse. Vi ber om en klargjøring av hva det vil si at oppvekstmiljøet er «klart skadelig». Her er det en bevisbyrde som vil kreve mye for at det kan sies at den er oppfylt. Vi ber departementet vurdere om «klart» bør erstattes av et annet ord.

Vi støtter videre forslaget til at tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd må bekrefte skriftlig at de er kjent med og vil overholde vilkårene for tilskudd i § 6.

11.2 Fjerne straffehjemler.

Vi har merket oss at departementet har foreslått å fjerne straffehjemlene. Barneombudet er usikker på om dette er et riktig signal å gi. Det vil være mulig å beholde bestemmelsen om straff og vise til reglene i straffeloven kapittel 39. Dette vil også kunne ha en allmennpreventiv virkning.

12. Forvaltnings- og tilsynsordning (§ 7)

Barneombudet støtter at forvaltningsordningen for tros- og livssynssamfunnene foreslås omorganisert. Det er svært positivt at departementet ønsker å samle forvaltningen av ordningen hos en statlig instans. Dette vil gi større muligheter for å samordne praksisen, gi en mer helhetlig forvaltning av ordningen og gi mulighet til å bruke de tilgjengelige ressursene på en mer effektiv måte.

Barneombudet støtter at det er behov for en nasjonal fagenhet som forvalter oppgavene etter trossamfunnsloven. Departementet har utredet om oppgaven som nasjonal fagenhet burde plasseres hos en nasjonal enhet eller samles hos et fylkesmannsembete med nasjonalt ansvar på området. Vi støtter her primært at det etableres en nasjonal fagenhet som legges under Kulturdepartementet, i og med at departementet ikke har et direktorat å legge oppgaven til. En nasjonal enhet vil gi en tydeligere nasjonal forankring.

Faginstansen på tros- og livssynsområdet bør ha som oppgaver å registrere samfunn, behandle søknader, utbetale støtte, gjennomgå rapporter og føre kontroll og tilsyn med samfunnene. Til sammenligning er dette for de religiøse friskolene oppgaver som i dag i hovedsak er lagt til Utdanningsdirektoratet.

Subsidiært støtter vi at oppgaven legges til et fylkesmannsembete. Dette vil kunne sikre likebehandlingen og gjennom at mange saker samles et sted vil erfaringen bygges opp og saksbehandlingen vil kunne effektiviseres gjennom mer erfaring. Det vil være en bedre løsning at forvaltningsoppgavene legges til et embete enn at dette fortsatt skal utføres av de 16 embetene som finnes fra 1.1.2018.

Samtidig er vi opptatt av at forvaltningsordningen får et tydelig mandat i loven og de nødvendige hjemlene til å føre kontroll med om lovkravene er oppfylt eller ikke. Dersom forvaltningsorganet ikke har tydelige rammer gjennom loven og heller ikke får de nødvendige bevilgningen til å utføre sine oppgaver, vil ikke ordningen fungere. Det er viktig for instansen

som skal ha ansvaret for å gjennomføre kontrollen at departementet i lovproposisjonen presiserer hvordan, for eksempel vilkårene i § 6, skal forstås. Listen her må ikke legges så høyt for hva som er akseptabelt at hensynet til trossamfunnet går foran hensynet til barns beskyttelse mot vold og deres beste.

Barneombudet vil også følge med på hvordan forvaltningsorganet utfører sine tilsyns- og kontrolloppgaver.

12.1 Tilsyn og kontroll

Vi mener det er viktig at trossamfunnsloven oppstiller tydelige krav til samfunnene og at det er knyttet en forvaltningsordning med tydelige hjemler til å utføre kontroll med om samfunnenes virksomhet er i samsvar med loven. Dette krever at vilkårene for samfunnenes virksomhet er klart beskrevet og at forvaltningsenheten har kompetanse, kapasitet og mot til å føre de nødvendige kontrollene. Fylkesmannen må også ha de nødvendige virkemidlene til at de kan tvinge frem endring dersom samfunnene ikke oppfyller lovpålagte krav. I dette tilfellet vil dette dreie seg om at tilskudd ikke gis eller at tilskudd kreves tilbakebetalt.

Vi vil også minne om at Fylkesmannen har en meldeplikt til barnevernet og en avvergingsplikt om de oppdager noe som utløser disse pliktene.

Forholdet mellom kontroll og tilsyn

Paragraf 7 regulerer forvaltning og tilsynsmyndighet. Vi har merket oss at departementet ikke er konsistente i sin begrepsbruk rundt forvaltningsorganets oppgaver. I overskriften er det omtalt som tilsynsmyndighet, mens det i andre ledd er sagt at departementet fører «kontroll» med om tros- og livssynssamfunnene oppfyller sine plikter etter loven mv.

Tilsyn, slik det brukes på flere andre forvaltningsområder, handler om å kontrollere om praksisen opp mot lovkravene. Dersom lovkravene ikke er oppfylt er det vanlig å gi pålegg om å rette lovbruddene før det eventuelt er slik at tilskudd kan kreves tilbakebetalt eller liknende. Friskoleloven er et eksempel på dette. Tilsynene kan være både hendelsesbaserte, det vil si at de har sammenheng med konkrete bekymringer. Vi ber departementet vurdere om tilsyn kanskje ikke er riktig begrep i overskriften i § 7, men om dette bør være kontroll.

Delegasjon

Her er alle oppgavene i § 7 lagt til departementet, men det er omtalt i høringsnotatet at disse vil bli delegert. Barneombudet mener det bør gå tydelig frem av loven at det er ett fylkesmannsembete som fatter vedtak etter dette kapitlet, og at det er departementet som er klageinstans. Delegasjonen av oppgaven kan gjøres på andre måter enn gjennom forskriftsregulering, for eksempel gjennom fullmaktsbrev.

13.Må være lovpålagt å innhente barneomsorgsattest (§ 19)

Barneombudet støtter at det tas inn en bestemmelse om politiattest for personer som skal utføre oppgaver som innebærer omsorg for mindreårige og at denne omfatter alle tros- og livssynssamfunn.

Vi har merket oss at bestemmelsen slik den er utformet gir samfunnene adgang til å kreve slik barneomsorgsattest fremlagt. Etter denne bestemmelsen vil det være det enkelte samfunnet som vurderer om mener det er behov for å hente inn politiattest eller ikke. Barneombudet mener at det ikke skal være opp til de enkelte samfunnene å vurdere om de vil hente inn politiattest. Vi foreslår at § 19 endres slik at tros- og livssynssamfunn *skal* hente inn politiattest for de som

skal ha omsorg eller oppgaver knyttet til mindreårige. Barneomsorgsattesten er viktig for å beskytte barn mot ulike typer vold.

Vi viser her også til at Norges Idrettsforbund har skjerpet kravet som departementet viser til i forskrift til politiregisterloven. Her har Idrettsstyret vedtatt at det skal innhentes politiattest fra de som skal ha oppgaver og omsorg for barn. Barn i ulike tros- og livssynssamfunn bør ikke har et mer vilkårlig vern enn barn som driver med idrett i idrettslag.

Forslag til endring i § 19

Tros- og livssynssamfunn *skal* kreve fremlegges av barneomsorgsattest som nevnt i [...]

14. Den varslede Stortingsmeldingen og tros- og livssynspolitikken

Vi har merket oss at denne høringen er avgrenset til den rettslige reguleringen og finansieringen av tros- og livssynssamfunn. Vi håper at den varslede Stortingsmeldingen om tros- og livssynspolitikken vil ta opp flere spørsmål knyttet til barn og unges religionsfrihet og oppvekstsvilkår.

Barneombudet er opptatt av at barn skal ha gode og trygge oppvekstsvilkår. Disse oppvekstsvilkårene skal oppfylle barnas grunnleggende menneskerettigheter etter barnekonvensjonen. Vi er bekymret for at noen religiøse miljø ikke oppfyller barns rettigheter, blant annet fordi barn utsettes som psykisk vold eller annen praksis som begrenser deres rett til utvikling, utdanning, helsehjelp, rett til å bli hørt etc. Vi viser også til at handlingsplanen «Retten til å bestemme over eget liv» har en mangelfull problembeskrivelse og få tiltak rettet mot barn og unge som lever i eller har brutt ut av lukkede kristne trossamfunn. Vi håper departementet i meldingen også vil omtale dette.

Vi mener også at det er nødvendig å se nærmere på praksisen i noen av de religiøse friskolene, og håper at den varslede stortingsmeldingen følger opp dette.

Vennlig hilsen

Anne Lindboe
barneombud

Kjersti Botnan Larsen
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.