

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0300 Oslo

Vår ref.:
17/2061- 2- MSOE

Deres ref.:

Dato:
18.12.2017

HØRINGSSVAR - NY LOV OM TROS- OG LIVSSYNSSAMFUNN

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til departementets høringsbrev av 25. september 2017.

Ombudets høringssvar er basert på ombudets mandat om å fremme reell likestilling og hindre diskriminering knyttet til diskrimineringsgrunnlagene som er vernet i henhold til diskrimineringslovgivningen. I denne sammenheng er det særlig diskrimineringsgrunnlagene religion, kjønn og seksuell orientering som er aktuelle.

I utgangspunktet er diskrimineringsvernet som omfattes av ombudets mandat først og fremst et individvern, og ombudets fokus er derfor den eventuelle forskjellsbehandlingen som berører trossamfunnenes *medlemmer*.

Forskjellsbehandling av tros- og livssynssamfunn vil imidlertid, når en forskjellsbehandling har en særlig tilknytning til den enkeltes religionsutøvelse, kunne være omfattet av dette vernet.

Tilskudd til tros- og livssynssamfunn

Spørsmål om forskjellsbehandling av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn

Som ombudet skrev i sitt høringssvar til forslaget om endringer i lov om tilskott til livssynssamfunn, legger ombudet til grunn at den foreslåtte tilskuddsordningen ikke er i strid med statens plikt til ikke-diskriminering og den enkeltes rett til vern mot usaklig forskjellsbehandling på grunn av religion og livssyn. Ombudet viser for øvrig til Lovavdelingens uttalelser på dette punktet, og til flere avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol som taler for det samme.

Selv om utgangspunktet i henhold til Grunnloven § 16 er at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje, så utelukker ikke dette at statens tilskudd til Den norske kirke er større, eller utformes på en annen måte, enn for øvrige tros- og livssynssamfunn. Departementet har vist til første punktum i den samme grunnlovsbestemmelsen, som nedfeller Den norske kirkes særlige stilling som folkekirke i Norge, og at dette gir en særlig understøttelsesplikt. Grunnlaget for og formålet med statens understøttelse av Den norske kirke blir derfor annerledes enn for øvrige tros- og livssynssamfunn. Videre peker departementet på at Den norske kirke har flere oppgaver og andre strukturelle rammer enn andre tros- og livssynssamfunn, blant annet forvaltning av fredete kirkebygg og kirkebygg av stor kulturhistorisk verdi. Den norske kirke har dessuten et landsdekkende tilbud. Dette er forhold som i mindre grad er påvirket av medlemstall, og som taler for en annen tilskuddsordning enn en ren medlemsbasert tilskuddsordning. Slik sett kan man si at Den norske kirke ikke er i en sammenlignbar situasjon med andre tros- og livssynssamfunn, noe som dermed vil være saklig grunn for en forskjellsbehandling av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn med hensyn til tilskudd.

Når det er sagt, må man i forbindelse med de årlige beregningene og tildelingene av tilskudd ha prinsippet om likebehandling som et utgangspunkt, slik at den ulike beregningen av tilskudd ikke gjøres større enn det er saklige grunner for. Det samme gjelder ved vurderingen av effekten av ulik medlemsutvikling over tid i hhv. Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn på tilskuddsberegningen.

Aldersgrense 15 år for medlemskap som utløser rett til tilskudd

Den foreslåtte aldersgrensen på 15 år for medlemmer som utløser rett til tilskudd har kun betydning for andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke. Som redegjort for ovenfor, vil ikke en slik forskjellsbehandling av tros- og livssynssamfunn uten videre være i strid med Grunnloven eller annet lovverk.

Som departementet har vist, vil en slik omlegging av tilskuddsordningen imidlertid føre til en omfordeling av støtte mellom tros- og livssynssamfunn – ikke basert på type religion/livssyn, men ut fra sammensetningen av medlemsmassen. For noen tros- og livssynssamfunn vil dette utgjøre forholdsvis store beløp, med opp mot 20 % økning eller reduksjon av statlige tilskudd.

Departementet understreker at en slik 15-årsgrense ikke innebærer at staten ikke anerkjenner barns reelle tilknytning til tros- og livssynssamfunn.

Departementet peker videre på at samfunnene står fritt til også å bruke midlene på tros- og livssynsbetjening og aktiviteter (f eks trosopplæring) for barn. Til dette vil ombudet bemerke at så lenge samfunn som i dag har mange medlemmer under 15 år, og som bruker midler på barn innen sin virksomhet, vil miste tilskudd for disse barna, så er det vanskelig å se at dette ikke vil kunne ha konsekvenser for omfanget av tros- og livssynsbetjening og aktiviteter rettet mot barn.

Ombudet vil i den sammenheng peke på at aldersdiskrimineringsforbudet i den nye likestillings- og diskrimineringsloven trer i kraft fra 1. januar, og vil gjelde på alle samfunnsområder. Aldersgrenser fastsatt ved lov er unntatt fra forbudet, men lovgiver bør i forbindelse med vedtakelsen av aldersgrenser vurdere de diskrimineringsrettslige sider av slike aldersgrenser. Ombudet kan ikke se at departementet har drøftet dette spørsmålet i særlig grad, utover å vise til behovet for forenkling, likebehandling og kontroll med tilskuddsordningen som argumenter for en slik aldersgrense.

Vilkår for tilskudd

Ombudet støtter departementets forslag om at alvorlige lovbrudd, herunder brudd på straffeloven og diskrimineringslovgivningen, skal kunne være grunnlag for å nekte tilskudd. Videre støtter ombudet forslaget om at krenkelser av andres rettigheter og friheter kan medføre nektelse av tilskudd. Ombudet er imidlertid skeptisk til lovforslaget § 6 andre ledd, andre punktum, som lyder slik: «*Samfunn som organiserer eller oppmuntrer til oppvekstvilkår for barn som er klart skadelige, skal nektes tilskudd*».

Slik ombudet ser det, innebærer dette en mistenkeliggjøring og en stigmatisering av tros- og livssynssamfunn som det ikke er grunnlag for generelt. Å signalisere at (noen) tros- og livssynssamfunn organiserer eller oppmuntrer til oppvekstvilkår for barn som er klart skadelige, er uheldig, selv om slike tilfeller kan forekomme. Innholdet i denne bestemmelsen dekkes for øvrig, så vidt vi kan se, av § 6 andre ledd, første punktum.

Formuleringene i den foreslåtte bestemmelsen er dessuten skjønnsmessige, og vi kan ikke umiddelbart se at den vil ha den tilsiktede effekten. At skadelige oppvekstvilkår for barn omfattes av «alvorlig krenkelse av andres rettigheter og friheter» i § 6 andre ledd første punktum bør fremgå av forarbeidene, og det samme gjelder den nærmere presiseringen av begrepene.

Særlig om likestilling som vilkår for tilskudd

Ombudet er tilsynsmyndighet for FNs kvinnekonvensjon, og er enig i departementets vurdering av konvensjonens artikkel 2 og 5 når det gjelder statens forpliktelser som konvensjonspart og spørsmålet om kjønnslikestilling som vilkår for å motta statsstøtte.

Utgangspunktet for alle tros- og livssynssamfunn er at stillinger, verv og deltakelse generelt skal være åpne for både menn og kvinner, i henhold til likestillingslovens hovedregel om likebehandling av kjønnene. Å sette et slikt krav som vilkår for å motta statsstøtte, vil dermed være i samsvar med likestillingsloven, og vil bidra til å oppfylle statens forpliktelser etter Kvinnekonvensjonen. Dette var også bakgrunnen for ombudets høringsuttalelse til NOU 2013:1, som departementet viser til i høringsbrevet.

Samtidig er det slik, som departementet skriver, at det ikke kan utledes en uttrykkelig plikt for staten etter Kvinnekonvensjonen til å sette et slikt krav, så lenge staten iverksetter andre tiltak for å hindre diskriminering og styrke kvinners stilling i trossamfunn, herunder «avskaffe fordommer og stereotype praksiser». Religiøs begrunnet forskjellsbehandling, herunder ved utnevning til styreverv, er dessuten tillatt etter unntaksbestemmelsen i likestillingsloven, når nærmere angitte vilkår er oppfylt. Ombudet har hatt en god dialog med Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn i tiden etter at ovennevnte høringsuttalelse ble avgitt, og basert på denne dialogen har ombudet kommet til at det kan være verdt å forsøke alternative tiltak for mer likestilling og for å øke kjønnsrepresentasjonen i styringstrukturene i tros- og livssynssamfunn.

Selv om lik mulighet for deltakelse for kvinner og menn i tros- og livssynssamfunn bør være utgangspunktet og en målsetting, så er det også grunner som taler for at andre tiltak og krav enn spesifikke vilkår om kjønnsrepresentasjon vil være effektive. Det er for eksempel ikke nødvendigvis slik at lik deltakelse i *formelle* styringsstrukturer vil gjenspeile likestilling i *uformelle* styringsstrukturer. Det kan videre være fare for at enkelte samfunn vil søke støtte gjennom medlemsbidrag eller ved finansiering fra utlandet dersom kravene oppleves som for inngripende.

Likestillingsarbeid krever utholdenhet og endringsvilje, og har størst sjanse for å lykkes gjennom aktivt og systematisk arbeid. At trossamfunnene selv kan være med på å jobbe frem endringer internt gjennom bevisstgjøring, debatt og aktivt likestillingsarbeid, kan gi en bedre forankring og økt legitimitet til gjennomførte endringer. Slik kan man sikre at arbeidet medfører reell likestilling i de enkelte samfunn.

Utgangspunktet for et slikt arbeid må være en kartlegging av tilstanden for likestilling i de ulike tros- og livssynssamfunnene. En slik oversikt er en forutsetning for å utarbeide egnede tiltak for å øke likestillingen.

Vi ber derfor departementet vurdere å stille krav om likestillingsredegjørelse fra samfunn som mottar støtte. Det vil være naturlig at man i denne sammenheng redegjør særlig for likestillingssituasjonen når det gjelder kjønn og seksuell orientering, da det er vår erfaring at det er på disse grunnlagene spørsmål om diskriminering er mest aktuelle i tros- og livssynssamfunn.

Departementet uttaler under punkt 16.2.2 at den generelle rapporteringsplikten ikke bør gjøres for omfattende. Ombudet mener imidlertid at et krav om redegjørelse når det gjelder likestilling er viktig, hensett til statens forpliktelser etter Kvinnekonvensjonen, og ikke minst et rimelig krav, all den tid det er tale om frie midler til samfunnenes egen bruk, som tildeles uten særskilt aktivitet fra samfunnenes side. De kjente motargumentene som gjøres gjeldende for tilsvarende plikter for næringslivet kan ikke sies å være like relevante her.

I utformingen av kravet om likestillingsredegjørelse kan man se hen til den nye likestillings- og diskrimineringsloven § 26 andre ledd om aktivitetsplikten til offentlige myndigheter og arbeidsgivere som sysselsetter flere enn 50 ansatte (herunder tros- og livssynssamfunn). Det sentrale er at man først skaffer seg oversikt over likestillingstilstanden, og om det er praktiske eller formelle hindringer for økt likestilling. Ut fra vår dialog med tros- og livssynssamfunn vet vi at det ikke alltid er en religiøs begrunnelse for manglende likestilling, men at det også kan handle om kultur eller tradisjon. Ved å redegjøre for hindringene, kan man få en diskusjon omkring disse spørsmålene i de enkelte samfunnene, og gjennom redegjørelsen kan også andre aktører utenfor samfunnene sette søkelyset på spørsmålene og bidra til en dialog med de aktuelle samfunnene.

Departementet bør videre vurdere å stille krav om at samfunnene redegjør for hvilke retningslinjer, tiltak og planer de har, eller vil innføre, for å oppnå økt likestilling. I den forbindelse ber vi om at departementet fremmer forslag om å avsette midler til tiltak for arbeid med likestilling og ikke-diskriminering, som tros- og livssynssamfunnene kan søke om særskilt støtte til.

Videre bør det utarbeides informasjonsmateriell om det norske samfunn og om likestilling i trossamfunnene. Dette behovet er blitt fremhevet av flere

trossamfunn ombudet har hatt kontakt med. Mange trossamfunn er viktige samlingspunkt for arbeidsinnvandrere, flyktninger og andre nyankomne i Norge. Å kunne gi oppdatert informasjon om likestilling på ulike språk, kan ha en positiv effekt når det gjelder kulturendring i trossamfunnene. Departementet bør vurdere å gi støtte til produksjon av slikt informasjonsmaterieil på ulike språk.

Tros- og livssynsbetjening i sykehus og fengsel som grunnlag for ekstra tilskudd

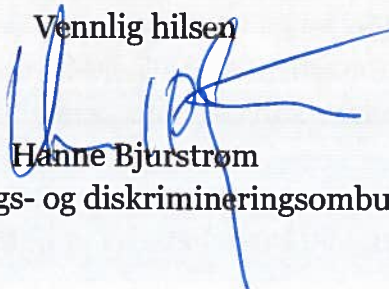
I sin rapport «Innsatt og utsatt» om soningsforholdene til utsatte grupper i fengsel, som ble lansert i mai 2017, så uttrykte ombudet bekymring for at dagens tilbud om tros- og livssynstjenester i fengsel ikke sikrer likeverdig mulighet til religions- og livssynsutøvelse for alle innsatte. Selv om det i utgangspunktet ikke er formelle hindringer for ulike samfunn å tilby tros- og livssynstjenester i fengsel, så vil det i mange tilfeller kunne være økonomiske grunner til at dette ikke blir gjort.

Ombudet anbefalte i rapporten å opprette statlig finansierte stillinger i kriminalomsorgen for personell fra de største tros- og livssynssamfunnene. Kriminalomsorgen burde dessuten få ansvar for å sikre innsatte tilgang til personell fra små tros- og livssynssamfunn, slik at de får likeverdig mulighet til tros- og livssynsutøvelse.

Et alternativt, eller et foreløpig, tiltak for å følge opp målsettingen om likeverdige tros- og livssynstjenester i fengsel, vil være å avsette midler til slik oppsøkende tjeneste, som tros- og livssynssamfunn kan søke om særskilt støtte til. Det samme bør gjelde for tros- og livssynstjenester på sykehus.

Vi håper dette vil være til nytte i departementets videre arbeid med ny lov om tros- og livssynssamfunn, og bistår gjerne dersom departementet ønsker utdyping av ovenstående eller ytterligere innspill fra oss.

Vennlig hilsen



Hanne Bjørstrøm
likestillings- og diskrimineringsombud