

Høringsinstanser i følge liste

Deres ref

Vår ref
200902327-/EKH

Dato
25.06.2009

FORSLAG TIL ENDRINGER I "FORSKRIFT OM TILSKUDD TIL FRIVILLIGE BARNE- OG UNGDOMSORGANISASJONER" - HØRING

Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner ble fastsatt 29. november 2007. I februar 2009 ga Barne- og likestillingsdepartementet Frelsesarmeens barn og unge medhold i organisasjonens klagesak. I departementets avgjørelse av klagesaken fra Frelsesarmeens barn og unge uttalte departementet at forskriften skulle tolkes slik at tilskudd kan gis til organisasjoner som forskjellsbehandler på religiøst grunnlag. I etterkant av klagesaken ser departementet behov for å endre forskriften slik at det presiseres hvilken adgang organisasjoner har til å forskjellsbehandle sine medlemmer. Departementet vil samtidig benytte anledningen til å gjøre noen andre presiseringer i forskriften.

Vi ber om at høringsinstansenes synspunkter på forslagene sendes til Barne- og likestillingsdepartementet **innen 25. august 2009**.

1. Endring av forskriftens § 2

Departementet har nylig lagt frem for Stortinget forslag til endringer i bl.a. likestillingsloven og arbeidsmiljøloven, jf Ot.prp. nr. 79 (2008-2009). Proposisjonen bygger på forslag fra et offentlig utvalg om kvinner og homofile i trossamfunn (NOU 2008:1). Departementet legger de betraktninger som er gjort i proposisjonen til grunn for sitt forslag til endringer av tilskuddsforskriften.

I proposisjonen uttales det:

"Retten til trosfrihet og retten til vern mot diskriminering er begge to grunnleggende menneskerettigheter. Trosfriheten innebærer en rett, både som individ og som trossamfunn, til å utøve sin tro i tråd med læren for trossamfunnet. Samtidig er vern mot diskriminering en annen grunnleggende rettighet. Enkeltindivider har rett til likebehandling og ikke diskriminering på grunnlag av kjønn, rase, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og funksjonsevne."

Departementet uttaler videre i proposisjonen at det er nødvendig å ivareta både retten til trosfrihet og retten til vern mot diskriminering, men siden rettighetene er i strid med hverandre må en finne en balanse mellom disse. Hensynet til trossamfunnets religionsfrihet og autonomi må avveies mot hensynet til likestilling og likeverd for kvinner og homofile. Departementet viser til at internasjonale menneskerettigheter gir føringer for avveiningen mellom trossamfunns krav på religionsfrihet og kvinners og homofiles krav på ikke å bli utsatt for diskriminering. Departementet anser at avveiningen må baseres på følgende elementer:

- En innskrenkning i trosfriheten eller vernet mot diskriminering må ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta formål som er beskyttet gjennom den andre rettigheten.
- Trossamfunnets adgang til forskjellsbehandling må være saklig og kunne begrunnes og belegges i troslæren som gjelder for trossamfunnet.

Departementet foreslo etter dette å endre likestillingsloven slik at det i § 3 nytt femte ledd presiseres at *"Forskjellsbehandling i trossamfunn på grunn av kjønn som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, er tillatt."*

Tilsvarende er det foreslått å fjerne den særskilte adgangen som i dag finnes i arbeidsmiljøloven til å forskjellsbehandle på grunn av homofil samlivsform.

Departementet foreslo i stedet at den generelle adgangen til saklig forskjellsbehandling i arbeidsmiljøloven § 13-3 første ledd skal gjelde. Bestemmelsen lyder:

"Forskjellsbehandling som har et saklig formål, ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles og som er nødvendig for utøvelse av arbeid eller yrke, anses ikke som diskriminering etter loven her."

Departementet uttaler om dette forslaget:

"Departementet mener det særlige unntaket for trossamfunn til å forskjellsbehandle søkere med en homofil samlivsform ved ansettelse ikke bør videreføres. Departementet foreslår derfor i likhet med utvalget å oppheve trossamfunnenes særlige adgang til å forskjellsbehandle på bakgrunn av homofil samlivsform i Arbeidsmiljølovens § 13-3 tredje ledd. Hensynet til trosfriheten tilsier samtidig at det fortsatt skal være en viss unntaksadgang for trossamfunn til å forskjellsbehandle på grunn av seksuell orientering (homofile) eller kjønn (likestillingsloven). Departementet anser at den generelle, og strengere, saklighetsregelen i § 13-3 første ledd er tilstrekkelig hva gjelder den adgang trossamfunnene bør ha til å forskjellsbehandle søker. Dette innebærer at forskjellsbehandlingen må

være saklig, nødvendig og forholdsmessig i forhold til den som utsettes for forskjellsbehandlingen. (...)”

Barne- og likestillingsdepartementet foreslår å endre tilskuddsforskriften § 2 slik at adgangen til å forskjellsbehandle blir mer i samsvar med det øvrige diskrimineringsvernet i lovverket. Departementet vil derfor foreslå at det inntas en presisering i § 2 om at forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, ikke anses å være i strid med kravet i bestemmelsens bokstav c). Dette vil også være i samsvar med diskrimineringsloven, hvor det i § 4 benyttes en lignende formulering.

På samme måte som i diskrimineringsloven og foreslått i arbeidsmiljøloven foreslår departementet å gjøre bestemmelsen generell, slik at den ikke er begrenset til å gjelde for trossamfunn. Dette vil innebære at også organisasjoner som ikke har tilknytning til et trossamfunn vil kunne forskjellsbehandle sine medlemmer dersom forskjellsbehandlingen er saklig, nødvendig og forholdsmessig i forhold til den som utsettes for forskjellsbehandlingen.

Departementet vil fremholde at en slik fortolkning i en viss grad allerede er lagt til grunn av det offentlige utvalget som så på statlig støttepolitikk til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner (NOU 2006:13 Fritid med mening). Utvalget så behovet for en mer generell adgang til å forskjellsbehandle på grunnlag av kjønn og uttalte:

”I enkelte tilfeller kan organisasjonens formål kreve at organisasjonen reserverer deltakelse til en bestemt gruppe personer. Utvalget har derfor diskutert organisasjoner som henvender seg til medlemmer og deltakere av bare ett kjønn. Med bakgrunn i forvaltningsmyndighetenes tidligere praksis vil ikke utvalget utelukke slike organisasjoner fra en helhetlig statlig støttepolitikk, så lenge det foreligger gode grunner for at bare jenter eller bare gutter skal samles til aktivitet. Utvalget viser til Diskrimineringsloven (Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (LOV-2005-06-0333)) og § 8 om positiv særbehandling for å vise hvordan slike unntak fra prinsippet om ikke-diskriminering bør legges opp i forvaltningen.”

En slik fortolkning kommer ikke klart til uttrykk i gjeldende forskrift, og departementet mener derfor det er viktig å endre forskriften slik at dette blir tydeliggjort.

I praksis antar likevel departementet at det først og fremst vil være organisasjoner som har tilknytning til trossamfunn hvor forskjellsbehandling vil være aktuelt. Departementet vil her vise til Ot.prp. nr 79 (2008-2009) hvor det vises til NOU 2008:1 og uttales:

”Utvalget anfører at religionsfrihet gir trossamfunn og andre religiøse organisasjoner eller virksomheter rett til å påberope seg religiøs begrunnet forskjellsbehandling (er saklig). Dette betyr at trossamfunn kan ha en videre adgang til å forskjellsbehandle mennesker enn andre virksomheter fordi religiøs lære kan være en saklig grunn for forskjellsbehandling.”

Med en bestemmelse som nå foreslås av departementet vil forskriften åpne for den type forskjellsbehandling utvalget omtaler dersom forskjellsbehandlingen er saklig, nødvendig og forholdsmessig i forhold til den som utsettes for forskjellsbehandlingen.

Etter dagens regler er ikke religion inntatt som ett av likebehandlingsgrunnlagene i § 2 c). Bakgrunnen for dette er at departementet ønsket å åpne for størst mulig religionsfrihet innenfor forskriften. Dette vil nå bli ivaretatt gjennom den foreslåtte generelle adgangen til å forskjellsbehandle. En konsekvens av dette vil være at religion foreslås inkludert i likebehandlingsgrunnlagene i § 2 c).

Departementets forslag innebærer at adgangen til forskjellsbehandling skal gjelde generelt i forhold til alle likebehandlingsgrunnlagene i forskriften § 2 c). Dette betyr at adgangen til å forskjellsbehandle ikke er begrenset til å gjelde kjønn og seksuell orientering. Igjen vil det være kravet om at forskjellsbehandlingen må være saklig, nødvendig og forholdsmessig i forhold til den som utsettes for forskjellsbehandlingen, som vil begrense adgangen til forskjellsbehandling.

Når det gjelder kravet til saklighet, uttales det i forarbeidene til diskrimineringsloven, Ot.prp. nr 33 (2004-2005) dette:

”Utvalget legger til grunn at handlingen er objektiv og saklig begrunnet når den bygger på konkrete fakta som fremstår som et rimelig og legitimt grunnlag for å gjøre unntak. Formålet med handlingen vil være en vesentlig faktor i vurderingen av hvilke handlinger og unntakelser som er hensiktsmessige og nødvendige for å nå målet.”

I forhold til tilskuddsforskriften vil forskjellsbehandlingen vurderes opp mot den enkelte organisasjons formål. Det vil for eksempel kunne være saklig forskjellsbehandling dersom en organisasjon for pikekor ikke åpner for medlemskap for gutter.

Videre uttales det om krav til saklighet i forarbeidene til en ny og samlet diskrimineringslovgivning, Ot.prp. nr 79 (2008-2009) at:

”... det stilles krav om saklighet for at forskjellsbehandlingen skal være lovlig. Dersom forskjellsbehandlingen er religiøst begrunnet har forskjellsbehandlingen et saklig formål. For at en handling kan sies å være religiøst begrunnet, må det være tale om forhold som har nær sammenheng med selve religionsutøvelsen, dvs. praktiseringen av religionen. Hva som skal anses som religionsutøvelse er et lærespørsmål begrunnet i det enkelte trossamfunns lære.”

Det uttales videre at det må avgrenses mot handlinger begrunnet i fordommer mot homofile og stereotype oppfatninger om kvinner og kjønnsroller som ikke er religiøst forankret.

Når det gjelder kravet til nødvendighet, uttales det bl.a.:

”Utvalget anfører at forskjellsbehandlingen må være nødvendig for religionsutøvelsen. Utvalgets viser til at forskjellsbehandlingen må bygge på trossamfunnets lære, slik at likebehandling vil komme i konflikt med medlemmenes religiøse overbevisning. Forskjellsbehandlingen skal ikke være vilkårlig, men bygge på et regulært/vesentlig og avgjørende krav som følger av religionen.

Det bør tas utgangspunkt i at forskjellsbehandlingen skal være begrunnet i en overbevisning som etter vanlig teologisk oppfatning anses for å være et såkalt lærespørsmål. Læren kan være forankret i skriften eller i den religiøse tradisjonen. I tvilstilfeller bør domstolene, ombudet og nemnda likevel ikke overprøve om forskjellsbehandlingen er forankret (godt nok) i trossamfunnets lære.”

Departementet vil bemerke at de retningslinjer som her gis for domstolene etc., også vil gjelde for Fordelingsutvalgets og departementets forvaltning av forskriften.

Når det gjelder kravet til forholdsmessighet, uttales det bl.a.:

”I vurderingen av forholdsmessighet må betydningen av autonomi for trossamfunnet veies opp mot hensynet til den forskjellsbehandlingen går ut over. Siden de rettslige myndighetene i utgangspunktet ikke bør gå inn i en vurdering av hvor forankret en gitt praksis er i sentrale deler av troen, eller hvor nødvendig den er for trossamfunnet, betyr det at det i utgangspunktet bare er forhold som rammer den enkelte på en helt uakseptabel måte som kan kjennes ulovlige på grunn av uforholdsmessighet. Kravet til forholdsmessighet vil dermed ikke få noen praktisk betydning ved ansettelse i lærestillinger og andre stillinger knyttet til forkynnelse og trosutøvelse. Derimot vil kravet kunne få betydning når det er tale om stillinger som har svakere sammenheng med religionsutøvelsen. Det samme gjelder hvis det er tale om andre virksomheter som drives av trossamfunn eller som har et religiøst formål. I slike tilfeller vil man også måtte legge vekt på hvordan forskjellsbehandlingen rammer den det går ut over, og stille strengere krav om å vurdere alternative tiltak.”

For nærmere rettleddning av kravet til saklighet, nødvendighet og forholdsmessighet vises det til NOU 2008:1 og Ot.prp. nr. 79 (2008-2009).

I departementets avgjørelse i klagesaken fra Frelsesarmeens barn og unge ble det lagt til grunn at også kravet i forskriften § 13 må tolkes i lys av kravet i § 2. Departementet vil fortsatt legge dette til grunn. Dette innebærer at man ved vurderingen av om kravet til demokratisk oppbygging er oppfylt, må se hen til om en evt forskjellsbehandling i henhold til § 2 er saklig, nødvendig og forholdsmessig i forhold til den som utsettes for forskjellsbehandlingen.

På bakgrunn av det ovenstående vil departementet foreslå en tilføyelse i forskriften § 2 første ledd:

Tilskudd kan gis til frivillige landsomfattende organisasjoner som ved sine vedtekter:

- a) kan vise til at organisasjonen arbeider for barn og ungdom med spørsmål som gjelder barn og ungdom, og har barn og ungdom som deltakere i sine aktiviteter,

- b) ikke er i strid med norsk lovgivning, og kan vise til at eventuelt overskudd tilfaller organisasjonen eller andre samfunnsnyttige formål,
- c) ikke skaper hindre for full deltakelse for barn og ungdom fra alle samfunnsgrupper, uavhengig av kjønn, etnisitet, *religion*, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering, og
- d) kan vise til at barn og ungdom gis formell innflytelse over arbeidet i organisasjonen.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke å være i strid med kravet i bokstav c).

2. Presisering av formell deltagelse - § 2d

I forskriftens § 2 første ledd d) står det at tilskudd kan gis til "... *organisasjoner som ved sine vedtekter kan vise til at barn og ungdom gis formell innflytelse over arbeidet i organisasjonen*". Kravet om å vedtektsfeste "formell innflytelse" kan virke som et veldig strengt krav, men intensjonen er at organisasjonen med sine vedtekter viser til at også barn og unge under 15 år har mulighet til å la sine synspunkter bli hørt.

Departementet foreslår å bytte ut dagens ordlyd med følgende presisering: Tilskudd kan gis til "... *organisasjoner som ved sine vedtekter sikrer at også medlemmer under 15 år har arenaer hvor de kan fremme sine synspunkter eller øve innflytelse over arbeidet i organisasjonen*"

3. Begrepsopklaring - § 16

I forskriften § 16 brukes det ved en inkurie feil begrep. Departementet vil med dette rette opp slik at vi bruker de samme begrepene konsekvent. Sentralstyre skal brukes i stedet for *sentralledelse* og *brutto poeng* rettes til grunnpoeng.

4. Utvidelse av mandatperioden til Fordelingsutvalget - § 40

Fordelingsutvalgets medlemmer (unntatt leder) oppnevnes for to år av gangen. Departementet foreslår å utvide mandatperioden til tre år for medlemmer for å sikre bedre kontinuitet og høyne kompetansen i utvalget. Prosessen med oppnevning av utvalgets medlemmer er allerede i gang og et nytt utvalg skal tre i kraft den 1.9.09. På dette tidspunktet er ikke forskriften ennå godkjent, men det tas høyde for at mandatperioden kan forelenges ved forespørsel. Dette må organisasjonen også ta høyde for ved nominering.

Ikrafttredelse

Endringene i forskriften vil bli gjort gjeldene fra og med tilskuddsåret 2010.

Med hilsen

Haktor Helland (e.f.)

Elin Kjeldstadli Hatlestad

Vedlegg: Liste over høringsinstanser