



# UNIVERSITETET I OSLO

DET JURIDISKE FAKULTET

330.00

**Barne- Og Familiedepartementet**  
Postboks 8036 Dep  
0030 Oslo

2004/04169  
Norsk senter for menneskerettigheter **504**  
P.b. 6706 St. Olavs plass  
NO-0130 Oslo  
Universitetsgt. 22-24

**Dato:** 12. januar 2005  
**Deres ref.:** 200404169  
**Vår ref.:**

Telefon: +47 22 84 20 01  
Telefaks: +47 22 84 20 02  
E-post: info@nchr.uio.no  
Nettadresse: www.humanrights.uio.no

## Høringsuttalelse til Barne- og familiedepartementets utkast til ny barnehagelov

### Innledning

Norsk senter for menneskerettigheter (forkortet her: SMR) har mottatt forslaget til ny barnehagelov fra Barne- og familiedepartementet (forkortet her: BFD) til uttalelse.

SMR begrenser sin uttalelse til lovutkastets "Kapittel I. Barnehagens formål og innhold", og vil her fokusere på forslaget om å opprettholde formåls- og innholdsparagrafen i lys av relevante menneskerettslige bestemmelser og allment anerkjente verdier og normer som ligger til grunn for menneskerettighetene.

Prinsipielt anser SMR det svært viktig at myndighetene klart synliggjør menneskerettslige spørsmål og dilemmaer som knytter seg til forslaget om å opprettholde en formålsparagraf som slår fast at barnehagen skal hjelpe til med å gi en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier (heretter "kristen formålsparagraf"). Det hadde vært ønskelig med en tydeligere presisering av de forpliktelsene som påhviler myndighetene, og en grundigere gjennomgang av menneskerettsloven og de inkorporerte konvensjonene. SMR savner særlig en problematisering rundt religionsfriheten og forbudet mot diskriminering. Omtalen av bestemmelsen om barnehagens innhold (§ 2) gir relativt fyldig presentasjon av FNs barnekonvensjon, men er ikke i tilstrekkelig grad fokusert på at konvensjonen gir konkrete og håndhevbar rettigheter, med de forpliktelser dette innebærer for myndighetene.

SMR må understreke at forslaget til ny barnehagelov omhandler forhold som kaller på en grundig og balansert gjennomgang av menneskerettighetene, og at menneskerettighetene her som i andre samfunnsforhold vil kunne stille konkrete krav til norske myndigheter.

### Er det behov for en verdibasert formålsparagraf i barnehageloven?

SMR er av den oppfatning at det er positivt med en klar innholdsmessig formålsbestemmelse for barnehagen. En slik bestemmelse kan gi viktig informasjon til foreldre om hva barnehagen står for, og rettleiding til barnehagens personell om hvilke grunnverdier barnehagens virksomhet skal baseres på. Formålsbestemmelsen vil gi trygghet for brukerne, samtidig med at det gir et grunnlag

<sup>1</sup> Lov om barnehager av 15. mai 1995 nr. 19 (heretter barnehageloven) § 1. Forkortelsen "kristen formålsparagraf" og "kristen formålsbestemmelse" er brukt blant annet av BFD i skrevet "Vanlige spørsmål og svar om utkastet til ny barnehagelov" og i Høringsnotat om ny barnehagelov punkt 6.1.2

for evaluering og kontroll med den virksomheten som skjer. En formålsbestemmelse vil også kunne bidra til en inkluderende sosialisering av barn med ulik kulturell og religiøs bakgrunn.

SMR er av den oppfatning at det er ønskelig med en formålsbestemmelse som gir et godt grunnlag for alle – også kristne – å slutte opp om. Verdiene bør dessuten være i samsvar med grunnverdier som representanter for ulike religioner og livssyn har sluttet opp om, for eksempel uttrykt i religions- og livssynsdialoger i Norge. Ved å anvende termer for grunnverdiene som benyttes i offentlige, kirkelige, humanistiske og andre sammenhenger – “menneskeverd”, “nestekjærlighet” etc. – øker sjansen for at ulike grupperinger kan kjenne seg trygg på at dette er et verdigrunnlag som er i samsvar med deres grunnverdier. Verdiene bør også være av en slik karakter at linjen barnehage – skole i størst mulig grad blir ubrutt, og at disse verdiene igjen er relevante for det livet som skal leves som voksne samfunnsborgere.

### Hva er “kristne grunnverdier”?

Begrepet “kristne grunnverdier” i forslaget § 1 reiser menneskerettslige problemstillinger. SMRs hovedinnvending her gjelder den manglende forklaringen på hva lovgiver har ment skal dekkes av dette begrepet og faren for at lovens intensjoner ikke blir fulgt i praksis.

Formuleringen “oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier” i lovforslagets § 1 gir klare indikasjoner på oppdragelse i en bestemt trosretning. Linjer kan her trekkes til skolens kristne formålsparagraf i opplæringsloven § 1-2, og videre til statskirkeordningen og statskirkemedlemmenes oppdragelsesplikt i grunnloven § 2. Det fremgår ikke direkte av forarbeidene til loven at BFD har en slik trosopplæring i tankene, men heller ikke det motsatte – at det ikke skal foregå slik trosopplæring – kan direkte leses ut av forarbeidene. Forarbeidene etterlater en usikkerhet hos leseren, ved at det i høringsforslaget fremgår at dette begrepet både kan sikte til “kristne etiske normer” og til “den kristne tro og lære”.<sup>2</sup> Den samme begrepsforståelsen kommer frem i BFDs merknader til någjeldende lov: “Begrepet ‘oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier’ inneholder to hovedelementer, kristne etiske normer som ærlighet, toleranse, rettferdighet, tilgivelse og lignende og den kristne tro og lære”.<sup>3</sup> Tilsvarende begrepsklarhet kan leses ut av forskriften<sup>4</sup> til någjeldende § 2 og kortversjonen<sup>5</sup> av denne. Her heter det blant annet at barnehagen skal “formidle sentrale kristne tradisjoner slik de blant annet kommer til uttrykk ved de store kristne høytider”. Og videre: “Både lokale kulturverdier og den nasjonale kulturarv slik dette gjenspeiles i barnas oppvekstmiljø må være representert i barnehagens virksomhet. Den kristne tro og de etiske grunnverdier i kristendommen er klart forankret i vår kulturtradisjon”.<sup>6</sup> BFDs arbeidsgruppe, som lovforslagets kapittel I i stor grad henviser til og siterer fra, er enda mer uklar her (blant annet med formuleringer som: “Kjennskap til den kristne tro og tradisjon ...”).

Den generelle henvisningen til “kristne grunnverdier” framstår også som lite presis når loven samtidig opererer med en innholdsbestemmelse som kommer i tillegg til og kan synes å overlape med formålsbestemmelsen. Allerede plasseringen av “kristne grunnverdier” i formålsbestemmelsen

<sup>2</sup> Høringsnotat om ny barnehagelove side 24 (punkt 6.1.1).

<sup>3</sup> Barne- og familiedepartementets Lov om barnehager med forskrifter side 24.

<sup>4</sup> Forskrift Q-0903B Rammeplan for barnehagen.

<sup>5</sup> Rammeplan for barnehagen - en kortfattet presentasjon.

<sup>6</sup> Rammeplan for barnehagen - en kortfattet presentasjon, Kapittel 2 Mål og verdier for barnehagen, underkapittel Barnehagens verdigrunnlag.

<sup>7</sup> Innspill til Barne- og familiedepartementets arbeid med revidering av lov om barnehager fra en arbeidsgruppe nedsatt av BFD mars 2004 (heretter Arbeidsgruppens innspill) side 17.

(§ 1), og ikke i innholdsbestemmelsen (§ 2), indikerer presisjonsproblemer. Dette kan illustreres med at BFDs arbeidsgruppe foreslo å utvide formålsbestemmelsen i § 1 med eksemplifisering av ulike verdier,<sup>8</sup> mens BFD i sitt utkast valgte å “flytte” disse verdiene over til innholdsbestemmelsen i § 2. En annen illustrasjon er at forskriftene gitt i medhold av § 2, som relaterer seg til “barnehagens innhold og oppgaver” (§ 2 tredje annet ledd), også omfatter praktiseringen av formålsbestemmelsen i § 1. Når BFD velger å bygge videre på denne ordningen, vil loven operere med to sett “verdibestemmelser” (den overordnede kristne i § 1 og en (mulig) nærmere konkretisering i § 2) samtidig som disse verdiene utdypes i en ennå ikke utferdiget og en for foreldrene vanskelig tilgjengelig forskrift.<sup>9</sup>

En gjennomgang av loven, lovens forarbeider og forskriftene etterlater det relativt åpent om det er lovgivers intensjon å bidra til å oppdra barna i en bestemt trosretning. Denne uklarheten konstituerer i seg selv et problem når det kommer til den praktiske gjennomføringen av bestemmelsen, ved at personale og eiere av barnehager vil kunne begrunne en trossmessig påvirkning av barna med den uklare lovbestemmelsen.

Uklarheten rundt formålsbestemmelsen reiser menneskerettslige problemstillinger særlig i forhold til foreldrenes oppdragelsesrett, tros- og livssynsfriheten generelt og forbudet mot diskriminering. Disse innvendingene gjelder både i forhold til lovens intensjoner og praktiseringen av loven.

### **“Kristne grunnverdier” og foreldrenes oppdragelsesrett**

Foreldrenes oppdragelsesrett følger av blant annet Europarådets menneskerettighetskonvensjon (EMK) første tilleggsprotokoll artikkel 2 annen setning og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18 fjerde ledd. Bestemmelsene er noe ulikt formulert, og lyder henholdsvis slik i norsk oversettelse:

Funksjoner staten påtar seg i utdanning og undervisning, skal den utøve med respekt for foreldres rett til å sikre slik utdanning og undervisning i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning.<sup>10</sup>

og

Konvensjonspartene forplikter seg til å respektere foreldres, og i tilfelle vergers, frihet til å sørge for sine barns religiøse og moralske oppdragelse i samsvar med deres egen overbevisning.<sup>11</sup>

Lignende bestemmelser finnes i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 13(3) og FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 5 jfr artikkel 14(2).

Bestemmelsene om foreldrenes oppdragelsesrett knyttes i praksis ofte til skolesituasjonen, og da forhold som i Norge reguleres av opplæringsloven. Men verken ordlyd i konvensjonene eller praksis fra konvensjonsorganene etablerer et skarpt skille mellom “skole” og “barnehage”: det tales om “utdanning og undervisning” i EMK, og “oppdragelse” i SP. Etter SMRs skjønn er det klart at den

<sup>8</sup> Arbeidsgruppens innspill side 18-19.

<sup>9</sup> Høringsnotat om ny barnehagelov side 33-34.

<sup>10</sup> Oversettelse som inntatt vedlegg 2 til menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30.

<sup>11</sup> Oversettelse som inntatt vedlegg 6 til menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30.

norske barnehageordningen faller inn under disse to bestemmelsene, og at begrepet “oppdragelse” her favner forhold som dekkes av “utdanning og undervisning”. Dette skyldes blant annet at partene til de to konvensjonene på dette området har svært ulike ordninger, fra rene “oppholdstilbud” til rene “utdanningstilbud”. Det er riktignok forskjeller mellom norsk “skole” og norsk “barnehage”, blant annet ved at det ikke finnes noen “barnehageplikt” slik det finnes opplæringsplikt i Norge, og at det norske barnehagetilbudet er et “begrenset” eller “rasjonert” gode, mens alle barn har krav på skolegang. Relevante likhetstrekk er at store deler av barnehagene – som skolene – er offentlig drevet, at alle barnehager – som skoler – drives med offentlig tilskudd og at alle barnehager i utgangspunktet er underlagt barnehageloven som skolene er underlagt opplæringsloven. Tilsvarende forhold trekkes inn i arbeidsgruppens forklaring på hvorfor det skal være en egen formålsparagraf i barnehagen.<sup>12</sup> Det er i denne sammenheng også interessant at BFD ønsker å styrke sammenhengen mellom barnehage og skole, ikke bare i forhold til kunnskapsbygging, men også i forhold til formålsbestemmelsen.<sup>13</sup> Dette styrkes av barnehagens innholdsbestemmelse om barnehagen som et grunnlag for livslang læring og delansvar for oppdragelsen av barna, og særlig den foreslåtte bestemmelsen om å gi barna “grunnleggende kunnskap på sentrale og aktuelle områder” (ny § 2 fjerde ledd annen setning).

Det kan argumenteres med at barnehageordningen er frivillig, og dermed at de foreldrene som sender sine barn i barnehagen, har akseptert lovens ordning med en kristen formålsparagraf. En slik tilnærming tar ikke høyde for hovedpoenget med bestemmelsene om foreldrenes oppdragelsesrett, nemlig å sikre at staten ikke misbruker sin maktposisjon til å påvirke enkeltindividers religion og tro. En slik tilnærming tar heller ikke høyde for at norske myndigheter etablerer og driver barnehager, gir offentlig støtte til private barnehager og lovregulerer en barnehagesektor som nærmer seg full dekning. Den sterke offentlige reguleringen og driften, kombinert med underdekning og fravær av reell valgmulighet for foreldrene, gjør at “fritaksordningen” som oppstilles i § 1 tredje ledd ikke kan frita myndighetene fra ansvar på dette området. Det er dermed etter SMRs skjønn ikke tale om en for myndighetene befriende frivillighet, men om offentlig regulering av et begrenset og ettertraktet gode som reguleres av menneskerettighetsbestemmelsene.

Den kristne formålsbestemmelsen i barnehageloven kan dermed tenkes å komme i konflikt med bestemmelsene i SP og EMK om foreldrenes oppdragelsesrett, som vist ovenfor.

Lovligheten av kristne formålsbestemmelser i lover om oppdragelse/utdanning og undervisning av barn er et område som ikke er detaljregulert gjennom traktatorganenes praksis. Den kanskje mest interessante avgjørelsen om dette finnes i FN's menneskerettighetskomité's uttalelse om det norske skolefaget Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap, eller “KRL-faget”.<sup>14</sup> Uttalelsen er interessant både som rettskilde generelt, og er samtidig spesielt relevant for Norge i det komiteen her har klargjort at visse trekk ved norsk skolepolitikk som berører menneskerettigheten til tros- og livssynsfrihet bør modifiseres dersom man vil sikre at man i fremtiden unngår å krenke denne rettigheten og herunder især foreldre retten.

Menneskerettighetskomiteens hovedanliggende i saken om KRL-faget var hvorvidt dette faget er nøytralt og objektivt. Komiteen tok utgangspunkt i opplæringsloven § 2-4 om KRL-faget, og den la særlig vekt på henvisningen der til skolens formålsparagraf.<sup>15</sup> Den la også vekt på flertallet i

<sup>12</sup> Arbeidsgruppens innspill side 14.

<sup>13</sup> Høringsnotat om ny barnehagelove side 25.

<sup>14</sup> Leirvåg et al v Norway, avgitt 3 november 2004, CCPR/C/82/D/1155/2003 (heretter Leirvåg et al).

<sup>15</sup> Leirvåg et al punkt 14.5.

Stortingets utdanningskomité har uttalt at faget ikke skal være verdinøytralt, og at hovedvekten skal legges på kristendomsopplæring. Komiteen gjennomgikk fagets innhold nærmere, og la også vekt på hvordan faget oppfattes av individene. Komiteen konkluderte med at KRL-faget ikke blir formidlet på en nøytral og objektiv måte<sup>16</sup> og at foreldrene/elevne derfor hadde krav på full fritaksrett fra faget. Komiteen fastslo avslutningsvis at staten har en plikt til å unngå lignende brudd i fremtiden og til å treffe effektive og egnede tiltak.<sup>17</sup>

Problemstillingene knyttet til KRL-faget i den obligatoriske grunnskolen og den kristne formålsparagrafen i barnehageloven, er ikke fullt ut sammenfallende, men uttalelsen er av stor interesse for en eventuell videreføring av kristen formålsparagraf i barnehagen. Dette styrkes av at Norge tidligere har blitt kritisert av samme komité både for fagets mangelfulle fritaksordning og for oppdragelsesplikten i grunnloven.<sup>18</sup> Kritikken fra FNs barnekomité om de samme forholdene er også relevant for dette saksforholdet, og en kan også trekke inn praksis fra Europarådets menneskerettighetsdomstol.<sup>19</sup>

SMRs hovedpoeng er at det foreligger sterk og begrunnet tvil om den kristne formålsparagrafen og praktiseringen av denne gjør barnehagetilbudet nøytralt og objektivt. Dette gjelder både i forhold til lovgivers intensjoner og i forhold til at formålsparagrafen i praksis vil kunne begrunne en trossmessig påvirkning av barna. Det kreves derfor en grundig analyse før en med sikkerhet kan fastslå at den foreslåtte videreføringen av kristen formålsparagraf i barnehageloven er i samsvar med menneskerettsloven – en analyse som er fraværende i BFDs høringsnotat.

#### **“Kristne grunnverdier” og tros- og livssynsfriheten**

Foreldrenes oppdragelsesrett er en spesiell del av de mer generelle bestemmelsene om tros- og livssynsfrihet som nedfelt i blant annet EMK artikkel 9, SP artikkel 18 og BK artikkel 14. En sentralt plassert formålsbestemmelse som fremhever en bestemt religion, og det i et samfunn med en statskirkeordning og en kristen formålsparagraf i skolen, fordrer en grundig gjennomgang av tros- og livssynsfriheten. EMK artikkel 9 lyder:<sup>20</sup>

1. Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet; denne rett omfatter frihet til å skifte sin religion eller overbevisning, og frihet til enten alene eller sammen med andre og såvel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse.
2. Frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning skal bare bli undergitt slike begrensninger som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den offentlige trygghet, for å beskytte den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

SMR vil her påpeke at offentlig regulering av et begrenset gode stiller skjerpede krav til myndighetene om å etablere et tilbud som er akseptabelt for brukerne. Det vil her lett oppstå situasjoner hvor foreldre som ikke støtter den kristne formålsparagrafen vil kunne føle seg tvunget

<sup>16</sup> Leirvåg et al punkt 14.3.

<sup>17</sup> Leirvåg et al punkt 16.

<sup>18</sup> CCPR/C/79/Add.27 og CCPR/C/79/Add.112 (henholdsvis i 1993 og 1999).

<sup>19</sup> Se for eksempel Application No. 6853/74 inntatt i Decisions and Reports 9 side 27 følgende) (avvist, men prinsipielle uttalelser om rekkevidden av bestemmelsen) eller Kjeldsen, Busk-Madsen and Pedersen v. Denmark, judgement of 7 December 1976, inntatt i Series A nr. 23.

<sup>20</sup> Oversettelse som inntatt vedlegg 2 til menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30

til å akseptere tilbud om plass i barnehager med kristen formålsparagraf, noe som trekker linjer tilbake til FNs menneskerettighetskomités kritikk av Norge i forhold til “svake grupper”.<sup>21</sup> Denne problematikken støttes av – og kan dels forklare – underdekningen blant minoritetsbarn.<sup>22</sup> I dette tilfellet er det ikke lenger bare foreldrenes oppdragelsesrett som kan være truet, men at staten etablerer ordninger som direkte kan forstås som å innskrenke individenes religionsfrihet.

Langs disse linjer må det også vurderes om den kristne formålsparagrafen kan komme i konflikt med barnas egen tros- og livssynsfrihet som beskrevet i BK artikkel 14, som lyder:<sup>23</sup>

1. Partene skal respektere barnets rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet.
2. Partene skal respektere foreldrenes, eventuelt vergenes, rett og plikt til å veilede barnet om utøvelsen av hans eller hennes rettigheter på en måte som er i samsvar med barnets gradvise utvikling.
3. Frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning kan bare undergis de begrensninger som er fastsatt ved lov og som er nødvendige for å beskytte offentlig trygghet, orden, helse eller moral eller andres grunnleggende rettigheter og friheter.

I tillegg til argumentasjonen knyttet til tros- eller livssynsfrihet ovenfor, kommer det her inn at barna vil kunne komme i en lojalitetskonflikt til foreldrene og/eller myndighetene. Det vil også kunne spille inn at barna stigmatiseres, for eksempel gjennom etablering av “egne ordninger” for barn med annen tros- eller livssynsgrunnlag enn det kristne. Det vil derfor kunne stilles spørsmål ved om den overordnede bestemmelsen om barnets beste i BK artikkel 3 er tatt hensyn til. Bestemmelsen om barnets beste vil være relevant i forhold til selve lovgivningsprosessen, men mest i forhold til den løpende praktiseringen av den kristne formålsparagrafen.

SMR er av den oppfatning at den kristne formålsparagrafen reiser problemstillinger i forhold til tros- eller livssynsfriheten, kombinert med bestemmelsen om barnets beste, og at disse problemstillingene burde ha vært presentert og behandlet i BFDs høringsutkast for å sikre samsvar med menneskerettsloven.

### **“Kristne grunnverdier” og forbudet mot diskriminering**

Utformingen og gjennomføringen av den foreslåtte kristne formålsparagrafen i barnehageloven kan også tenkes å komme i konflikt med forbudet mot diskriminering. Relevante bestemmelser her er EMK artikkel 14 sammenholdt med artikkel 8, artikkel 9 og/eller første tilleggsprotokoll artikkel 2. Lignende bestemmelser finnes i SP artikkel 2, 26 og 27, ØSK artikkel 2 og BK artikkel 2. EMK artikkel 14 lyder:

Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.

<sup>21</sup> Leirvåg et al v Norway punkt 14.7.

<sup>22</sup> OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Norway, June 1999 (heretter OECD-rapporten) punkt 91 følgende.

<sup>23</sup> Oversettelse som inntatt vedlegg 8 til menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30

Hovedpoenget her er at begrepet “kristne grunnverdier” etter SMRs skjønn fungerer ekskluderende i et flerkulturelt samfunn. Slike problemer ble fremhevet allerede i OECDs evaluering av norske barnehager i 1999.<sup>24</sup> Her påpekes det at Norge er i et tidlig stadium av å erkjenne sin multi-etniske karakter, og at landet ikke synes å trekke tilstrekkelige veksler på internasjonale erfaringer på dette feltet.<sup>25</sup> OECD-rapporten fremhever at den kristne formålsparagrafen er et særpreg ved norsk barnehagepolitikk, og den er en utfordring i forhold til det etniske mangfoldet.<sup>26</sup> Rapporten understreker at Norge på ingen måte kan karakteriseres som et homogent samfunn.<sup>27</sup> OECDs bekymringer knyttet til formålsparagrafen og minoriteter nevnes ikke i BFDs høringsnotat, til tross for at andre deler av OECD-rapporten gis relativt fyldig omtale<sup>28</sup> og til tross for at den interne arbeidsgruppen nevnte OECDs bekymring i sin rapport til departementet.<sup>29</sup> Det ville etter SMRs skjønn ha vært naturlig å behandle formålsparagrafen også i BFDs omtale av ordningene i Sverige, Danmark og Finland.<sup>30</sup> SMR vil i denne sammenheng også påpeke at arbeidsgruppen ved flere anledninger fremhevet problemstillinger (som deltakelse og inkludering) knyttet til familier med innvandringsbakgrunn.<sup>31</sup>

Et tilstøtende problem knyttet til begrepet “kristne grunnverdier” og minoriteter, er karakteren av det verdigrunnlaget begrepet synes å utelukke. Når en fra myndighetenes eller kirkelig side vil definere hvilke etiske normer det “kristne grunnverdier” inkluderer, er det SMRs erfaring at dette ofte er verdier som ikke bare kristne kan slutte opp om. Tilsvarende gjelder i forslaget til ny barnehagelov, hvor BFD konkretiserer “kristne grunnverdier” til “ærlighet, toleranse, rettferdighet, tilgivelse og lignende”.<sup>32</sup> Dette følger av BFDs merknader til gjeldende lov<sup>33</sup> og av forskrift til loven.<sup>34</sup> Det vil dermed være misvisende, og potensielt krenkende, å beholde en slik ekskluderende betegnelse for verdier det er bred oppslutning om på tvers av tros- og livssynsskiller. Denne ekskluderingen finner gjenklang i for eksempel BFDs kommentar til den någjeldende lovens § 2 annet ledd, hvor det heter: “De kristne etiske normene representerer et verdigrunnlag som er anerkjent og akseptert ...”<sup>35</sup> Tilsvarende følger av ord som “de etiske grunnverdier i kristendommen er klart forankret i vår kulturtradisjon” og videre: “Det er viktig å se hele denne kulturarven i sammenheng for at barn skal få forståelse av egen identitet og tilhørighet”.<sup>36</sup> Det kan her legges til at det neppe finnes gode kristne beveggrunner for i norsk lov å ville karakterisere som spesifikt “kristne etiske normer” et verdigrunnlag som i vårt samfunn er alment anerkjent og akseptert.

SMR er av den oppfatning at allerede lovens formulering om “kristne grunnverdier” og presiseringen av hvilke verdier dette er ment å dekke, kan være problematiske i forhold til bestemmelsene om ikke-diskriminering. SMR er videre av den oppfatning at disse formuleringene

---

<sup>24</sup> OECD-rapporten.

<sup>25</sup> OECD-rapporten punkt 94 og 156.

<sup>26</sup> OECD-rapporten punkt 93, hvor det heter: “This seems, however, an important and challenging issue in the context of Norway’s increasing ethnic diversity.”

<sup>27</sup> OECD-rapporten punkt 152.

<sup>28</sup> Høringsnotatet særlig side 19-20.

<sup>29</sup> Arbeidsgruppens innspill særlig side 8-10 og 17.

<sup>30</sup> Høringsnotat om ny barnehagelov punkt 5.4.

<sup>31</sup> Arbeidsgruppens innspill særlig side 8-10.

<sup>32</sup> Høringsnotat om ny barnehagelov punkt 6.1.1.

<sup>33</sup> Barne- og familiedepartementets Lov om barnehager med forskrifter side 24.

<sup>34</sup> Forskrift Q-0903B Rammeplan for barnehagen.

<sup>35</sup> Barne- og familiedepartementets Lov om barnehager med forskrifter side 24.

<sup>36</sup> Rammeplan for barnehagen - en kortfattet presentasjon, Kapittel 2 Mål og verdier for barnehagen, underkapittel Barnehagens verdigrunnlag.

vil kunne åpne for en praksis i den enkelte barnehage som i realiteten er diskriminerende, særlig der hvor flertallsinteressene er sterke og/eller mindretallet er tallmessig underlegent.<sup>37</sup> Endelig vil SMR påpeke at den kristne formålsparagrafen og praktiseringen av denne vil kunne oppfattes som så ekskluderende av enkeltindivider at dette i seg selv virker diskriminerende.

Diskrimineringsproblematikken knytter seg særlig til at den foreslåtte bestemmelsen vil kunne gi personer som tilhører andre tros- eller livssyn enn det kristne en ulempe i barnehagemarkedet. En slik religiøst fundert forskjellsbehandling av like tilfeller er verken problematisert eller forklart i BFDs høringsnotat. Når barnehagemarkedet er offentlig regulert, gis offentlig støtte og er et "begrenset" men ettertraktet gode, må BFD i sitt lovforslag kunne gi relevante og tilstrekkelige grunner for at ikke den kristne formålsparagrafen skal kunne konstituere diskriminering. I så fall måtte forskjellsbehandlingen ha hatt et objektivt og fornuftig formål, noe som ikke kan leses ut av verken høringsnotat eller forskrifter til loven.

SMR vil i denne sammenheng også fremheve at BFD selv er oppmerksom på at barnehageloven kan ha implikasjoner for minoriteter i Norge, ved at det foreslås opprettet særordninger for samer. Disse tiltakene er etter SMRs skjønn positive, men påkaller samtidig BFDs innsats for også andre minoritetsgrupper i Norge, i alle fall slik at barnehageloven ikke i seg selv fungerer ekskluderende for enkeltindivider og grupper med annet livssyn enn det kristne. SMR vil her også trekke frem anbefalingene fra Europarådets ministerkomité, særlig punktene om ikke-diskriminerende ordninger.<sup>38</sup> Disse anbefalingene er det vist til i høringsnotatet, men anbefalingene er ikke problematisert verken i forhold til den kristne formålsbestemmelsen eller underlagsmateriale som viser en underdekning hos minoriteter.

SMRs hovedinnvending er at den kristne formålsparagrafen vil kunne lede til diskriminering på religiøst grunnlag av familier i barnehagemarkedet, og at disse problemstillingene skulle ha vært synliggjort og drøftet i BFDs høringsnotat for å sikre at barnehageloven ikke kommer i strid med menneskerettsloven.

### **Mangelfull åpenhet**

SMR vil påpeke det uheldige i at BFD i sitt lovforslag kan synes å forsøke å legge lokk over et samfunnsmessig aktuelt problem. I høringsnotatet står det at "det hersker relativt stor ro og rimelig tilfredshet med dagens bestemmelse om barnehagens formål". Påstanden er ikke dokumentert. I underlagsmaterialet for lovforslaget finnes den samme setningen, men da med et tillegg: "Det er grunn til å anta at vesentlige innholdsendringer av formuleringer om barnehagens verdiforankring vil avføde en omfattende og intens debatt ..."<sup>39</sup>. Lovforslaget bygger i det store og hele på denne arbeidsgruppens argumentasjon og forslag hva gjelder §§ 1 og 2. Manglende omtale av nettopp denne ene setningen kan leses som tilbakhold av relevant informasjon for høringsinstansene. I tillegg kommer at arbeidsgruppens antagelser slår hull på BFDs påstand om at det hersker ro og tilfredshet – i så fall måtte det være en undertrykket ro og tilfredshet. Debatten i media i kjølvannet av høringsutsendelsen vitner om at den kristne formålsparagrafen er omstridt i det norske samfunnet, og at dette er forhold som bør tas opp til demokratisk debatt.

---

<sup>37</sup> Se mer om dette i kapitlet ovenfor.

<sup>38</sup> Recommendation Rec(2002)8, punktene 9 og 10 i fortalen og punktene C I 1 og 2.

<sup>39</sup> Arbeidsgruppens innspill side 17.



SMR vil også påpeke at BFD i høringsnotatet ikke nevner OECDs kritikk av den kristne formålsparagrafen. Innspillene fra BFDs arbeidsgruppe nevner kritikken, men går ikke inn i den. Det ville ha vært naturlig å nevne kritikken både i punkt 5.2 (som nevner andre funn gjort i samme undersøkelse) og i punkt 6.1.

En demokratisk lovgivningsprosess forutsetter at høringsinstansene får enkel tilgang til den underlagsinformasjonen som lovgiver har, og at debatten bygger på mest mulig dokumenterbar kunnskap. I tillegg kommer at deler av de gruppene som vil kunne ha problemer med den kristne formålsparagrafen – og som allerede nå er underrepresentert som brukere av norske barnehager – har begrenset reell mulighet for påvirkning av norske myndigheter. Høringsnotatet synes ikke å ha lagt tilstrekkelig vekt på slike hensyn når det gjelder videreføring av den kristne formålsparagrafen i den nye barnehageloven.

### **Konklusjoner og anbefalinger**

SMR er av den oppfatning at videreføring av en kristen formålsparagraf i en ny barnehagelov vil kunne være i konflikt med menneskerettsloven, særlig bestemmelsene om foreldrenes oppdragelsesrett, tros- og livssynsfriheten generelt og forbudet mot diskriminering. Forholdet til disse bestemmelsene og andre menneskerettighetsbestemmelser synes så mangelfullt utredet av BFD at dette i seg selv konstituerer et problem.

SMR er videre av den oppfatning at bruken av en ekskluderende, identitetspolitisk terminologi ikke kan forventes å vinne allmenn tilslutning og derfor framstår som moralsk og politisk utilrådelig i et demokratisk, åpent og livssynspluralistisk samfunn, og i strid med blant annet OECDs og Europarådets ministerkomité's anbefalinger.

SMR anbefaler at Kapittel I i utkastet til ny barnehagelov blir endret slik at den nye barnehagelovens formålsparagraf blir inkluderende overfor ulike livssyn og religiøse tradisjoner, uten å svekke sentrale verdier forankret (også) i kristen tradisjon. Det innebærer at § 1 annet ledd enten må endres eller bortfalle.

En endring av den foreslåtte barnehageloven § 1 annet ledd kan tenkes slik:

Barnehagen skal hjelpe til med å gi barna en oppdragelse i samsvar med samfunnets grunnverdier. Sentralt i dette verdigrunnlaget er menneskeverd og gjensidig respekt, nestekjærlighet og tilgivelse, åndsfrihet og toleranse. Barnehagen skal fremme likestilling og vern om naturmiljøet.

Dette gjør det nødvendig med en samtidig endring i § 2 tredje ledd første setning, for eksempel slik:

Omsorg, oppdragelse og læring i barnehagen skal skje i samsvar med barnehagens formål.

Et annet alternativ er å fjerne annet og tredje ledd i § 1 uten noen ny verdiformulering i § 1, og uten å foreta noen endringer i § 2 tredje ledd. Forslaget til ny § 2 angir etter SMRs skjønn verdigrunnlaget på en menneskerettslig fullt akseptabel måte.