BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET

Postboks 8036 DEP
0030 OSLO

Deres ref:	20/2068	**Vår ref:**	2020/54309-4	**Arkivkode:**	008	**Dato:**	26.08.2020

Høringssvar Bufdir - Forslag til forskrifter til trossamfunnsloven

Innledning

Vi viser til høringsbrev av 27.05.2020 med invitasjon til å gi høringssvar på forslag til forskrifter til trossamfunnsloven. Det er sendt på høring to forslag til forskrifter til trossamfunnsloven; forslag til forskrift om registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsforskriften), og forslag til forskrift om tildeling og tilbaketrekning av vigselsrett i tros- og livssynssamfunn (forskrift om vigselsrett i tros- og livssynssamfunn). Bufdir har innspill til begge forskriftene.

Bufdirs høringssvar tar utgangspunkt i vår rolle som fagdirektorat på områdene ekteskapsrett, internasjonalt barnevern og likestilling og ikke-diskriminering. Bufdir er et kompetansemiljø på ekteskapsområdet og innehar et kompetanseteam mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll.

Bufdir ser det som svært positivt at reglene for tilskudd, og tildeling og tilbaketrekking av vigselsrett i tros- og livssynssamfunn nå samles i felles forskrifter til ny trossamfunnslov. Vi tror dette vil gjøre regelverket mer oversiktlig, og dermed lettere å etterleve for tros- og livssynssamfunnene. Det vil også bli enklere for de myndighetene som er satt til å informere om og håndheve regelverket, som fylkesmannen og Bufdir.

Kommentarer til forslag til forskrift om registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsforskriften)

Innspill til forskriftforslaget kapittel 4 om grunnlag for å nekte tilskudd.

<u>Til høringsnotatet kapittel 3.4.1 Trossamfunnsloven § 6</u>

Bufdir støtter muligheten for å nekte eller avkorte tilskudd slik det er bestemt i lovens § 6 når trossamfunnet *«utøver vold eller tvang, fremsetter trusler, krenker barns rettigheter, bryter lovbestemte diskrimineringsforbud eller på andre måter alvorlig krenker andres rettigheter og friheter».* Direktoratet er imidlertid bekymret for at den negative sosiale

Saksbehandler:
Morten Stender

Postboks 2233
3103 Tønsberg

www.bufdir.no

Organisasjonsnr:
986 128 433

postmottak@bufdir.no

Telefon: 466 15 000

kontrollen som barn og unge utsettes for i enkelte lukkede trossamfunn vil fortsette fordi terskelen for håndheving av bestemmelsen legges for høyt.

Hjelpeapparatet har lenge hatt kunnskap om at negativ sosial kontroll forekommer i noen familier med innvandrerbakgrunn. Det er mindre kjent at også etnisk norske personer i noen lukkede trossamfunn kan utsettes for sterk negativ sosial kontroll. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (kompetanseteamet) i Bufdir har det siste året veiledet i flere saker der barn og unge lever isolert fra storsamfunnet og frykter Guds straff dersom de bryter med de normene og reglene som gjelder i trossamfunnet. Noen utsettes for en indoktrinering som kan defineres som psykisk vold, og lever med angst for å gjøre noe *«galt».*

Ifølge forslaget til forskrift er *«det overordnede formålet å finne en rimelig avveining mellom hensynet til tros- og livssynssamfunnenes tros- og livssynsfrihet og hensynet til andres rettigheter og friheter».* (s. 42) Denne vurderingen er kompleks og inkluderer mange ulike rettigheter som skal veies mot hverandre. Slik forskriften foreligger nå er det etter Bufdirs syn lagt for stor vekt på tros- og livssynsfriheten, og for liten vekt på andre rettigheter og friheter. Denne ubalansen oppstår på grunn av utfordringer ved håndhevelsen av bestemmelsen relatert til kravet om høy terskel, verifisering av forholdet, og en skjønnsbasert rimelighetsvurdering. Bufdir ønsker å kommentere disse utfordringene med utgangspunkt i kompetanseteamets erfaringer med saker om negativ sosial kontroll blant etnisk norske personer i lukkede trossamfunn.

Høy terskel for å nekte tilskudd

Det understrekes gjentatte ganger i forslaget til forskrift at det skal være «høy terskel for å nekte tilskudd» (s. 41) *«Trossamfunnenes autonomi gjelder også når samfunnene har en religiøs overbevisning som avviker fra storsamfunnets syn, for eksempel når det gjelder syn på likekjønnet ekteskap eller syn på likestilling mellom mann og kvinne. Trossamfunnenes forskjellsbehandling må være begrunnet i religiøs lære for å være lovlig.»* (s.41)

Bufdir understreker i denne sammenheng at flere trossamfunn har egne skrifter utarbeidet av eksempelvis grunnlegger som legitimerer de verdiene som styrer oppdragelsen av barn og unge. Det kan være utfordrende for fylkesmannen å definere hvor grensen skal gå for hva som er akseptabelt og ikke. Er det eksempelvis akseptabelt at barn forbys å ha venner utenfor trossamfunnet, eller nektes å stole på noen voksne utenfor menigheten, og dermed ikke har mulighet til å be om hjelp hvis dette begrunnes i religiøs lære?

Det presiseres at det følger av ordlyden at *«bare alvorlige krenkelser skal gi grunnlag for å nekte tilskudd».* (s. 43) Nevnte eksempler på forhold som anses som alvorlige er krenkelser av barns rettigheter i form av *«negativ sosial kontroll […] psykisk vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller æresvold».* (s. 43) Negativ sosial kontroll kan defineres som: *«ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer».* (Regjeringens handlingsplan *«Retten til å bestemme over eget liv. 2017-2020»* s. 12) Bufdir støtter at de nevnte forholdene bør gi grunnlag for å nekte tilskudd, men påpeker at det kan være behov for å definere begrepet negativ sosial kontroll nærmere siden gjeldende definisjon kan romme et spekter av handlinger av ulik alvorlighetsgrad. For å sikre likebehandling og kunne identifisere og følge opp forholdet, er det videre viktig at de som skal håndheve lovverket har kunnskap om at også etnisk norske barn og unge i lukkede trossamfunn kan utsettes for negativ sosial kontroll.

Bufdir støtter presiseringen av at noen typer handlinger, som vold, tvang eller trusler, aldri lar seg forsvare med henvisning til tros- og livssynsfriheten. (s. 42) I noen tilfeller kan det

imidlertid være vanskelig å definere grensen mellom retten til å oppdra sine barn i henhold til sin religiøse overbevisning, og en indoktrinering som kan utgjøre psykisk vold. Bufdir ser derfor behov for nærmere veiledning på dette punktet.

Bufdir støtter at hensynet til barnets beste, jf. Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen art. 3 skal vektlegges i fylkesmannens vurdering av eventuelle krenkende forhold. Bufdir savner imidlertid en omtale av barnets rett til medvirkning, hjemlet i Grunnloven § 104 første ledd andre punktum og Barnekonvensjonen art. 12, som er tett knyttet til hensynet til barnets beste. Ifølge FNs barnekomité kan en forsvarlig vurdering av hva som er best for et barn kun skje når barnet har fått anledning til å uttale seg om sine synspunkter, og det er lagt tilstrekkelig vekt på disse synspunktene jf. Generell kommentar No. 12 (2009) og Generell kommentar No. 14 (2013). Som i andre saker som gjelder vold kan det være utfordringer knyttet til høring av barnet. Barnefaglig kompetanse vil derfor være viktig for å skape trygghet og tillit i samtale med barnet det gjelder, noe som bør nevnes i forskriften.

Krav om verifisering og forsett

Det foreslås et krav om en verifisering av forholdene. Dette er forståelig og nødvendig, men Bufdir ønsker å påpeke noen utfordringer med å verifisere forhold i lukkede trossamfunn. Det er viktig å være klar over at medlemmer av enkelte lukkede trossamfunnene kan ha *«munnkurv»* ved at det kun er ledere som har lov å uttale seg. Videre kan det å *«angi»* trossamfunnet innebære å vende seg mot en straffende Gud, noe som kan forårsake evig fortapelse. Barrierene for å verifisere forholdet kan oppleves betydelige.

Det gjentas flere ganger i forslaget til forskrift at krenkelsene må være alvorlige for at tilskudd kan nektes. Krenkelsene må være «systematiske, vedvarende og forsettelige,» (s. 49-59) noe som er utfordrende å bevise sett i lys av utfordringene nevnt over. Det skal videre vurderes *«om samfunnet som sådan er ansvarlig for forholdet, for eksempel fordi samfunnet har akseptert utøvelse av negativ sosial kontroll overfor barn og unge i samfunnet.»* (s. 49) Kompetanseteamet i Bufdir erfarer at negativ sosial kontroll vanligvis utføres av enkeltpersoner, som handler på vegne av fellesskapet. Det kan likevel være vanskelig å bevise at samfunnet har akseptert utøvelsen av kontrollen. Ved å innta kravet om forsett og en vurdering av samfunnets ansvarlighet legges terskelen for å nekte tilskudd så høyt at den i praksis vil være vanskelig å håndheve.

En skjønnsbasert rimelighetsvurdering

Som nevnt over er det flere utfordringer ved å oppfylle lovens vilkår for å nekte tilskudd. Skulle man komme så langt at forholdet er alvorlig nok, verifisering lykkes og forsett foreligger, foreslås det at fylkesmannen eller departementet kan, men ikke skal ha noen plikt etter loven, til å nekte tilskudd. Bufdir er bekymret for at en vurdering basert på skjønn kan føre til urimelig forskjellsbehandling av trossamfunn, og foreslår at det utarbeides retningslinjer for hvordan dette kan avhjelpes, eventuelt at det vurderes å definere nærmere bestemte vilkår for når betingelsene for nektelse av tilskudd er oppfylt.

<u>Til høringsnotatet kapittel 3.4.3 Fylkesmannens undersøkelser (forskriften § 11)</u>

Departementet foreslår i forskriften § 11 regler om fylkesmannens undersøkelser i saker om nekting av tilskudd. I bestemmelsen nr. 1 siste punktum er det foreslått å pålegge fylkesmannen å vurdere melding til relevant håndhevingsorgan: *«Fylkesmannen skal vurdere om opplysningene gir grunnlag for melding til for eksempel politi eller barnevern.»* Bufdir anbefaler å innta avvergingsplikten i ordlyden: *«Fylkesmannen skal vurdere om*

opplysningene gir grunnlag for melding til for eksempel politi eller barnevern, og om avvergingsplikten i strl. § 196 er utløst.»

Til høringsnotatet kapittel 3.5.3 Årsrapport (forskriften § 15)

Direktoratet støtter utvidet rapporteringsplikt for tros- og livssynssamfunnene og synes det er svært positivt at rapportering om likestillingstilstanden og rapportering om begrensninger samfunnet har eller praktisere for særlige grupper er inkludert.

Vi mener imidlertid at denne rapporteringsplikten bør sees i sammenheng med likestillings- og diskrimineringslovens kapittel om aktivt likestillingsarbeid, og foreslår derfor at det presiseres at samfunnene, i rollen som arbeidsgiver, skal arbeide for å fremme likestilling og hindre diskriminering på alle grunnlag omfattet av denne loven. Det vil si kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene. Det bør også presiseres at samfunnene skal søke å hindre trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold.

Bufdir er positive til at samfunnene skal rapportere for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten, og at dette også skal omfatte kjønnsbalansen i tros- eller livssynssamfunnet, herunder kjønnsfordelingen i samfunnets styrende organer.

Vi mener videre at samfunnene bør rapportere om hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling og ikke-diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene i sitt arbeid, herunder iverksatte og planlagte tiltak, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a.

Kommentarer til forslag til forskrift om tildeling og tilbaketrekning av vigselsrett i tros- og livssynssamfunn (forskrift om vigselsrett i tros- og livssynssamfunn).

4.3.1 Register over vigslere (forskriften § 1)

Bufdir er positiv til at fylkesmannen gjennom forskriften blir pålagt å føre register over personer med vigselsrett. Det er nyttig både for offentlige instanser, privatpersoner og tros- og livssynssamfunnene selv at informasjonen om vigslere og hvilke tros- og livssynssamfunn som har vigselsrett er offentlig og lett tilgjengelig på fylkesmannens nettsider. Ved at oppgaven forskriftsfestes understrekes viktigheten av registeret. Et digitalt og oppdatert register kan også være et godt verktøy for Skatteetaten v/folkeregisteret for å unngå, og oppdage, at noen vier uten vigselsrett og dermed forhindre ugyldige ekteskap.

4.3.2 Tildeling av vigselsrett (forskriften § 2)

I forslaget til forskriftens § 2 gis det klare vilkår for godkjenning av vigslere. Det stilles blant annet krav om at vigsler skal ha tilstrekkelig kjennskap til det norske samfunnet og norsk språk (forskriften § 2 sjette ledd). Det følger av høringsnotatet at kunnskapene og ferdighetene skal være på et slikt nivå at vigsler kan forstå relevante bestemmelser i ekteskapsloven og dokumentene som er en del av prosessen rundt en vigsel. Det er ikke gitt nærmere beskrivelser av hvordan fylkesmannen skal kontrollere dette og Bufdir stiller spørsmål ved om det burde vært gitt klarere retningslinjer for fylkesmannen til hvordan en skal forsikre seg om at vigslere oppfyller vilkårene som stilles opp i forskriften. Bufdir har

gjennom møter med fylkesmennene forstått at det er noe ulik praksis rundt hvordan kravene til vigsleres kunnskap og ferdigheter i norsk og det norske samfunn sikres og følges opp.

Bufdir har erfart ved vår behandling av søknader om godkjenning av vigselrituale, at manglende språkkunnskaper er en utfordring for enkelte forstandere og prester. Utfordringer med språk kan også medføre at ekteskapslovens regler kan bli misforstått. Bufdir tenker at en god og effektiv kontroll av vigsleres forutsetninger til å oppfylle vilkårene i forskriften vil hindre feil i prosessen rundt vigsel. Dette kan bidra til at vi unngår ugyldige ekteskap.

Som beskrevet i høringsnotatet er dagens ordning at forstandere og prester i registrerte trossamfunn, og seremoniledere i livssynssamfunn som mottar tilskudd, får vigselsrett når Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap. Oppgaven med å behandle søknader om godkjenning av vigselsritualer er delegert til Bufdir med hjemmel i ekteskapsloven § 12 bokstav a. Fylkesmannen utfører de øvrige oppgavene med å registrere trossamfunn, og godkjenne forstandere i trossamfunn og seremoniledere i livssynssamfunn. Etter Bufdirs syn kunne det vært hensiktsmessig at fylkesmannen på sikt også overtar oppgaven med å godkjenne vigselsritualer. Det ville gitt en mer helhetlig prosess hvis fylkesmannen behandler alle leddene i godkjennelsesprosessen, noe som også vil føre til at tros- og livssynssamfunnene kun må forholde seg til én offentlig instans i disse sakene.

Fylkesmannen kunne ved å behandle søknader om godkjenning av vigselsritualer trolig også lettere ført kontroll med at vilkårene i forskriftens § 2 er oppfylt. Bufdir antar at prosessen med å behandle søknader om godkjenning av vigselsritualer på sikt også vil kunne inkorporeres i den digitale løsningen som er under utarbeidelse.

4.3.3 Opphør og tilbaketrekning av vigselsrett (forskriften § 3)

Som beskrevet i høringsnotatet angir forskriftens § 3 vilkårene for når vigselsrett opphører eller kan tilbaketrekkes av fylkesmannen. Blant annet er det i bestemmelsen gitt hjemmel for at fylkesmannen skal trekke vigselsretten tilbake dersom trossamfunnet opphører eller fratas registreringen, når vigsleren selv ønsker å fratre eller er uønsket som vigsler av tros- eller livssynssamfunnet, og dersom vigsleren forsømmer sine plikter gitt i eller i medhold av ekteskapsloven.

Den foreslåtte bestemmelsen i forskriften gir mer likebehandling og klarere og mer utfyllende regler om hva som skal til for at fylkesmannen kan trekke tilbake vigselsretten. Bufdir ser dette som svært positivt, både for tros- og livssynssamfunnene og for fylkesmannen i forbindelse med veiledning og behandling av saker etter forskriften.

Klagebehandling (forskriften § 2 tiende ledd og § 3 åttende ledd)

Klagebehandlingen av fylkesmannens vedtak om avslag på søknad om tildeling av vigselsrett etter § 2 tiende ledd og vedtak om tilbaketrekning av vigselsrett etter § 3 åttende ledd er i forskriften lagt til departementet. Bufdir har per i dag ansvaret for klagesaker på fylkesmannen vedtak om avslag på godkjennelse av vigselsrett og fratagelse av retten til å være vigsler for livssynssamfunn etter delegasjon FOR-2004-09-30-1313 (Delegering av myndighet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet etter lov om ekteskap § 12 første ledd bokstav a og forskrift om tildeling og tilbaketrekking av vigselsrett for seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn § 2 og § 4, fastsatt 30.09.2004.) Det er Bufdirs vurdering at det vil være lurt å samle behandlingen av de ulike saker hos én myndighet da det erfaringsmessig er svært få saker det er snakk om.

Med hilsen

Ingvild Aleksandersen (e.f)
divisjonsdirektør

Marija Nissen Rosenqvist
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Tenk miljø – velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no