



Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep

N-0032 Oslo

Vår ref.:

Deres ref.:

Dato:

12/793-32- MBA

08.10.2013

Uttalelse i klagesak - spørsmål om diskriminering på grunn av livssyn ved søknad om godkjenning av privatskole

Ulovlig ikke å vurdere godkjenning av Humanistskolen

Humanistskolen klaget på at Kunnskapsdepartementet bryter

diskrimineringsloven § 4 fordi det i vedtak av 30. mars 2012 konkluderer med at

sekulære, humanistiske livssynsskoler ikke har lik rett til godkjenning som

kristne skoler.

Kunnskapsdepartementet mente det ikke var hjemmel til å vurdere Humanistskolen etter privatskoleloven § 2-1 om «religiøst» da Humanistskolen er en livssynsbasert skole, og ikke en religiøs skole.

Kunnskapsdepartementet innhentet en lovtolkning av privatskolelova §-2-1 fra lovavdelingen i Justisdepartementet. Justisdepartementet var uenig i dette og uttalte at også ikke religiøse livssyn er omfattet av privatskolelova § 2-1 andre ledd, og at man ikke kunne utelukke at også livssynsbaserte skoler er omfattet av privatskolelova § 2-1.

På bakgrunn av uttalelsene fra Justisdepartementet og uttalelser fra Tros- og livssynsutvalget fant ombudet at det ikke var nødvendig for å oppnå et saklig formål å forskjellsbehandle Humanistskolen sammenlignet med religiøse skoler. Når skolen ikke engang ble vurdert etter privatskolelova fant ombudet at skolen ble utsatt for usaklig forskjellsbehandling på grunn av livssyn.

Saksnummer: 12/793

Dato: 8. oktober 2013.

Lov: Diskrimineringsloven § 4.

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til klage av 20. april 2012 fra Humanistskolen AS.

Humanistskolen hevder at Kunnskapsdepartementet bryter diskrimineringsloven § 4 fordi det i vedtak av 30. mars 2012 konkluderer med at sekulære, humanistiske livssynsskoler ikke har lik rett til godkjenning som kristne skoler.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har kommet frem til at Kunnskapsdepartementet bryter diskrimineringsloven § 4 gjennom sitt vedtak om at det ikke er hjemmel i privatskoleloven § 2-1 om å godkjenne skolen.



Ligestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse kan bringes inn for Ligestillings- og diskrimineringsnemnda. Fristen er tre uker fra Kunnskapsdepartementet har mottatt dette brevet, se vedlagte orientering.

Vennlig hilsen

Margrethe Søbstad

seniorrådgiver

Marte Bauge

rådgiver

OMBUDETS UTTALELSE

Sakens bakgrunn

Den 25. mars 2010 søkte Humanistskolen AS om å bli godkjent som privatskole med rett til statstilskudd etter privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav a) «religiøst grunnlag».

Privatskolelova § 2-1 lyder som følger: «*Departementet kan godkjenne private skoler og driftsendringar ved godkjente private skoler. Departementet kan godkjenne at ein grunnskole flyttar verksemda si til ein annan kommune eller at ein vidaregåande skole flyttar verksemda si til ein annan fylkeskommune. Vertskommunen eller vertsfylket skal gi fråsegn før departementet gjer vedtak i saka, og kan klage på departementet sitt vedtak. Godkjende skolar har rett til statstilskot etter § 6-1 og til å drive verksemd etter lova. Skolane skal drive verksemda si på følgjande grunnlag*

- a) *Religiøst*
- b) *Anerkjend pedagogisk retning*
- c) *Internasjonalt*
- d) *Særskilt tilrettelagd vidaregåande opplæring i kombinasjon med toppidrett*
- e) *Norsk grunnskoleopplæring i utlandet*
- f) *Særskilt tilrettelagd opplæring for funksjonshemma...»*

Humanistskolen er en livssynshumanistisk ungdomsskole som ønsker å gi barn og foresatte som deler skolens verdigrunnlag et tilbud tilsvarende hva barn og foresatte med et kristent verdigrunnlag i dag tilbys av kristne skoler. I vedtak av 1. april og 31. oktober 2011 av slo Utdanningsdirektoratet skolens søknad. I avslaget skrev direktoratet:

«Privatskoleloven § 2-1 første ledd, første punktum, jf. andre ledd bokstav a åpner for at man kan godkjenne religiøse skoler. Selv om Humanistskolen AS har sannsynliggjort sitt verdigrunnlag gjennom læreplanene, anser ikke Utdanningsdirektoratet at skolen oppfyller kravene for å bli godkjent etter privatskoleloven § 2-1 første ledd, første punktum, jf. andre ledd bokstav a, religiøst grunnlag. Humanistskolen AS sine grunnverdier er i henhold til vedtektene og læreplanene til skolen nysgjerrighet, kritisk tenking og medmenneskelighet. Dette er verdier som også er ivaretatt gjennom Kunnskapsløftet sine læreplaner, og som etter

Utdanningsdirektoratets vurdering ikke alene oppfyller kravene for å bli godkjent som en religiøs skole etter privatskoleloven...»

Humanistiskolen påklaget direktoratets vedtak, og saken ble sendt til Kunnskapsdepartementet for endelig avgjørelse. Departementet valgte å opprettholde Utdanningsdirektoratets syn og uttalte følgende:

«Lovens ordlyd tilsier at en skole kan gis godkjenning på religiøst grunnlag. Begrepet religiøs defineres av Språkrådet slik: som har med religion å gjøre. Definisjonen på religion er gudsdyrkelse, guds eller gudetro, hellig overbevisning. Ut fra en alminnelig forståelse av begrepet religiøst slik det også er brukt i loven, er det vanskelig å se hvordan en sekulær humanistisk livssynsskole, skal kunne omfattes av lovbestemmelsen... Etter departementets syn går det tydelig fram av forarbeidene at lovens § 2-1 andre ledd bokstav a) bares skal gjelde religiøst grunnlag, og ikke andre ikke-religiøse livssynsgrunnlag... Vernet mot diskriminerende forskjellsbehandling gjelder skoler som oppfyller vilkårene for å få godkjenning som privatskole etter privatskoleloven § 2-1. Humanistiskolen AS omfattes ikke av lovens § 2-1 andre ledd bokstav a) og spørsmålet om forskjellsbehandling er derfor ikke relevant i denne saken...»

Departementets vedtak var som følger: *«Direktoratets vedtak stadfestes. Det er ikke hjemmel i privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav a) for å godkjenne Humanistiskolen AS»*

På bakgrunn av Humanistiskolens klage til ombudet ba departementet i brev av 27. juni 2012 Justisdepartementets lovavdeling om en vurdering av privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav a) i forhold til Norges internasjonale forpliktelser og diskrimineringsloven § 4. Lovavdelingen vurderte hvorvidt privatskolelova § 2-1 annet ledd bokstav a) kun åpner for godkjenning av skoler som bygger på religiøst grunnlag, eller om bestemmelsen må tolkes som også å åpne for godkjenning av skoler som bygger på sekulære livssyn. Lovavdelingen kom med sin uttalelse 10. mai 2013 hvor det uttales:

«En generell utelukkelse av støtte til skoler bygget på sekulære livssyn vil imidlertid stå i et problematisk forhold til Norges internasjonale forpliktelser. Som gjennomgangen av lovforarbeidene ovenfor viser, er det ikke noe som tyder på at lovgiver gjennom de senere års lovendringer har villet trå konvensjonene for nært.

«Sett i sammenheng med den vide forståelsen av religion i en del sammenhenger taler dette for at også ikke-religiøse livssyn er omfattet av privatskolelova § 2-1 andre ledd bokstav a) så lenge det er tale om ikke-religiøse livssyn som tilfredsstillende kriteriene nevnt i punkt 2.1.2 ovenfor... Vi er på denne bakgrunn kommet til at privatskoleloven § 2-1 annet ledd bokstav a) må forstås slik at godkjenning av skoler som skal drive på grunnlag av et sekulært livssyn, ikke er utelukket. Hvorvidt det grunnlaget Humanistskolen har søkt på, tilfredsstillende krav til det sekulære livssynet som er omtalt i punkt 2.1.2 har vi ikke vurdert...»

Om en skole skal godkjennes beror imidlertid på en skjønnsmessig vurdering hvor en rekke hensyn må trekkes inn. Ifølge retningslinjene i forarbeidene bør denne skjønnsmessige vurderingen blant annet bygge på hvilke konsekvenser godkjenningen vil få for den offentlige skolestrukturen, skolefaglige hensyn, behovet for skolen og budsjettmessige hensyn, jf. merknadene til § 2-1 første ledd i Ot.prp. nr. 37 (2006-2007). Dette kan i enkelte tilfelle føre til at to søknader vurderes ulikt avhengig av hva slags grunnlag skolen skal drives på. Så lenge resultatet er saklig og velbegrunnet, vil det etter vår mening ikke være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser...»

Lovavdelingen presiserte at den ikke hadde tatt stilling til om det grunnlaget Humanistskolen hadde søkt på tilfredsstillende krav som må stilles til et sekulært livssyn for at dette skal gi rett til godkjenning.

I brev av 2. juni 2013 ga Kunnskapsdepartementet ombudet tilbakemelding om at Lovavdelingens uttalelse ble tatt til etterretning, og at departementet nå vurderte hvordan dette skulle følges opp.

Humanistskolen har i flere brev tatt kontakt med Kunnskapsdepartementet for å få departementets syn i saken etter Lovavdelingens uttalelse. Humanistskolen tok i brev av 25. august 2013 igjen kontakt med Kunnskapsdepartementet om departementets saksbehandling, men saken er ikke avgjort av departementet per dags dato.

Humanistiskolen mener at Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn en uriktig tolkning av privatskoleloven og dens forarbeider, og således har anvendt loven feil. Skolen mener departementet har handlet i strid med diskrimineringsloven § 4 gjennom sitt vedtak. Departementets vedtak bygger på en tolkning av begrepet «religiøst» som står i strid med både privatskolelovens forarbeider og med juridisk tolkningstradisjon.

Kunnskapsdepartementet ba om utsatt frist for redegjørelse til ombudet fordi man ønsket å få en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling først. I brev av 27. juni 2012 ba Kunnskapsdepartementet om redegjørelse fra Lovavdelingen. Redegjørelsen kom 10. mai 2013. Kunnskapsdepartementet har gitt ombudet tilbakemelding at det tar Lovavdelingens uttalelse til etterretning, og vil vurdere hvordan saken skal følges opp. Departementet har per i dag ikke tatt stilling til om de vil vurdere Humanistiskolens søknad på nytt.

Rettslig grunnlag

Ombudet kan gi uttalelse om et forhold er i strid med diskrimineringsloven eller ikke, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd, jf. § 1 annet ledd nr. 2.

Diskrimineringsloven

Diskrimineringsloven forbyr forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn, jf. loven § 4 første ledd.

Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at personer eller foretak på grunnlag som nevnt over blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Forskjellsbehandling som er "nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles", jf. § 4 fjerde ledd, er tillatt.

Dersom det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har skjedd diskriminering, skal det legges til grunn at diskriminering har funnet sted, hvis ikke den som er ansvarlig for *handlingen, unnlattelsen eller ytringen* sannsynliggjør at det likevel ikke har skjedd diskriminering, jf. diskrimineringsloven § 10.

En påstand om diskriminering er ikke nok til at ombudet kan konkludere med at det er ”grunn til å tro” at diskriminering er skjedd. Påstanden må støttes av andre opplysninger eller sakens omstendigheter for øvrig.

Ombudets vurdering

Juridiske personer, som her: Humanistskolen, er vernet av forbudet mot direkte diskriminering i diskrimineringsloven, jf. § 4 annet ledd.

Ombudet skal ta stilling til om Kunnskapsdepartementet har diskriminert Humanistskolen på grunn av livssyn ved ikke å vurdere skolens søknad om godkjenning med begrunnelsen om at det ikke er hjemmel i privatskoleloven § 2-1 for å godkjenne skolen. Det ligger imidlertid utenfor ombudets kompetanse å vurdere om Humanistskolen burde blitt *godkjent* som privatskole etter privatskoleloven. Ombudet presiserer at verken ombudet eller Likestillings- og diskrimineringsnemnda har kompetanse til å oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltingsorganer, jf. diskrimineringsombudsloven § 9. Ombudet kan imidlertid, som nevnt over, gi en uttalelse om hvorvidt et forhold er i strid med lovverket ombudet håndhever.

Det første spørsmålet er om Humanistskolen er blitt behandlet dårligere enn andre skoler ville ha blitt behandlet i en tilsvarende situasjon, og om forskjellsbehandlingen i så fall hadde sammenheng med livssyn.

Kunnskapsdepartementet uttalte i sitt vedtak av 30. mars 2013 at det ikke er hjemmel i privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav a) for å godkjenne skolen. Departementet mente at skolen ikke hadde religiøst grunnlag, og uttalte at departementet vanskelig ser at en sekulær humanistisk livssynsskole skal kunne omfattes av lovbestemmelsen.

Religion og livssyn er likestilte diskrimineringsgrunnlag i diskrimineringsloven.

Det er uttalt i forarbeidene til diskrimineringsloven, Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) punkt 10.1.8.8 at også sekulære livssyn omfattes av diskrimineringsforbudet. Departementet legger der til grunn at dette er i tråd med tolkningen av Grunnloven § 2 og EMK artikkel 9 om religionsfrihet, «hvor rettighetene tolkes vidt og omfatter enhver form for livssyn, både religiøse, ateistiske og agnostiske overbevisninger» (annet avsnitt, side 90 i ovennevnte proposisjon). Også etter

diskrimineringsforbudet i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 26 innfortolkes livssyn inn i begrepet «religion», jf. General Comment No. 22 fra Menneskerettighetskomiteen.

Det kan også nevnes at både religion og livssyn, herunder ikke-religiøse overbevisninger, er omfattet av EUs rammedirektiv for likebehandling i arbeidslivet.

Ombudet legger til grunn at søknader om godkjenning fra skoler som har et religiøst grunnlag blir vurdert etter privatskoleloven, og at religiøse skoler som blir godkjent mottar offentlig støtte dersom de oppfyller vilkårene for slik støtte. Ved at Humanistskolens søknad om godkjenning ikke er blitt vurdert, under henvisning til at den som sekulær livssynsskole anses å falle utenfor gruppen av skoler som kan godkjennes etter privatskoleloven § 2-1 bokstav a), legger ombudet til grunn at den er stilt dårligere enn religiøse skoler som søker om godkjenning etter samme bestemmelse. Årsaken er at skolen bygger på livssyn, og ikke religion. Ombudet finner derfor at Humanistskolen er blitt forskjellsbehandlet gjennom Kunnskapsdepartementets tolkning og praktisering av privatskoleloven § 2-1.

Ikke all forskjellsbehandling er ulovlig. Dersom forskjellsbehandlingen er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og den ikke er uforholdsmessig inngripende overfor de som forskjellsbehandles, er den tillatt, jf. diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd.

Ombudet vil i det følgende vurdere hvorvidt unntaksadgangen kan komme til anvendelse i dette tilfellet.

Det vil bero på en konkret vurdering om forskjellsbehandlingen

ivaretar et saklig formål, om den er nødvendig og ikke uforholdsmessig, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004-2005), side 103.

Det er på det rene at menneskerettskonvensjonene ikke pålegger statene noen plikt til å bidra økonomisk til private skoler. Når staten likevel har en ordning med godkjenning av og økonomisk støtte til privatskoler, så må det være en forutsetning at ordningen utformes og

Side 9

praktiseres på en måte som ikke strider mot diskrimineringslovgivningen og diskrimineringsforbudene som følger av menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av, jf. også Den europeiske menneskerettighetsdomstolens avgjørelse i saken E.B. mot Frankrike (sak 43546/02).

Ombudet ser at Kunnskapsdepartementet og Justisdepartementet har hatt ulike tolkninger av privatskoleloven § 2-1, vurdert opp mot internasjonale menneskerettigheter. Kunnskapsdepartementet var i sitt vedtak av 30. mars 2013 av den oppfatning at det ikke er hjemmel i privatskoleloven for å godkjenne skolen, og departementet mener derfor det er saklig å forskjellsbehandle Humanistskolen. Departementet mener at dette ligger innenfor rammen av det staten selv kan bestemme uten at det kommer i strid med Norges folkerettslige forpliktelser, herunder EMK, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

Som nevnt over har Justisdepartementets lovavdeling konkludert med at

privatskoleloven § 2-1 annet ledd bokstav a) må forstås slik at godkjenning av skoler som skal drive på grunnlag av et sekulært livssyn ikke er utelukket etter lovbestemmelsen. I sin tolkningsuttalelse drøfter Lovavdelingen ulike uttalelser i forarbeidene til den aktuelle bestemmelsen i privatskoleloven, og legger til grunn at «det ikke er noe som tyder på at lovgiver gjennom de senere års lovendringer har villet trå konvensjonene for nær». Lovavdelingen viser til prinsippet om at norsk rett presumeres å være i samsvar med folkeretten, og trekker dessuten blant annet frem følgende sitat fra Innst. O. nr. 88 (2006-2007) på side 11:

«Flertallet er enig med departementet i at dersom det skal være en reell mulighet for alle som ønsker det å velge skoler som er etablerte på religiøst eller filosofisk grunnlag, må staten gi tilskudd til denne typen skoler.»

Tros- og livssynsutvalget kommenterer Kunnskapsdepartementets avslag på Humanistskolens godkjenningssøknad i sin utredning inntatt i NOU 2013:1

«Det livssynsøpne samfunn» under punkt 19.4.1.4. Utvalget skriver der at «det er meget overraskende at Kunnskapsdepartementet hevder at en forskjellsbehandling mellom religion og livssyn kan være i overensstemmelse med våre forpliktelser etter EMK».

På bakgrunn av Lovavdelingens uttalelse kan ikke ombudet se at premisset for Kunnskapsdepartementets forskjellsbehandling, at privatskoleloven § 2-1 a) utelukker godkjenning av ikke-religiøse livssynsskoler, er gyldig. Å nekte å vurdere søknaden om godkjenning på dette grunnlaget kan dermed ikke sies å være nødvendig for å oppfylle et saklig formål. Kunnskapsdepartementet har ikke anført andre grunner til at forskjellsbehandlingen skulle være tillatt.

Ombudet er dermed kommet til at vilkårene for tillatt forskjellsbehandling ikke er oppfylt.

Konklusjon

Kunnskapsdepartementet har handlet i strid med diskrimineringsloven § 4 andre ledd ved ikke å vurdere Humanistkolens søknad om godkjenning etter privatskoleloven.

Ombudet oppfordrer Kunnskapsdepartementet til på ny å se på søknaden fra Humanistkolen, og vurdere om skolens læreplaner fyller vilkårene for godkjenning etter privatskoleloven. Ombudet ber om tilbakemelding fra Kunnskapsdepartementet innen **18. november 2013** på hvordan departementet stiller seg til ombudets uttalelse, og om en ny vurdering av skolens læreplaner vil bli foretatt.

Oslo, 08.10.2013



Sunniva Ørstavik

likestillings- og diskrimineringsombud