



Likestillings- og  
diskrimineringsombudet

Norges Fotballforbund  
0840 OSLO

Vår ref.

Deres ref.

Dato:

10/737-7-AJB

11.02.2011

## LDO

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til e-post av 27. april 2010 fra Kirkens Bymisjon, der Kirkens Bymisjon ba ombudet vurdere om Norges Fotballforbunds Kampreglement § 2-1 bokstav d var i strid med diskrimineringsloven.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har kommet frem til at Kampreglementet er i strid med diskrimineringsloven § 4, ved at barn og unge over 12 år uten lovlig opphold blir fratatt muligheten til å delta i organisert fotball.

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

**Saksnr.: 10/737**

**Lovgrunnlag: Diskrimineringsloven § 4**

**Dato: 11.02.2010**

Med vennlig hilsen

Elisabeth Lier Haugseth

avdelingsleder

Anne Jorun Ballangrud

rådgiver

Vedlegg: 1. Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse

2. Orientering om at uttalelsen kan bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Kopi:

Kirkens Bymisjon

## OMBUDETS UTTALELSE

### Sakens bakgrunn

Saken gjelder spørsmålet om Norges Fotballforbunds kampreglement er i strid med diskrimineringsloven § 4.

Kampreglementet regulerer kamper og konkurranser som organiseres av Norges Fotballforbund (NFF) eller klubber tilknyttet NFF. Norges Fotballforbund (NFF) vedtok en endring i Kampreglementet § 2-1 bokstav d i mars 2010. Bestemmelsen regulerer spilleberettigelse og bokstav d lyder slik:

*For å være spilleberettiget må en spiller:*

...

*d) ha lovlig opphold i Norge*

Det betyr at barn og unge over 12 år må ha oppholdstillatelse for å kunne bli spilleberettiget i henhold til NFFs reglement. Barn under 12 år trenger ikke registrering for å delta i organisert fotball, og trenger dermed ikke oppfylle kravet om lovlig opphold.

At utenlandske spillere må ha lovlig opphold er ikke nytt innenfor NFFs regelverk. Også overgangsreglementet til NFF, som regulerer klubbkifte og kontraktsforhold mellom klubb og spiller og registrering av spillere fra utenlandske spillere, har en regel om at spillere må ha oppholds- og arbeidstillatelse, jf NFFs overgangsreglement § 1-2. NFF har opplyst at Kampreglementet § 2-1 ble vedtatt for å presisere at brudd på overgangsreglementet § 1-2 vil medføre at spilleren ikke er spilleberettiget.

NFFs kampreglement og overgangsreglement gjelder for all fotballaktivitet i Norge, det vil si både fotball både på amatørnivå og profesjonelt nivå.

## Partenes syn på saken

### Kirkens Bymisjon

Kirkens Bymisjon mener at kravet om lovlig opphold for barn som spiller fotball er urimelig og uakseptabelt. Det vises til at barn uten lovlig opphold har rett til skolegang og helsetjenester, og de bør også ha lov til å delta på fritidsaktiviteter. Beskyttelse av mindreårige fotballspillere mot menneskehandel bør skje på andre måter enn ved å forby alle barn uten oppholdstillatelse å spille fotball.

Kirkens Bymisjon skriver videre at papirløse migranter ofte lever i isolasjon og frykt, og for barna vil det være bra å kunne delta i organisert fotball.

### Norges Fotballforbund (NFF)

NFF mener at kampreglementets krav om lovlig opphold er saklig begrunnet både innenfor profesjonell fotball og barnefotball.

Når det gjelder den profesjonelle toppfotballen, viser NFF til at profesjonelle fotballspillere er arbeidstakere i medlemsklubbene. Det er viktig at NFF sørger for at fotballspillerne i medlemsklubbene har nødvendige tillatelser til å arbeide i Norge.

I sin redegjørelse til ombudet skriver NFF at dette hensynet ikke vil gjøre seg gjeldende overfor amatørspillere, og spesielt ikke overfor barn. Ifølge NFF er det imidlertid et økende problem at stadig yngre barn med gode fotballferdigheter utnyttes som handelsvare på tvers av landegrensene. Dette gjør at det er behov for et krav om lovlig opphold for spillere. Både FIFA og de nasjonale forbundene prioriterer å bekjempe denne formen for menneskehandel. NFF viser i denne forbindelse til FIFAs overgangsreglement artikkel 19 som gjelder "Protection of minors". Ifølge regelverket og vedlegget til regelverket, må mindreårige spillere registrere oppholds- og arbeidstillatelse før de kan foreta førstegangs registrering eller foreta internasjonal overgang. NFF er forpliktet til å følge FIFAs overgangsregler.

Ifølge NFF har kravet om lovlig opphold har vært praktisert fleksibelt og det er ikke kjent for NFF at barn uten lovlig fotball har blitt nektet å spille fotball. NFF skriver til ombudet at en slik praksis heller ikke er ønskelig.

## 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 forbyr direkte og indirekte diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn, jf. loven § 4 første ledd. Denne saken reiser spørsmål om indirekte diskriminering. Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av forhold som nevnt over blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre.

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

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

Ombudet skal ta stilling til om Norges Fotballforbunds kampregelverk § 2-1 bokstav d er i strid med diskrimineringsloven § 4. Saken berører også spørsmål knyttet til NFFs overgangsreglement § 1-2. Ombudet vil imidlertid i det følgende bare vurdere spørsmålet knyttet til kampreglementet § 2-1 bokstav d. Kampreglementet gjelder kamper og konkurranser som organiseres av NFF, mens overgangsreglementet hovedsakelig gjelder klubbskifte og registrering av spillere fra utenlandske klubber. Klagen gjelder barn og unges deltakelse i amatør fotball, og ombudet anser derfor Kampreglementet for å være mest relevant i denne sammenheng.

Forskjellsbehandling på grunn av oppholdsstatus omfattes ikke av forbudet mot direkte diskriminering, da oppholdsstatus ikke er et beskyttet diskrimineringsgrunnlag i diskrimineringsloven § 4. Et krav om oppholdstillatelse kan likevel falle innunder forbudet mot indirekte diskriminering i diskrimineringsloven § 4, da et slikt krav rammer personer med en annen etnisk bakgrunn enn norsk.

Indirekte diskriminering defineres i diskrimineringsloven § 4 tredje ledd som enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av blant annet nasjonal opprinnelse blir stilt særlig ufordelaktig sammenlignet med andre. Det første ombudet må ta stilling til er dermed om den aktuelle bestemmelsen i kampreglementet til NFF fører til at barn og unge uten oppholdstillatelse blir stilt særlig ufordelaktig sammenlignet med andre barn og unge.

I vilkåret om at man må ha blitt stilt særlig ufordelaktig, ligger det at det må foreligge en kvalifisert dårligere behandling av vedkommende, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) s. 96. Det er altså ikke tilstrekkelig at vedkommende har blitt stilt dårligere enn andre. Det følger av lovens forarbeider at vurderingstemaet vil være hvor belastende eller inngripende virkningen er for den eller de som rammes. Det skal også legges vekt på hvor vanskelig det vil være å forandre bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004-2005).

De aller fleste fotballklubbene i Norge er medlem av NFF. At barn og unge over 12 år avskjæres fra å spille kamper som organiseres av NFF eller av klubber tilknyttet NFF, er inngripende overfor de barna og ungdommene det gjelder. I praksis innebærer dette at disse barna ikke får delta i organisert fotball på samme måte som andre barn og unge. Deltakelse i idrett er en viktig del av fritiden for mange barn og unge, og en arena der man møter andre barn og unge. Ombudet mener dette er spesielt viktig for barn og unge som oppholder seg ulovlig i Norge. Å bli ekskludert fra fritidsaktiviteter vil kunne føre til ytterligere isolasjon og stigmatisering av en gruppe som allerede har en vanskelig hverdag. Ombudet mener derfor at kampreglementets krav til oppholdstillatelse fører til at barn og unge uten lovlig opphold blir stilt særlig ufordelaktig sammenlignet med andre barn og unge.

Ombudet har på denne bakgrunn kommet frem til at kampreglementets § 2-1 bokstav d innebærer en indirekte forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, jf. diskrimineringsloven § 4 første ledd, jf. tredje ledd.

Det neste ombudet må ta stilling til er om den indirekte forskjellsbehandlingen likevel er lovlig. Det følger av diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd at forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, ikke skal anses som diskriminering. Det er NFF som må sannsynliggjøre at disse vilkårene er oppfylt, jf. diskrimineringsloven § 10.

NFF har anført at Kampreglementets krav til lovlig opphold i § 2-1 bokstav d har en saklig begrunnelse både når det gjelder amatør fotball og profesjonell fotball. NFF anser Kampreglementets bestemmelse om lovlig opphold som en forlengelse av bestemmelsen om opphold i Overgangsreglementet. Når det gjelder barne fotballen, er formålet med regelen å forhindre menneskehandel. NFF viser til at det internasjonalt er et økende problem at barn med gode fotballferdigheter utnyttes på tvers av landegrensene. Å bekjempe denne type menneskehandel er både FIFA og de nasjonale forbundene opptatt av.

Bekjempelse av handel med barn er et saklig formål. At formålet er saklig er imidlertid ikke tilstrekkelig til å fastslå at en forskjellsbehandling er lovlig. Forskjellsbehandlingen må i tillegg være nødvendig for å nå det saklige formålet, og den må ikke være uforholdsmessig inngripende, jf diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd.

NFF har anført at et absolutt krav om lovlig opphold er nødvendig for å forhindre menneskehandel. Ifølge NFF er et slikt krav også nødvendig for NFFs etterlevelse av FIFAs overgangsreglement. Reglementet regulerer beskyttelse av mindreårige spillere i forbindelse med internasjonal overflytting ("transfer") i artikkel 19. I vedlegg til artikkel 19 (annexe 2) står det at spillere må fremlegge dokumentasjon på oppholdstillatelse både ved overgang og ved førstegangs registrering. NFF er forpliktet til å følge dette regelverket.

Ombudet mener at NFF ikke har sannsynliggjort at et absolutt krav om lovlig opphold i kampreglementet er nødvendig for å bekjempe menneskehandel. At NFF plikter å overholde FIFAs regelverk er ikke et hensyn ombudet kan tillegge vekt, da norsk lov går foran dette regelverket.

Innføringen av et absolutt forbud mot å spille kamper underlagt NFF for spillere uten lovlig opphold, er et svært vidtgående tiltak som rammer enkelte barn og unge hardt. Regelen har en svært uheldig virkning for barn og unge som oppholder seg ulovlig i Norge, ved at de som er over 12 år fratras muligheten til å spille kamper. I praksis innebærer dette at de ikke får delta i organisert fotball på samme måte som andre. Å få delta i idrett er, som nevnt ovenfor, svært viktig for mange barn. Idretten er en arena for fysisk utfoldelse, men også for sosialisering med andre barn og unge. Å få delta på arenaer hvor andre barn og unge er, vil etter ombudets syn kunne være av stor betydning for barn og unge som oppholder seg ulovlig i Norge. Viktigheten av barns deltakelse i fritidsaktiviteter underbygges også av FNs barnekonvensjon, som bestemmer at barn har rett til å delta på fritidsaktiviteter. Et absolutt krav om lovlig opphold for å spille kamper i regi av NFF eller NFFs medlemsklubber, vil etter ombudets syn være uforholdsmessig inngripende overfor barn og unge uten oppholdstillatelse.

Da vilkårene om at forskjellsbehandlingen må være nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende, jf diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd, ikke er oppfylt, finner Likestillings- og diskrimineringsombudet at NFFs kampreglement § 2-1 bokstav d er i strid med diskrimineringsloven § 4.

## Konklusjon

Norges Fotballforbunds kampreglement § 2-1 bokstav d er i strid med diskrimineringsloven § 4.

\*\*\*

Likestillings- og diskrimineringsombudet har ikke kompetanse til å pålegge NFF å endre sitt regelverk. Ombudet vil likevel oppfordre NFF partene til å endre regelverket slik at barn og unge uten lovlig opphold får anledning til å delta i organisert fotball. Vi ber om tilbakemelding fra NFF innen 17. mars 2011.

Dersom NFF ikke klager på ombudets uttalelse, men likevel ikke endrer sitt regelverk, vil ombudet vurdere å bringe saken inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Oslo, 11.02.2011

Sunniva Ørstavik

Likestillings- og diskrimineringsombud