



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 130 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om tros- og livssynssamfunn
(trossamfunnsloven)



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 130 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)

Innhold

| | | | | | |
|--------------|---|----|----------|---|----|
| 1 | Innhold | 9 | 3.2 | Tros- og livssynssamfunnenes virksomhet | 28 |
| 1.1 | Tro og livssyn i dag | 9 | | | |
| 1.1.1 | Religion og tro – fremdeles viktig | 9 | 3.2.1 | Mer om virksomheten i Den norske kirke | 28 |
| 1.1.2 | Tros- og livssynssamfunnene er en samfunnsskapende kraft | 10 | 3.2.2 | Mer om virksomheten i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke | 30 |
| 1.1.3 | Et livssynsåpent samfunn er et bedre samfunn | 11 | | | |
| 1.2 | Om lovproposisjonen | 11 | 3.2.3 | Tros- og livssynssamfunnene som en del av det frivillige arbeidet | 32 |
| 1.3 | En helhetlig tros- og livssyns-politikk | 11 | 3.3 | Befolkningens deltakelse i tros- og livssynsmøter | 33 |
| 1.4 | Oversikt over lovforslaget (oppsummering av proposisjons-delen) | 12 | 3.4 | Tros- og livssynssamfunnenes økonomi | 33 |
| Del I | Meldingsdel | 15 | 3.4.1 | Inntektsbildet | 33 |
| 2 | Stat og religion – sentrale utviklingstrekk | 17 | 3.4.2 | De særskilte tilskuddsordningene for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke | 34 |
| 2.1 | Innledning | 17 | 3.4.3 | Andre offentlige tilskudds- og støtteordninger | 35 |
| 2.2 | Frem til 1814 | 17 | 4 | Tros- og livssynspolitik og lovverk i de nordiske landene | 37 |
| 2.2.1 | Lovgivning | 17 | 4.1 | Innledning | 37 |
| 2.2.2 | Kirkens gods | 17 | 4.2 | Sverige | 37 |
| 2.3 | Grunnloven av 1814 og den videre utviklingen | 18 | 4.3 | Finland | 38 |
| 2.3.1 | Lovgivning etter 1814 | 18 | 4.4 | Danmark | 39 |
| 2.3.2 | Kirkelig gods og skattefritak for andre tros- og livssynssamfunn | 21 | 4.5 | Island | 39 |
| 2.4 | Reformer etter 1945 | 22 | 5 | Rettslig rammeverk | 41 |
| 2.4.1 | Den norske kirke: lovregulert utvikling av selvstyre | 22 | 5.1 | Utgangspunkt | 41 |
| 2.4.2 | Andre tros- og livssynssamfunn: lovregulert understøttelse | 22 | 5.2 | Religionsfrihet som grunnleggende menneskerett | 41 |
| 2.5 | Et nytt årtusen: prosess for å skille stat og kirke | 22 | 5.2.1 | Tros- og livssynsfrihet i konvensjonene | 41 |
| 2.5.1 | Kirkelig og offentlig utredningsarbeid | 22 | 5.2.2 | Forholdet til andre nærliggende rettigheter | 43 |
| 2.5.2 | Kirkeforlik, stortingsmelding og grunnlovsendringer | 23 | 5.2.3 | Statens plikt til å sikre borgernes rettigheter | 44 |
| 2.5.3 | NOU 2013: 1 Det livssynsåpne samfunn | 23 | 5.2.4 | Økonomiske støtteordninger | 45 |
| 2.5.4 | Den norske kirke som eget rettssubjekt | 24 | 5.3 | Tros- og livssynsfrihet og konkurrerende rettigheter | 45 |
| 2.6 | Oversikt over gjeldende lovgivning | 24 | 5.3.1 | Forbud mot diskriminering | 45 |
| 2.6.1 | Innledning | 24 | 5.3.2 | Kvinneres rettigheter | 46 |
| 2.6.2 | Trossamfunnsloven og lov om tilskott til livssynssamfunn | 24 | 5.3.3 | Barns rettigheter | 47 |
| 2.6.3 | Kirkeloven | 25 | 5.4 | Når kan tros- og livssynssamfunnenes religionsutøvelse begrenses? | 48 |
| 3 | Tros- og livssynslandskapet i Norge | 26 | 5.4.1 | Utgangspunkt | 48 |
| 3.1 | Tros- og livssynssamfunnene i tall | 26 | 5.4.2 | Inngrepshjemmelen i EMK artikkel 9 | 49 |
| | | | 5.4.3 | Rettighetsavveininger | 50 |
| | | | 5.4.4 | Statens skjønnsmargin | 50 |

| | | | | | |
|----------|--|----|----------|--|----|
| 5.5 | Nærmere om Grunnloven § 16 | 51 | 7.3.4 | Muslimske dialoginitiativ | 69 |
| 5.5.1 | Overordnet | 51 | 7.3.5 | Den norske kirke | 70 |
| 5.5.2 | Særlig understøttelse og lovregulering av Den norske kirke som folkekirke | 51 | 7.3.6 | Lokale dialogfora | 70 |
| 5.5.3 | Understøttelse av alle tros- og livssynssamfunn på lik linje | 52 | 7.3.7 | Hva har dialogen bidratt til? | 70 |
| 5.6 | Individuell tros- og livssynsutøvelse og statens ansvar | 53 | 7.3.8 | Departementets vurderinger | 72 |
| 5.6.1 | Utgangspunkt | 53 | 7.4 | Aktuelle tros- og livssynspolitiske tema og problemstillinger | 74 |
| 5.6.2 | Vern mot diskriminering og trakassering | 54 | 7.4.1 | Innledning | 74 |
| 5.6.3 | Ivaretagelse av individets tros- og livssynsfrihet | 55 | 7.4.2 | Religion og praksis | 74 |
| 6 | Statens tros- og livssynspolitikk – grunnleggende prinsipper og virkemidler | 57 | 7.4.3 | Bruk av plagg og symboler | 75 |
| 6.1 | En aktivt støttende tros- og livssynspolitikk | 57 | 7.4.4 | Likestilling og ikke-diskriminering i tros- og livssynssamfunnene | 76 |
| 6.1.1 | Grunnloven § 16 | 57 | 7.4.5 | Barns rettigheter i tros- og livssynssamfunnene | 77 |
| 6.1.2 | Aktivt støttende | 57 | 7.4.6 | Negativ sosial kontroll, tvangs-ekteskap og kjønnslemlestelse | 79 |
| 6.1.3 | Departementets vurderinger | 58 | 7.4.7 | Utenomrettslige religiøse vigslers .. | 80 |
| 6.2 | Ytterligere begrunnelser for støtten til tros- og livssynssamfunn | 58 | 7.4.8 | Radikalisering og voldelig ekstremisme | 82 |
| 6.2.1 | Samfunnsbygging og kulturell infrastruktur | 58 | 7.4.9 | Antisemittisme | 82 |
| 6.2.2 | Tillit | 59 | 7.4.10 | Rasisme og etnisk og religiøs diskriminering | 82 |
| 6.2.3 | Bidrag til en offentlig samtale | 59 | 7.4.11 | Religiøse ledere – roller og funksjoner | 84 |
| 6.2.4 | Åpenhet og innsyn | 60 | 7.4.12 | Gravferdsforvaltning | 85 |
| 6.3 | Ordninger og forvaltning | 60 | 7.4.13 | Seremonirom | 85 |
| 6.3.1 | Sektorprinsippet | 60 | 8 | Tros- og livssynspolitiske problemstillinger i skolen | 88 |
| 6.3.2 | Departementets ansvarsområde ... | 60 | 8.1 | Innledning | 88 |
| 6.3.3 | Tros- og livssynspolitikk og andre politikkkfelt | 61 | 8.2 | Utviklingen av norsk skole: Fra katedralskole til fellesskole | 88 |
| 6.4 | Virkemidler | 62 | 8.3 | Problemstillinger | 88 |
| 6.4.1 | Juridiske virkemidler | 62 | 8.3.1 | Innledning | 88 |
| 6.4.2 | Økonomiske virkemidler | 63 | 8.3.2 | Plagg og symboler | 88 |
| 6.4.3 | Tilsyn, veiledning og kursing mv. | 64 | 8.3.3 | Tilgang på rom for religiøs aktivitet i skolens tid | 89 |
| 7 | Tro og livssyn i det offentlige rom | 65 | 8.3.4 | Rett til fri ved religiøse helligdager | 90 |
| 7.1 | Innledning | 65 | 8.3.5 | Kjønnsdelt undervisning | 90 |
| 7.2 | Tro og livssyn i samtale og debatt | 65 | 8.3.6 | Særlig om gudstjenester i skoletiden | 90 |
| 7.2.1 | Innledning | 65 | 8.3.7 | Undervisning om tro og livssyn i skolen | 92 |
| 7.2.2 | Ytringsfriheten og religionsfriheten | 66 | 8.3.8 | Lærerutdanningen – kunnskap om religion og forebygging av gruppefiendtlighet | 94 |
| 7.2.3 | Ytringsfrihet og religionskritikk ... | 66 | 8.3.9 | Retten til å velge annerledes – friskoler | 95 |
| 7.2.4 | Ytringsfrihetens begrensninger – hatefulle ytringer | 67 | 8.4 | Departementets vurderinger | 97 |
| 7.3 | Tros- og livssynsdialog | 68 | 9 | Tros- og livssynspolitiske problemstillinger i arbeidslivet | 98 |
| 7.3.1 | Innledning | 68 | 9.1 | Innledning | 98 |
| 7.3.2 | Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn | 69 | | | |
| 7.3.3 | Norges Kristne Råd | 69 | | | |

| | | | | | |
|---------------|--|------------|-----------|---|------------|
| 9.2 | Tros- og livssynsfrihet og tilgang til arbeid | 98 | 12 | Lovgivningens formål og virkeområde | 128 |
| 9.2.1 | Innledning | 98 | 12.1 | Gjeldende rett og Ståsett-utvalgets forslag | 128 |
| 9.2.2 | Ansettelse | 98 | 12.2 | Forslag i høringsnotatet | 129 |
| 9.2.3 | Særskilt om ansettelser i tros-samfunn og i organisasjoner eller virksomheter med religiøst formål | 99 | 12.3 | Høringsinstansenes syn | 131 |
| 9.3 | Tilpasninger for tro og livssyn på arbeidsplassen | 100 | 12.4 | Departementets vurderinger | 133 |
| 9.3.1 | Generelt om tilpasninger | 100 | 13 | Medlemskap, tilhørighet og barns medbestemmelse i tros- og livssynsspørsmål | 134 |
| 9.3.2 | Plagg og symboler | 101 | 13.1 | Gjeldende rett | 134 |
| 9.3.3 | Rett til fri og tilpasninger av arbeidstid | 102 | 13.1.1 | Medlemskap og tilhørighet | 134 |
| 9.3.4 | Tilpasninger på grunnlag av samvittighetsfriheten | 103 | 13.1.2 | Barns selvbestemmelse og medbestemmelse i tros- og livssynsspørsmål | 135 |
| 9.3.5 | Diskriminering og trakassering ... | 104 | 13.2 | Ståsett-utvalgets forslag | 135 |
| 9.4 | Departementets vurderinger | 104 | 13.3 | Forslag i høringsnotatet | 135 |
| 10 | Tros og livssynsutøvelse i offentlige institusjoner og i helse- og omsorgstjenestene... | 106 | 13.3.1 | Medlemskap og tilhørighet | 135 |
| 10.1 | Innledning | 106 | 13.3.2 | Barns selvbestemmelse og medbestemmelse i tros- og livssynsspørsmål | 136 |
| 10.2 | NOU 2013: 1 Det livssynsåpne samfunn | 106 | 13.4 | Høringsinstansenes syn | 137 |
| 10.3 | Forsvaret | 106 | 13.4.1 | Medlemskap og tilhørighet | 137 |
| 10.3.1 | Gjeldende ordninger | 106 | 13.4.2 | Barns selvbestemmelse og medbestemmelse i tros- og livssynsspørsmål | 139 |
| 10.3.2 | Forsvarets tros- og livssynskorps .. | 107 | 13.5 | Departementets vurderinger | 140 |
| 10.3.3 | Tros- og livssynsutøvelse i Forsvaret | 107 | 13.5.1 | Om lovregulering av medlemskap og tilhørighet | 140 |
| 10.3.4 | Bruk av religiøse plagg | 109 | 13.5.2 | Barns selvbestemmelse og medbestemmelse i tros- og livssynsspørsmål og spørsmål om samtykkeregulering fra fylte 12 år | 141 |
| 10.4 | Kriminalomsorgen | 109 | 14 | Registrering og antallskrav | 143 |
| 10.4.1 | Gjeldende ordninger | 109 | 14.1 | Gjeldende ordninger og Ståsett-utvalgets forslag | 143 |
| 10.4.2 | Fengselsprester og andre representanter for tros- og livssynssamfunn | 110 | 14.2 | Forslag i høringsnotatet | 144 |
| 10.4.3 | Særlige utfordringer | 111 | 14.3 | Høringsinstansenes syn | 144 |
| 10.5 | Helse- og omsorgstjenestene | 111 | 14.4 | Departementets vurderinger | 150 |
| 10.5.1 | Gjeldende ordninger | 111 | 15 | Tilskuddsordning for Den norske kirke | 152 |
| 10.5.2 | Helse- og omsorgstjenestene i kommunene | 111 | 15.1 | Innledning | 152 |
| 10.5.3 | Tilrettelegging av tro- og livssyn ved sykehusene/i spesialisthelsetjenesten | 113 | 15.2 | Gjeldende ordninger | 152 |
| 10.6 | Departementets vurderinger | 115 | 15.3 | Forslag i høringsnotatet – to alternative finansieringsordninger for Den norske kirke | 154 |
| Del II | Proposisjonsdel | 117 | 15.3.1 | Innledning | 154 |
| 11 | Høring høsten 2017 | 119 | 15.3.2 | Tidligere forslag om endringer i oppgavefordelingen | 154 |
| 11.1 | Bakgrunn for lovforslaget | 119 | 15.3.3 | Departementets drøftinger og forslag i høringsnotatet | 155 |
| 11.2 | Høringsinstanser | 119 | 15.4 | Høringsinstansenes syn | 157 |
| 11.3 | Gjennomføring av høringen | 120 | | | |
| 11.4 | De sentrale forslagene i høringsnotatet | 121 | | | |
| 11.5 | Hovedsynspunkter fra høringen ... | 122 | | | |
| 11.6 | Departementets vurderinger | 125 | | | |

| | | | | | |
|-----------|--|------------|-----------|---|------------|
| 15.5 | Departementets vurderinger | 159 | 18.2.3 | Forvaltningsordning | 195 |
| 16 | Tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunn | 161 | 18.3 | Høringsinstansenes syn på forslagene om forvaltning | 196 |
| 16.1 | Oversikt | 161 | 18.4 | Departementets vurderinger | 198 |
| 16.2 | Én statlig finansiert tilskuddsordning | 161 | 19 | Vigselsmyndighet | 200 |
| 16.2.1 | Gjeldende ordning og Stålsett-utvalgets forslag | 161 | 19.1 | Gjeldende vigselsordninger og Stålsett-utvalgets forslag | 200 |
| 16.2.2 | Forslag i høringsnotatet | 162 | 19.2 | Forslag i høringsnotatet | 202 |
| 16.2.3 | Høringsinstansenes syn | 163 | 19.3 | Høringsinstansenes syn | 203 |
| 16.2.4 | Departementets vurderinger | 165 | 19.4 | Departementets vurderinger | 204 |
| 16.3 | Fastsetting og regulering av tilskudd | 165 | 20 | Rammelovgivning for Den norske kirke | 206 |
| 16.3.1 | Gjeldende ordninger | 165 | 20.1 | Innledning | 206 |
| 16.3.2 | Forslag i høringsnotatet | 166 | 20.2 | Tidligere forslag om rammelovgivning for Den norske kirke .. | 207 |
| 16.3.3 | Høringsinstansenes syn | 167 | 20.3 | Gjeldende rett og høringsnotatets forslag til lovregulering av Den norske kirke | 208 |
| 16.3.4 | Departementets vurderinger | 175 | 20.3.1 | Formålsbestemmelse, lære- og liturgimyndighet | 208 |
| 17 | Grunnlag for å nekte tilskudd .. | 181 | 20.3.2 | Rettslig handleevne | 209 |
| 17.1 | Gjeldende ordning og Stålsett-utvalgets forslag | 181 | 20.3.3 | Kirkemøtets myndighet | 209 |
| 17.2 | Stortingets anmodningsvedtak vedrørende krav til trossamfunn som mottar tilskudd m.m. | 183 | 20.3.4 | Kirkelig stemmerett og kirkevalg | 210 |
| 17.2.1 | Anmodningsvedtak nr. 442, 12. januar 2016 | 183 | 20.3.5 | Prestenes og biskopenes tjeneste | 210 |
| 17.2.2 | Anmodningsvedtak nr. 929, 16. juni 2016 | 184 | 20.3.6 | Kirkebygg | 210 |
| 17.2.3 | Anmodningsvedtak nr. 791 og 793, 29. mai 2018 | 184 | 20.3.7 | Offentligrettslig lovgivning | 211 |
| 17.3 | Forslag i høringsnotatet | 184 | 20.3.8 | Rett til permisjon fra arbeid for å oppfylle møteplikt | 211 |
| 17.3.1 | Innledning | 184 | 20.3.9 | Andre lovspørsmål – medlemskontingent, regnskapsføring og konkursbehandling | 212 |
| 17.3.2 | Lovbrudd som grunnlag for å nekte tilskudd | 185 | 20.4 | Høringsinstansenes syn på forslagene til lovregulering av Den norske kirke | 212 |
| 17.3.3 | Verdimessige vilkår | 186 | 20.4.1 | Formålsbestemmelse, lære- og liturgimyndighet | 212 |
| 17.3.4 | Særlig om utenlandsfinansiering av trossamfunn | 186 | 20.4.2 | Rettslig handleevne | 214 |
| 17.3.5 | Krav om erklæring som vilkår for tilskudd | 187 | 20.4.3 | Kirkemøtets myndighet | 215 |
| 17.3.6 | Særlige hjemler for straff | 187 | 20.4.4 | Kirkelig stemmerett og kirkevalg | 219 |
| 17.4 | Høringsinstansenes syn på forslagene om vilkår for å nekte tilskudd | 187 | 20.4.5 | Prestenes og biskopenes tjeneste | 220 |
| 17.5 | Departementets vurderinger | 191 | 20.4.6 | Kirkebygg | 220 |
| 18 | Forvaltning og rapportering | 194 | 20.4.7 | Offentligrettslig lovgivning | 225 |
| 18.1 | Gjeldende rett | 194 | 20.4.8 | Rett til permisjon fra arbeid for å oppfylle møteplikt | 226 |
| 18.1.1 | Bruk av tilskudd | 194 | 20.4.9 | Andre lovspørsmål – om medlemskontingent, regnskapsføring og konkursbehandling | 226 |
| 18.1.2 | Rapporteringskrav | 194 | 20.5 | Departementets vurderinger | 227 |
| 18.1.3 | Gjeldende forvaltningsordning og Stålsett-utvalgets forslag | 194 | 20.5.1 | Formålsbestemmelse, lære- og liturgimyndighet | 227 |
| 18.2 | Forslag i høringsnotatet | 195 | 20.5.2 | Rettslig handleevne | 227 |
| 18.2.1 | Bruk av midler | 195 | 20.5.3 | Kirkemøtets myndighet | 228 |
| 18.2.2 | Rapporteringskrav | 195 | 20.5.4 | Kirkelig stemmerett og kirkevalg | 229 |

| | | | | | |
|-----------|---|-----|--|---|-----|
| 20.5.5 | Prestenes og biskopenes tjeneste | 229 | 22.5 | Høringsinstansenes syn | 243 |
| 20.5.6 | Kirkebygg | 229 | 22.5.1 | Kirkelig ansvar for gravplassdrift og -forvaltning videreføres | 243 |
| 20.5.7 | Offentligrettslig lovgivning | 231 | 22.5.2 | Bispedømmets ansvar overføres til fylkesmannen | 245 |
| 20.5.8 | Rett til permisjon fra arbeid for å oppfylle møteplikt | 232 | 22.5.3 | Ny regel om overføring av gravplassansvaret til kommunen | 245 |
| 20.5.9 | Andre lovspørsmål – medlemskontingent, regnskapsføring og konkursbehandling | 232 | 22.6 | Departementets vurderinger | 246 |
| | | | 22.6.1 | Forvaltningsansvar for gravplassene | 246 |
| 21 | Andre lovspørsmål | 234 | 22.6.2 | Lovregulerte ordninger for brukerbetaling ved gravferd | 248 |
| 21.1 | Navnebruk og enerett til navn | 234 | 22.6.3 | Overføring av oppgaver som i dag ligger til bispedømmerådet | 249 |
| 21.2 | Tilskudd til religionsopplæring | 234 | 22.6.4 | Andre forslag | 249 |
| 21.3 | Arkivering og avlevering | 234 | | | |
| 21.4 | Rett til fri ved religiøse høytider | 235 | 23 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 250 |
| 21.5 | Krav om medlemskap i tros- og livssynssamfunn for tilsatte og ombud | 236 | 23.1 | Endringer omtalt i meldingsdelen | 250 |
| 21.6 | Politiattest | 237 | 23.2 | Tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke | 250 |
| 21.7 | Prest og forstander | 238 | 23.2.1 | Økonomiske konsekvenser | 250 |
| 21.8 | Særlig om taushetsplikt | 238 | 23.2.2 | Administrative konsekvenser | 251 |
| | | | 23.3 | Den norske kirke | 252 |
| 22 | Gravplassene – forvaltningsansvaret mv. | 240 | 23.3.1 | Økonomiske konsekvenser | 252 |
| 22.1 | Forvaltningsansvaret for gravplassene | 240 | 23.3.2 | Administrative konsekvenser | 252 |
| 22.2 | Tidligere endringsforslag om lovregulert brukerbetaling | 241 | 23.4 | Økt innsats for bevaring av kulturhistorisk viktige kirkebygg | 252 |
| 22.2.1 | Innledning | 241 | 23.5 | Gravplassforvaltningen | 252 |
| 22.2.2 | Fjerning av kremasjonsavgiften | 241 | | | |
| 22.2.3 | 20 års fri grav for alle | 242 | 24 | Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget | 253 |
| 22.2.4 | Rett til fri grav utenfor bostedskommunen | 242 | | | |
| 22.3 | Andre endringsforslag | 242 | Forslag til lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) | 270 | |
| 22.3.1 | Fylkesmannen som regional gravplassmyndighet | 242 | Litteraturliste | 275 | |
| 22.3.2 | Lovhjemmel for statistikkopplysninger | 243 | | | |
| 22.3.3 | Trossamfunn og egne gravplasser | 243 | | | |
| 22.4 | Forslag i høringsnotatet | 243 | | | |



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 130 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet 21. juni 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innhold

1.1 Tro og livssyn i dag

1.1.1 Religion og tro – fremdeles viktig

Religion og tro gir mennesker mening i tilværelsen og et fundament og en ramme rundt livet og setter preg på samfunnet. Mennesker er menings-søkende vesener. Moderniteten har ikke marginalisert religion, til tross for at mange har trodd at religiøse forestillinger ville fortrenkes til fordel for sekulære virkelighetsforståelser og ideologier. Vitenskapen har ikke gjort troen overflødig. Rett og slett fordi religion og tro gir mennesker *mening* i tilværelsen.

Norge har i de siste tiårene beveget seg fra å være et relativt ensartet samfunn til å bli langt mer mangfoldig og mer sekulært. Det religiøse livet preges i dag av en sterk kristen kulturarv på den ene siden, og et større tros- og livssynsmessig mangfold og sekularisering på den andre siden. I lys av denne utviklingen har det vært tatt til orde for å privatisere og begrense religiøs praksis og religiøse uttrykk i det offentlige rom. Men et sam-

funn hvor religion og livssyn begrenses, vil bli mindre inkluderende og mangfoldig. Det er derfor viktig å sikre en helhetlig og aktivt støttende tros- og livssynspolitikk som anerkjenner menneskers tro og livssyn i et livssynsåpent samfunn.

Beregninger viser at de fire største verdensreligionene, kristendom, islam, buddhisme og hinduisme, samler stadig flere tilhengere, både i antall og andel av verdens befolkning. Selv om Europa skiller seg litt ut fra verden for øvrig når det gjelder sekulariseringsprosesser, ser vi at religion og tro fortsetter å spille en viktig rolle i menneskers liv og i samfunnet også her.

Hvert år er det om lag 5,4 mill. deltakere på en gudstjeneste i Den norske kirke. I tillegg er det hundretusener som går på gudstjenester og møter i andre kirker og trossamfunn. Hver uke trekker tusenvis av muslimer til moskeene, buddhister og hinduer til templene og jøder til synagogen. Til sammenligning er det vel 200 000 som går på en Vålerenga-kamp i løpet av sesongen, nærmere 150 000 som ser en forestilling på Oslo Nye Teater og 170 000 som besøker Munchmuseet per år.

1.1.2 Tros- og livssynssamfunnene er en samfunnsskapende kraft

Mange har i dag en forestilling om at religion og tro først og fremst spiller en destruktiv rolle i samfunnet. Det er dessverre ikke vanskelig å finne eksempler som kan underbygge denne tanken. Men dette er bare en del av bildet. Religion og tro har utvilsomt også en stor, samfunnsskapende kraft. Først og fremst fordi de skaper fellesskap, og virker som et «samfunnslim».

For det første bygger tros- og livssynssamfunnene fellesskap som kultur- og verdibærere. Ståsett-utvalget var opptatt av at tros- og livssynssamfunn gir «identitet og tilhørighet og representerer en arena for å drøfte spørsmål om tro, tvil og etikk. Tros- og livssynssamfunnene forvalter dessuten ritualer i viktige faser av livet.» Utvalget mente videre at «dette er sentrale verdier for å skape fellesskap og tilhørighet, og som begrunner en aktiv og støttende tros- og livssynspolitik. Dette har positiv betydning for samfunnet utover den enkelte borgers aktive deltakelse i disse fellesskapene.»¹

Samfunnsfellesskapet er avhengig av noen verdier og tradisjoner som binder samfunnet sammen og skaper tilhørighet. Tros- og livssynssamfunn er «vedlikeholdere» av slike fellesverdier. Selv om ulike religioner og livssyn kan ha ulike syn på de store spørsmålene i livet, finnes det også felles verdier. Dette er det som filosofen John Rawls kaller «overlappende konsensus». Representanter for ulike livssyn kan bli enige om felles samhandlingsprinsipper. Et eksempel på dette er menneskerettighetene. Menneskerettighetene kan begrunnes ut i fra ulike tros- eller livssynsmessige tradisjoner, men likevel fungerer som fundamentale samhandlingsprinsipper globalt og lokalt.

Et fritt samfunn med menneskerettigheter, demokrati og rettssikkerhet oppstår og opprettholdes ikke av seg selv. I vår del av verden har den kristne og humanistiske arven og tradisjonen gitt avgjørende bidrag til å forme og opprettholde et slikt samfunn. Den tyske filosofen Jürgen Habermas er blant dem som har argumentert for at arven fra de jødisk-kristne tradisjonene er en helt sentral del av grunnlaget for viktige verdier i det moderne samfunn, som for eksempel demokrati og menneskerettigheter, også i et mer sekulært og flerreligiøst samfunn:

«Christianity has functioned for the normative self-understanding of modernity as more than a mere precursor or a catalyst. Egalitarian universalism, from which sprang the ideas of freedom and social solidarity, of an autonomous conduct of life and emancipation, of the individual morality of conscience, human rights, and democracy, is the direct heir to the Judaic ethic of justice and the Christian ethic of love. This legacy, substantially unchanged, has been the object of continual critical appropriation and reinterpretation. To this day, there is no alternative to it. And in the light of the current challenges of a postnational constellation, we continue to draw on the substance of this heritage. Everything else is just idle postmodern talk.»²

For det andre bygger tros- og livssynssamfunnene naturlige fellesskap og velferdssamfunn nedenfra. Det norske velferdssamfunnet hadde sett helt annerledes ut uten tros- og livssynssamfunnens samfunnsbyggende arbeid. Trossamfunn og religiøse organisasjoner var de første og helt sentrale drivkreftene bak utviklingen av skolesystemet, helsevesenet og omsorgstjenestene for sårbare barn, fattige, rusavhengige, utstøtte, psykisk syke og eldre. Fortsatt gjør ulike tros- og livssynssamfunn en uvurderlig sosial innsats for å bote på ensomhet, utenforskap, omsorgssvikt og sosial nød. Det diakonale arbeidet som drives av religiøse organisasjoner over hele landet, gir tusenvis av mennesker håp og verdighet. I en tid med økende fokus på ensomhet som samfunnsproblem, er tros- og livssynssamfunnene viktige samarbeidspartnere. Norge vil bli et fattigere samfunn uten tros- og livssynssamfunnene som samarbeidspartnere i arbeidet med å skape et godt samfunn for alle.

Tros- og livssynssamfunn betraktes ofte som en brems for integrering, men forskning viser at tros- og livssynssamfunnene i mange sammenhenger spiller en svært viktig rolle for å oppnå integrering.³ De kan fungere integrerende som en overgang og brobygger mellom hjemland og vertslend. Tros- og livssynssamfunnene er ofte viktige møteplasser for minoritetsgrupper som ankommer nye land, både med tanke på sosial kontakt, språklig og kulturell oversettelse og informasjon. Et eksempel på dette er Den katolske kirke, som har et utstrakt arbeid for å hjelpe innvandrere i møte med det norske samfunnet.

¹ NOU 2013: 1 s. 109

² Habermas 2006: s. 150–51

³ Loga 2012

For det tredje kan tros- og livssynssamfunnene bygge fellesskap ved å motvirke polarisering og konflikt. Dagens samfunn preges av økende polarisering. Ofte pekes det på religion og tro som kilder til konflikt og polarisering. Men religion og tro kan også inngå som en del av løsningen. Internasjonalt er det i økende grad anerkjent at kunnskap om religion og samarbeid med religiøse ledere er viktige nøkler i fred- og konfliktløsningsarbeid. Det har tros- og livssynsdialogen også vist at er tilfelle her i Norge.

I Norge har det vært drevet et omfattende arbeid med tros- og livssynsdialog over flere tiår. Det har gitt konkrete resultater. Ved å samle mennesker på tvers av tro, forstår man bedre hva andre tenker, og spenninger dempes. Mange har pekt på at det har ført til mindre konflikt mellom storsamfunnet og de muslimske minoritetene enn i andre land, f.eks. Danmark. Dersom man lykkes i å engasjere tros- og livssynssamfunnene og religiøse ledere i dette arbeidet, kan tros- og livssynssamfunnene bli svært viktige aktører for å bygge fellesskap og dempe polarisering.

1.1.3 Et livssynsåpent samfunn er et bedre samfunn

Ståsett-utvalget tok til orde for et livssynsåpent samfunn. I dette ligger det to sentrale intensjoner. For det første at samfunnet skal gi rom for tros- og livssynsutfoldelse. Myndighetene skal aktivt anerkjenne at tro og livssyn er viktig i menneskers liv og verdsette tros- og livssynssamfunnenes samfunnsskapende kraft. Religion og tro skal ikke usynliggjøres, men heller gis muligheter og vilkår til å bidra som kulturbærere, sosiale entreprenører og samfunnsbyggere. For det andre betyr livssynsåpent at man anerkjenner at Norge er et flerreligiøst samfunn og at enhver borger har tros- og livssynsfrihet. Myndighetene skal føre en tros- og livssynspolitik som fører til at individer og grupper behandles som likeverdige.

Et livssynsåpent samfunn er kort og godt et bedre samfunn enn alternativet. Et livssynsåpent samfunn anerkjenner at mennesker har et behov for å søke mening i tilværelsen, og at dette er noe mennesker skal ha full frihet til å gjøre. (Et samfunn som usynliggjør det som gir mennesker mening i tilværelsen, tar ikke høyde for at folk er *hele* mennesker.) Et livssynsåpent samfunn legger til rette for at tros- og livssynssamfunnenes samfunnsskapende kraft kan utløses.

Et livssynsåpent samfunn må:

- Sikre religionsfrihet og likebehandle borgerne.

- Anerkjenne troens betydning i menneskers liv og sikre retten til religionsutfoldelse, også i det offentlige rom.
- Aktivt understøtte tros- og livssynssamfunnene.
- Anerkjenne den religiøse kulturarvens betydning som fundament for demokrati og menneskerettigheter i vårt samfunn.
- Invitere tros- og livssynssamfunnene til å være med å bygge samfunn, gjennom å løse sosiale utfordringer, fremme integrering og dempe konflikter.

1.2 Om lovproposisjonen

Barne- og familiedepartementet foreslår i denne proposisjonen en ny lov om tros- og livssynssamfunn. Proposisjonen inneholder en samlet og gjennomgående revisjon av lovgivningen om tros- og livssynssamfunn, herunder Den norske kirke.

Lovforslaget innebærer at gjeldende kirkelov, trossamfunnslov og livssynssamfunnslov oppheves, og at nye bestemmelser inntas i en felles lov for alle tros- og livssynssamfunn. Det er lagt til grunn at Stortinget fortsatt skal gi særskilt lovgivning om Den norske kirke, jf. Grunnloven § 16 tredje punktum, og forslag til rammelovbestemmelser om Den norske kirke er tatt inn i et eget kapittel i forslaget til ny, felles lov.

Det sentrale siktemålet med lovreformen har vært å forenkle og fornye lovgivningen på et samfunnsområde som de senere årene har vært i rask endring. Særlig har det vært behov for å vurdere endringer når det gjelder de lovregulerte tilskuddsordningene for henholdsvis Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene.

Lovproposisjonen inneholder en omfattende meldingsdel, som sikter mot å legge grunnlag for en bredere debatt om tros- og livssynspolitikken. Meldingskapitlene er inntatt som del I i proposisjonen. Meldingsdelen fungerer i noen grad også som et grunnlag for proposisjonsdelens konkrete lovforslag.

1.3 En helhetlig tros- og livssynspolitik

Formålet med meldingsdelen er å gi en fremstilling av statens tros- og livssynspolitik, både gjennom overordnede prinsipper for politikkfeltet og gjennom drøftinger av aktuelle tema og problemstillinger på tros- og livssynsfeltet.

Meldingsdelens første kapittel, *kapittel 2*, gjør rede for sentrale utviklingstrekk i forholdet mellom stat og religion siden 1000-tallet og frem til i dag. Fremstillingen har vekt på utviklingen av religionsfrihet, lovgivning og økonomisk understøttelse av tros- og livssynssamfunn. Kapitlet gjør også rede for sentrale utredninger med relevans for tros- og livssynspolitikken og gir en oversikt over gjeldende lovgivning om tros- og livssynssamfunn.

Kapittel 3 presenterer det norske tros- og livssynslandskapet. Fremstillingen tar for seg medlemsstatistikk og utviklingstrekk, men gir også mer generelle beskrivelser av tros- og livssynssamfunnenes virksomhet og økonomi.

Kapittel 4 gir en fremstilling av tros- og livssynspolitikken og lovverk i de nordiske land.

Kapittel 5 er en gjennomgang av det rettslige rammeverket for tros- og livssynspolitikken. Det gjøres særlig rede for tros- og livssynsfriheten som en grunnleggende menneskerett, men også forholdet til andre rettigheter. Kapitlet beskriver også Grunnloven § 16 som et rammeverk for statens tros- og livssynspolitikken og for lovgivning vedrørende Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Kapittel 6 gjør rede for grunnleggende prinsipper i statens tros- og livssynspolitikken og politikkenes formål. Videre gis det en fremstilling av tros- og livssynspolitikken som et tverrsektorielt politikkområde og forholdet til andre politikkområder. Til slutt gjøres det rede for virkemidler i politikken.

Kapittel 7 omhandler tro og livssyn i det offentlige rom, herunder forholdet mellom yringsfrihet og religionsfrihet, yringsfrihet og religionskritikk, yringsfrihetens begrensninger, og den norske tros- og livssynsdialogen. Deretter omtales utvalgte problemstillinger som gjør seg gjeldende i debatt og samtale om tro og livssyn, som for eksempel bruk av religiøse plagg og symboler, likestillingsutfordringer, barns rettigheter m.m. Det gjøres også rede for ordninger på gravferdsfeltet.

Kapitlene 8–10 går nærmere inn på ulike samfunnsarenaer der ulike tros- og livssynspolitiske problemstillinger gjør seg gjeldende: skole, arbeidsliv og offentlige institusjoner og helse- og omsorgstjenestene.

Kapittel 8 gjør rede for utfordringer og problemstillinger vedrørende tro og livssyn i skolen, herunder ulike former for tilrettelegging, undervisning om tro og livssyn, tro og livssyn i lærerutdanningen og gjeldende ordninger for friskoler og private skoler.

Kapittel 9 handler om tro og livssyn i arbeidslivet, muligheter for tilpasninger og ulike problemstillinger knyttet til tros- og livssynsfriheten og utøvelsen av den i arbeidslivet.

Kapittel 10 tar for seg tros- og livssynsfrihet i offentlige institusjoner og i helse- og omsorgstjenestene. Kapitlet redegjør for utviklingstrekk og rammene for tros- og livssynsutøvelse i slike institusjoner eller tjenester.

1.4 Oversikt over lovforslaget (oppsummering av proposisjonsdelen)

Kapittel 11 orienterer om høringen som departementet gjennomførte høsten 2017. Hovedsynspunkter fra høringen er referert, men ellers er høringsinstansenes synspunkter på de enkelte lovforslagene omtalt i de aktuelle, påfølgende kapitlene.

Kapittel 12 gjør rede for forslaget om lovgivningens formål og virkeområde. Det foreslås en felles lov for alle tros- og livssynssamfunn. Særskilte rammelovsbestemmelser om Den norske kirke, jf. Grunnloven § 16, foreslås tatt inn i et eget lovkapittel. I lovens § 1 foreslås en formålsbestemmelse som sier at «[f]ormålet med loven er å understøtte tros- og livssynssamfunn». I lovforslagets kapittel om rammelov om Den norske kirke er det inntatt forslag til formålsbestemmelse for dette.

Kapittel 13 gjør rede for forslaget om bestemmelser vedrørende medlemskap i tros- og livssynssamfunn. Det vil fortsatt bli stilt vilkår for medlemskap som skal inngå i grunnlaget for registrering og kunne utløse rett til tilskudd. Samtidig vil samfunnene etter lovforslaget kunne fastsette egne krav til medlemskap og framgangsmåten ved innmelding. Forslag vedrørende barns selvbestemmelse og medbestemmelse i tros- og livssynsspørsmål behandles særskilt.

Kapittel 14 omhandler forslag om at det etableres en felles tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunn. Det foreslås at registrering skal være et vilkår for å kunne gis vigselsmyndighet og ha rett til tilskudd etter loven. Det foreslås et antallskrav på 50 medlemmer for å kunne bli registrert.

I *kapittel 15* foreslås det i all hovedsak å videreføre dagens tilskuddsordning for Den norske kirke. Det innebærer en fortsatt budsjettstyrt ordning, som tilskuddet til de andre tros- og livssynssamfunnene kan reguleres i forhold til. Det foreslås også å videreføre det delte finansieringsansvaret mellom stat og kommune når det gjelder

Den norske kirke. Departementet mener verken Grunnloven eller internasjonale menneskerettighetskonvensjoner er til hinder for at den offentlige finansieringsordningen for Den norske kirke har en annen utforming enn den som foreslås for andre tros- og livssynssamfunn.

I *kapittel 16* redegjøres det nærmere for forslaget om en lovbestemt tilskuddsordning for andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke. Det legges til grunn at statens understøttelse «på lik linje» videreføres. Tilskuddsordningen innebærer fortsatt at det enkelte tros- eller livssynssamfunnet skal ha rett til et tilskudd som om lag svarer til det offentlige tilskudd til Den norske kirke. Det foreslås at staten overtar kommunenes finansieringsansvar for tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Det gjøres i kapitlet rede for hvordan tilskuddssatsen per medlem skal fastsettes og senere årlig justeres.

I *kapittel 17* gjøres det rede for grunnlag for å nekte tros- og livssynssamfunn tilskudd. Lovforslaget tar sikte på å beskrive hvilke særlige, konkrete forhold som skal kunne lede til at tilskudd nektes. Adgangen til å nekte tilskudd bør være forbeholdt tilfeller hvor lovbrudd eller andre krenkelser et tros- eller livssynssamfunn er ansvarlig for, etter en konkret vurdering tilsier at tildeling av tilskudd vil framstå urimelig.

Kapittel 18 gjør rede for rapporteringskrav og forvaltningsordning. Registrerte tros- og livssynssamfunn pålegges å sende inn rapport om virksomheten hvert år. Det vil også bli vurdert å stille særskilte krav til rapportering på enkelte områder, for eksempel når det gjelder kvinners eller barns situasjon i trossamfunn, blant annet i lys av

statens plikter etter Kvinnediskrimineringskonvensjonen og Barnekonvensjonen.

Kapittel 19 omhandler vigselfmyndighet. Det foreslås i hovedsak å videreføre dagens ordning. Det innebærer at representanter for registrerte tros- og livssynssamfunn på nærmere angitte vilkår kan gis vigselfmyndighet. Det framsettes enkelte forslag om mindre justeringer i ekteskapsloven og noen bestemmelser i trossamfunnsloven som regulerer dette.

Kapittel 20 omhandler forslag til særskilte lovbestemmelser om Den norske kirke. Det vises til Grunnloven § 16 som forutsetter at det gis slike lovbestemmelser om «Kirkens ordning». I tråd med dette er forslagene til lovbestemmelser av overordnet karakter. Nærmere bestemmelser om kirkens organisering og virksomhet vil måtte gis av Kirkemøtet.

I *kapittel 21* behandles enkelte andre lovsøsmål, blant annet om adgang til å innhente politiattest og om taushetsplikt.

I *kapittel 22* foreslås det enkelte endringer i gravplasslovgivningen. Ordningen med kirkelig forvaltningsansvar for gravplassene videreføres. Det foreslås imidlertid at dette ansvaret skal kunne overføres til kommunene uten at kirkelig fellestråd må gi sin tilslutning, slik ordningen er i dag. Oppgaven som regional gravplassmyndighet foreslås overført fra bispedømmerådet i Den norske kirke til fylkesmannen.

Kapittel 23 redegjør for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene.

Kapittel 24 inneholder merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.

Del I
Meldingsdel

2 Stat og religion – sentrale utviklingstrekk

2.1 Innledning

I dette kapitlet gjøres det rede for sentrale historiske utviklingstrekk i forholdet mellom stat og religion i Norge. Denne relasjonen har kommet til uttrykk både i lovgivning og i økonomiske støtteordninger, og gjennom symboler og praksis på ulike offentlige arenaer.

2.2 Frem til 1814

2.2.1 Lovgivning

Innføringen av kristendommen i Norge hadde både juridiske og samfunnsmessige virkninger. På 1100- og 1200-tallet ble kristne verdier gradvis en del av lovverket. Kirkene og klostrene etablerte allerede i tidlig middelalder ordninger for behandling og omsorg for syke og andre hjelpetrequende. De første norske skolene, katedralskolene, ble også etablert som kirkelige utdanningsinstitusjoner.

I middelalderen ble kirken oppfattet som en overnasjonal institusjon ved siden av de verdslige maktene. Både kongen og biskopen forvaltet Guds vilje og rett på jorden, men med til dels ulike oppgaver. For eksempel var adgangen til skilsmisse et åndelig spørsmål for kirken siden ekteskapet ble forstått som et sakrament, mens en eventuell fordeling av ektefellenes formue ved en eventuell skilsmisse, ble forstått som et verdslig spørsmål for kongemakten. Den kristne troen gjennomsyret etter hvert også den verdslige lovgivningen, jf. Magnus Lagabøters Landslov av 1274. Ved reformasjonen ble evangelisk-luthersk lære og kirkeordning innført i Danmark–Norge ved lov. Kirkeordinansen av 1537/39 satte formelt til side den kanoniske retten i Norge. Kirken som statsmakt bortfalt, men kirken hadde gjennom biskopene fremdeles et visst selvstyre. Det reformatoriske prinsippet om at fyrsten bestemte hvilken religion eller konfesjon som skulle gjelde i hans fyrstedømme (*cuius regio, eius religio*) slo igjennom ved religionsfreden i Augsburg i 1555. Kongen var kirkens øverste leder. Reformasjonen nasjonaliserte religionen og kirkene. Fremmed-

artiklene av 1569 formulerte den kristne læren som innvandrere («fremmede») måtte slutte seg til for å få opphold i riket. Kongemakten skulle ikke bare beskytte folket mot ytre fiender, men også verne troen og ivareta folkets religiøse velferd.

Innføringen av eneveldet i 1660 etablerte det tydeligste uttrykket for et klassisk statskirkesystem i Norge. Kongeloven av 1665 hadde flere bestemmelser som gav kongen myndighet i kirkesaker. Ikke bare hadde kongen makt over religionens ytre forhold – Kongen var konge av Guds nåde og hadde også makt i åndelige spørsmål. Kirketukt og statens rettspleie var tett forbundet. Dåp, kirkegang og altergang (nattverd), begravelse og etter hvert konfirmasjon var plikter regulert i lov, og bare kirken kunne stifte ekteskap. Den norske kirkeretten (Kirkeordinansen fra 1607) ble fornyet i Kong Christian Den Femtis Norske Lov (NL) fra 1687.

Konventikkelplakaten gav i 1741 kongen mulighet til å ordne og kontrollere alt religiøst liv. Lekmenn kunne ikke forkynne uten prestens tillatelse.

2.2.2 Kirkens gods

Fram til reformasjonen 1536–1537 var de kirkelige eiendommene i Norge organisert omkring bispesetene, klostrene og de to lokalkirkelige institusjonene: kirkebygget og presteembetet, som i middelalderen ble regnet som en form for stiftelser med økonomiske rettigheter og inntekter fra egne jordeiendommer. Inntektene som lå til kirkebygget og presteembetet, bekostet kirkebyggenes vedlikehold og underholdet av prestene.

Ved reformasjonen ble eiendommer og inntekter som tilhørte biskopene og klostrene, lagt inn under kronen. Også verdiene som lå til kirkene, ble under enevoldstiden i økende grad tatt til inntekt for kronen, og etter bestemmelse av Kongen ble et stort antall kirker i 1720-årene auksjonert bort til fordel for kronen. Kongen tok ikke tilsvarende beslag i eiendommer og inntekter som lå til presteembetene. Dette godset, som var benefisert (forbeholdt) prestene, var stort sett i behold fram til 1800-tallet.

Boks 2.1 Diakoni – kirken som omsorgsinstitusjon

Innføringen av kristendommen første med seg endringer i menneskesynet, som gjorde at de svakeste i samfunnet nå hadde krav på beskyttelse. Klostrene var i middelalderen viktige omsorgsinstitusjoner der fattige, syke og gamle ble tatt hånd om. Det ble også etablert hospitaler rundt omkring i landet (i Trondheim på 1100-tallet, Oslo i 1290). Gjennom reformasjonen ble klostrene avviklet, men hospitalene ble opprettholdt. Prestene fikk i oppdrag å ha tilsyn med fattigomsorg og undervisning.

Utover på 1700-tallet ble det satt i verk offentlige tiltak mot fattigdom og sosial nød. Det ble opprettet såkalte «waisenhus», som skulle gi husly og utdanning til foreldreløse barn, og fattighus for dem som ikke klarte å tjene til livets opphold selv. Tiggeren skulle få opplæring og arbeid.

Pietismens vektlegging av den troendes kall og praktisk kristent engasjement gav seg utslag i etableringen av diakonale tiltak og institusjoner, ofte med bakgrunn i frivillig innsats, men gjerne også med prester som inspiratorer eller ildsjeler. Utviklingen av moderne sykepleie på midten av 1800-tallet gjennom diakonien var i Norge blant annet inspirert av en kristen kallstankegang om å hjelpe de nødstilte. Norges første sykepleier Cathinka Guldborg var banebrytende som diakoniens mor i Norge. Hennes programerklæring var: «Hva vil jeg? Tjene vil jeg; Hvem vil jeg tjene? Herren i hans syke og fattige.» Diakonisseanstalten i Kristiania ble etablert i 1868 med Cathinka Guldborg som leder. Ved sin 75-årsdag ble Cathinka Guldborg, som den første kvinne, tildelt ridderkorset av 1. klasse av St. Olavs Orden.

Det som i dag er Kirkens Bymisjon, den gang «Foreningen for indre Mission i Christiania», ble stiftet i 1855. I 1985 ble navnet endret til «Kirkens Bymisjon.» Etableringen av arbeidet var en kirkelig reaksjon på industrialiseringen på midten av 1800-tallet. Organisasjonen drev i sine første år husbesøk, søndagsskoler, fattigpleie, barnehjem og startet bla. husflidskole for prostituerte. Målet var å endre menneskers livsvilkår.

Frelsesarmeen etablerte seg i Norge i 1888. Frelsesarmeens arbeid blant fattige, rusmisbrukere og prostituerte ble opprinnelig grunnlagt av William og Catherine Booth i London i 1865 under slagordet «Soup, Soap and Salvation» (Suppe, Såpe og Frelse). Slagordet handlet om at mennesket har både fysiske, psykososiale og åndelige behov.

Blå Kors ble etablert i Sveits i 1877. Sokneprest Ole Theodor Moe, prest i Kristiania Indremission (senere Oslo Indremisjon, i dag Kirkens Bymisjon i Oslo), tok initiativet til å stifte Blå Kors i Norge. Inspirert av arbeid som allerede var etablert i Tyskland og Danmark, stiftet han 2. mars 1906, sammen med 10 andre interesserte den første foreningen i Norge (Møllergata Blåkorsforening i Oslo). Organisasjonen hadde tre hovedmålsettinger: Hjelp rusavhengige, utbre den rusfrie livsstilen og formidle det kristne budskapet gjennom ord og handling.¹

¹ Kilder: Blåkors, Frelsesarmeen og Norsk biografisk leksikon, Nordstokke i Vegge, Ekroll og Hjorth (red.) 2014

2.3 Grunnloven av 1814 og den videre utviklingen

Grunnloven av 1814 etablerte en ny norsk stat som var en liberal og demokratisk rettsstat, men på religionens område var Grunnlovens bestemmelser konservative og tradisjonelle. Grunnloven videreførte flere av Kongelovens og eneveldets prinsipper, herunder kongens kirkestyre. Grunnloven § 2 erklærte at den evangelisk-lutherske religion «forbliver» statsreligionen, og med § 16 ble denne på en særlig måte knyttet til Kongen. Kongen skulle anordne «al offentlig Kirke- og

Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religionssager».

2.3.1 Lovgivning etter 1814

2.3.1.1 Innledning

Grunnloven § 16 la kirkestyret til Kongen. De folkevalgte hadde ikke bekjennelsesplikt, noe som antyder at Stortinget ikke var tiltenkt en aktiv rolle i kirkestyret. Stortinget inntok likevel en slik rolle i utviklingen på 1800-tallet. Stikkordene for dette engasjementet var religionsfrihet, eiendoms-

retten til kirkene og demokratisering av samfunnet.

2.3.1.2 Religionsfrihet

Statskirkeordningen la til grunn at kristenplikt var en borgerplikt. Landets innbyggere skulle bekjenne seg til den kristne tro og det var forbudt for andre enn statskirkens prester å forkynne om den kristne tro.

Ut over på 1800-tallet ble det fremmet flere forslag i Stortinget om blant annet innføring av allmenn religionsfrihet, opphold i riket og fri religionsutøvelse for tilhengere av kristelige sekter og fremmede religioner (unntatt jøder og munke). Domstolene behandlet i årene frem mot 1840 også flere saker om religionsfrihetsspørsmålet. Større religionsfrihet var ikke bare en viktig sak for borgere som ikke bekjente seg til statsreligionen, men også for statskirkens medlemmer som ikke kunne samles til religiøse møter uten tilatelse fra presten. Hans Nielsen Hauge var medlem av statskirken, men ble dømt for brudd på konventikkelpakaten i 1813 (se boks 2.2).

Da konventikkelpakaten ble opphevet i 1842 handlet dette i første omgang om større frihet til utøvelse av religion for statskirkens medlemmer. (Kvekerne fikk også dispensasjon på visse vilkår.) I 1843 ble det ved kongelig resolusjon gitt tillatelse til å opprette en katolsk menighet i Christiania. I utgangspunktet var det kun i Christiania at det var tillatt å feire katolsk messe. Det var heller ikke tillatt å drive utadrettet virksomhet for å få nordmenn til å konvertere til katolisismen.

Det var først ved Dissenterloven av 1845 at det ble mulig å være norsk statsborger samtidig som man stod utenfor statsreligionen. Det ble også gitt adgang til å etablere andre kristne trossamfunn på visse vilkår. Loven fastslo fri offentlig religionsutøvelse «innenfor lov og ærbarhets grenser» for alle som bekjente seg til den kristne religion. Loven ga også adgang til utmelding av statskirken uten overgang til noe annet trossamfunn. Samtidig hadde ikke de som ikke var medlemmer av statskirken samme borgerlige rettigheter som medlemmer og var utelukket fra visse stillinger. (Embetsmenn måtte fram til 1878 være medlemmer av statskirken, dommere fram til 1892.)

Jødeparagrafen i Grunnloven ble opphevet i 1851. Et forslag om å innføre allmenn religionsfrihet i Grunnloven § 2 ble ikke vedtatt.

Fra 1850 og utover ble en rekke nye kristne organisasjoner og kirkesamfunn etablert. Metodistene etablerte seg i 1856. Baptistene kom til landet i 1860. Den evangelisk-lutherske frikirke

ble stiftet i 1877. Misjonsforbundet ble opprettet i 1884 og Adventistene i 1887.

Da ny «dissenterlov» skulle vedtas i 1891, var den primære problemstillingen om loven fortsatt bare skulle gjelde for kristne, eller om den skulle omfatte alle som ikke sto i statskirken. Resultatet ble at den bare skulle gjelde for kristne og jøder. Fra 1896 fikk unitarer også rettigheter som dissenterne. Loven gav ikke andre religioner fri religionsutøvelse, men i praksis falt forfølgelsen av andre religioner bort. Da den nye straffeloven ble vedtatt i 1902 (og trådte i kraft i 1905) falt alle eldre straffebud på religionsområdet bort, og det var fri religionsutøvelse så sant utøvelsen ikke kom i strid med annen lovgivning.

Først i 1956 ble bestemmelsen i Grunnloven § 2 som nektet jesuitter adgang til riket, opphevet. Dissenterlovskomiteéns innstilling om lov om trossamfunn avgitt 4. juni 1962, anbefalte at religionsfriheten ble Grunnlovsfestet. Det skjedde i 1964.

2.3.1.3 Eiendomsretten til kirkene

Det andre området som engasjerte Stortinget på 1800-tallet, var eiendomsretten til kirkene. Etter det store kirkesalget på 1720-tallet var en stor del av kirkene i privat eie i 1814. Allerede i 1818 ble saken tatt opp i Stortinget, og den kom opp en rekke ganger gjennom hele 1800-tallet. Målet var å få kirkene tilbake til soknets eie. Blant annet var formannskapslovene fra 1837 delvis begrunnet i behovet for en lokal representasjon til å stå for tilbakekjøpet av kirkene. Da «Lov om Kirker og Kirkegaarde» kom i 1897, var de fleste kirkene i menighetenes (soknenes) eie.

2.3.1.4 Demokratiseringsprosess i samfunnet

Et tredje område for lovgiveren var demokratiseringsprosessene i samfunnet. Både formannskapslovene og opphevingen av Konventikkelpakaten gikk ut på å ta makt fra embetsmennene, men den virkelige store debatten stod om kirken skulle få folkevalgte styringsorganer.

Fra og med midten av 1800-tallet ble kravet om reformer i Den norske kirke reist flere ganger. (Betegnelsen Den norske Kirke ble første gang brukt i offisiell sammenheng i tittelen på *Den norske Kirkes symbolske Bøger* i 1850.) Debatten startet med «Kirkekommissjonen av 1859» og svingte fram og tilbake i 60 år, og alle parter skiftet og byttet standpunkt flere ganger. Flere av de kristne lekmannsorganisasjonene for indre og ytre misjon ble stiftet parallelt med debatten, blant annet fordi

Boks 2.2 Hans Nielsen Hauge (1771 – 1824) og bevegelsen som forandret Norge

Hans Nielsen Hauge vokste opp på gården Hauge i Thune (Østfold), under enkle kår. Han var en vitebegjærlig gutt og likte å lese.

En aprildag i 1796 opplevde Hauge en kallsopplevelse. Mens han var ute og arbeidet, opplevde han at Gud og hans nåde og kjærlighet ble virkelig på en ny måte. Opplevelsen gjorde varig inntrykk. Troen ble sterkere og mer personlig, og den skapte et brennende ønske hos Hauge om å tjene Gud og sine medmennesker. Denne opplevelsen ble starten på hans virke som forandret Norge.

I tiden som fulgte vitnet Hauge om opplevelsen til egen familie og folket på gårdene i området. Etter hvert la han ut på reiser til fots over hele Norge. På dagtid kunne han hjelpe til på gårdene han kom til, mens han kvelden holdt møter hjemme hos folk på gårdene. Han var opptatt av at alle skulle få et personlig forhold til Gud, for Gud hadde omsorg for den enkelte, uavhengig av stand og sosial status.

Det var noe frigjørende og myndiggjørende ved Hauges budskap. Det satte mot i folk og gav livet mening og retning. Det personlige ansvaret for å bruke egne talenter i det godes tjeneste ble også vektlagt. Summen av dette var en mentalitetsendring i store deler av folket og spilte en viktig rolle i demokratiseringen av Norge på 1800-tallet.

Det var et sentralt anliggende for Hauge at vanlige folk skulle kunne lese oppbyggelig litteratur på egen hånd. Han skrev derfor en rekke bøker og trykte disse i stort opplag på egne trykkerier. Omlag 180 000–200 000 eksemplarer ble spredd i en befolkning på ca. 800 000. Siden lese- og skriveferdighetene var dårlige mange steder, drev Haugianerne med omfattende lese- og skrivetrening. Han løftet også frem viktigheten av god allmennkunnskap i befolkningen. Dette arbeidet gjorde Norge godt rustet til å utnytte de nye mulighetene som meldte seg i industrialiseringen av Europa på

denne tiden. Dampmaskinen og elektrisiteten skapte helt nye muligheter for å produsere effektivt. Gode språkferdigheter gjorde det lettere å sette seg inn i, og ta i bruk, den nye teknologien.

Ofte så Hauge nye muligheter til næringsvirksomhet på stedene han besøkte, og han ledet selv etableringen av mer enn 30 bedrifter, blant disse spinnerier, gruveselskap, trykkerier, bokbinderier, rederier, salt-kokeri, spritproduksjon og handel. Hauge hjalp også til med finansiering eller rekruttering av ledere til etableringen av en rekke andre bedrifter. Motivasjonen var ikke egen vinning, men å finansiere bevegelsen og skape nye arbeidsplasser. I Bergen, hvor Hauge og hans venner drev handel, ble han kritisert i avisen av handelsmann Qvale for å blande religion og forretningsvirksomhet. Hauge svarte da i et motinnlegg at næringsvirksomheten var et virkemiddel for å tjene Gud og medmennesket, den var et svar på kallet om å «elske Gud og min Næste».

Mens Hauge vandret fra bygd til bygd gikk han og strikket. På denne måten viste han klart at han ikke var bundet av datidens tradisjonelle kjønnsrollemønstre.

I Hauges tid var det mange kvinnelige lekpredikanter i bevegelsen, men etter hans død fikk ikke kvinnene den samme posisjonen. Hauge var opptatt av de kristnes samfunnsansvar: «Hvo som ei vil arbeide, bør heller ikke æde. Maaske Qvale vil bygge Closter, som for dum, til sin Kirkestiftelse, saa vil jeg derimod bygge Fabrikker, drive Handel, arbeide til Hielp med Haandværker, og naar Tid og Kraft haves, da fornemmelig dyrke Jorden.» (Bergens Adressecontours Efterretninger 1802). Hauge etablerte virksomheter og foretak på mange kanter av landet. Han ble også en talsperson for arbeidernes rettigheter: Arbeidsgiver hadde plikt til å gi arbeidere rettferdig lønn i rett tid.

embetsmannskirken ikke ga rom for slik virksomhet. Uenighet i lærespørsmål var også en del av debatten om kirkelige reformer. I 1920 vedtok Stortinget «Lov om menighetsråd og menighetsmøter». (Underveis i debatten hadde Stortinget gjort det klart at det var en lovsak å organisere kirken med folkevalgte møter og råd, til tross for

den daværende ordlyden i Grunnloven § 16.) I 1933 vedtok Stortinget lov om bispedømmerrådene.

Flere av kirkesamfunnene som ble etablert mot slutten av 1800-tallet, hadde dessuten en tydeligere demokratisk profil enn Den norske kirke. Misjonsforbundet hadde for eksempel helt fra

grunnleggelsen i 1884 en demokratisk struktur med stemmerett for både menn og kvinner. Både Misjonsforbundet og Metodistkirken ansatte/ordinerte kvinner som forstandere og pastorer i henholdsvis 1915 og 1954, mens den første kvinne ble ordinert til tjeneste i Den norske kirke i 1961.

2.3.2 Kirkelig gods og skattefritak for andre tros- og livssynssamfunn

2.3.2.1 Kirkebyggene, prestegårder og prestelønn

Et stort antall kirker ble solgt på 1700-tallet, de fleste til private. Kirkene ble på 1800-tallet tilbakekjøpt til menighetene, men kirkenes opprinnelige formue og inntekter var da betydelig redusert og mange kirkebygg kommet i forfall.

Utover på 1800-tallet ble det åpnet for at utgifter til kirkebyggenes istandsettelse og nybygging kunne utliknes ved skatteinnkreving dersom kirkebyggets egne inntekter ikke strakk til. På vegne av menighetene var det økonomiske ansvaret for kirkebyggenes nybygging, drift og vedlikehold overtatt av kommunene, som i overveiende grad finansierte de kirkelige utgiftene gjennom kommunal skattlegging, på linje med andre kommunale utgifter.

Ved inngangen til 1800-tallet besto prestenes embetsinntekter for det meste av avkastningen fra de eiendommene som lå til embetet. Disse eiendommene hadde ikke blitt lagt inn under kronen som en del av krongodset, verken ved reformasjonen eller under enevoldstiden. I Grunnloven § 106 (nå § 116) ble det bestemt at dette godset skulle gis en særlig beskyttelse og bare forbeholdes geistlighetens beste og opplysningens fremme. I løpet av 1800-tallet ble store deler av godset solgt. Salgssummene ble lagt til Opplysningsvesenets fond, som ble dannet i 1821, og til andre kirkelige særfond som prestene fikk utbetalt lønnsstatninger fra. Ved inngangen til 1900-tallet ble prestene lønnet gjennom sin embetsgård, ved lønnsstatninger fra kirkelige særfond og gjennom kommunale ytelser. Som følge av fallet i pengeverdien, mistet de kirkelige fondene etter hvert mye av sin verdi, og prestenes lønn ble i økende grad dekket av statskassen ved siden av de kommunale ytelsene. Prestenes inntekter fra prestegårdene falt bort på 1950-tallet, da prestene fikk fast lønn etter statens regulativ. I Meld. St. 29 (2018–2019) *Opplysningsvesenets fond* er det gitt en mer utfyllende omtale av Opplysningsvesenets fond og andre kirkelige særfonds opprinnelse og utvikling fram til vår tid.

2.3.2.2 Andre tros- og livssynssamfunn

Ved bestemmelser i den første dissenterloven av 1845, og videreført i dissenterloven av 1891, ble medlemmer av dissentersamfunn fritatt fra å betale avgifter og lokale skatter som ble anvendt til dekning av kirkelige utgifter.

Det var få innbyggere på 1800-tallet som ikke var medlemmer av statskirken. I 1875 er det anslått at andelen var 0,4 pst., dvs. omtrent 7 200 personer i alt. Så å si alle tilhørte et annet kirke- eller trossamfunn, dvs. et dissentersamfunn.

Dissenterloven av 1891 bestemte at kommunene skulle beregne sine ytelser til statskirken og at disse skulle trekkes fra når kommunen beregnet skatten til medlemmene av dissentersamfunn. Loven inneholdt ikke et tilsvarende fritak for skatt til staten. Statens utgifter til statskirken ble på denne tiden i overveiende grad dekket av de kirkelige fondene som var oppstått ved salg av det benefiserte godset.

Årene fra 1850 til 1910 var den største kirke-reisningsperioden etter middelalderen, blant annet fordi store vedlikeholdsutfordringer gjorde at mange kirkebygg ble revet og nye reist i stedet. De kommunale utgiftene til kirkelige formål var derfor relativt betydelige på 1800-tallet. Utover på 1900-tallet svarte de kirkelige utgiftene til en stadig mindre andel av de samlede kommunale utgiftene. Skattøret som gikk til kirkelige formål var tilsvarende lav, og skattefritaket for den enkelte dissenteren hadde liten økonomisk betydning. Rundt 1960 var det rundt 110 000 dissenterer som hadde krav på skattefritak, men det var få kommuner som beregnet en særskilt skatt for disse, og få dissenterer gjorde krav på den. På slutten av 1950-tallet og gjennom 1960-tallet var 96 pst. av befolkningen medlemmer av Den norske kirke. En tilsvarende prosentdel døpte barna sine i Den norske kirke, 94 pst. ble konfirmert i Den norske kirke og 84,5 pst. av ekteskapsinngåelsene skjedde i Den norske kirke. Rundt 130 000 personer sto utenfor «statskirken», som medlemmer i andre trossamfunn og tilhørte nesten bare protestantisk kristne menigheter. Omkring 25 000 personer i Norge var omfattet av SSBs kategorier «innvandrere» og «norskfødte med innvandrerforeldre». I flere kommuner hadde det utviklet seg en praksis hvor kommunen beregnet det samlede skattefritaket som dissenterer i kommunen hadde krav på, for deretter å utbetale dette som et samlet beløp til dissentermenigheten(e) i kommunen. Den enkelte skattyter hadde i disse tilfellene gitt avkall på sitt individuelle skattefritak som dissenter, mot

at menigheten som dissenteren tilhørte, fikk det utbetalt som tilskudd.

2.4 Reformen etter 1945

2.4.1 Den norske kirke: lovregulert utvikling av selvstyre

Det har på mange måter vært en sammenhengende reformprosess av lovgivningen vedrørende Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn siden midten av 1800-tallet. Reformarbeidet ble intensivert i etterkrigstiden, gjennom Kirkeordningsnemnda av 1945, Reformkommisjonen av 1965 (Birkeli-kommisjonen), Utredningskommisjonen av 1969 (Støylen-kommisjonen), Det offentlige stat–kirke-utvalget av 1971 (Sivertsen-utvalget) og Kirkelovutvalget av 1989. Utredningene fra disse utvalgene la grunnlag for en gradvis selvstendigjøring av Den norske kirke gjennom lovgivning og organisering av den kirkelige forvaltningen.

På 1950-tallet ble det gitt flere nye lover på kirkes område: kirkeordningsloven fra 1953, prestegårdsloven fra 1955 og den geistlige lønningsloven fra 1957. Viktige lovendringer kom også på 1980-tallet på bakgrunn av Stortingets behandling av St.meld. nr. 40 (1980–81) *Om stat og kirke*, som i de etterfølgende årene la grunnlaget for en rekke reformer. Kirkemøtet ble etablert ved lov i 1984 og Den norske kirkes lærenemnd i 1987.

Utover på 1990-tallet ble den kirkelige forvaltningen modernisert, ikke minst gjennom delegasjon fra statlige til valgte kirkelige organer. På bakgrunn av forslagene i NOU 1989: 7 *Den lokale kirkes ordning* ble det i 1996 gjort vedtak om ny kirkelov og ny gravferdslov. Kirkeloven videreførte det kommunale finansieringsansvaret for kirkebyggene og gravplassene. I 1996 ble det også vedtatt en egen lov om Opplysningsvesenets fond.

Prestene ble ført inn under statens lønnsregulativ på 1950-tallet og mistet da sin gamle rett til inntekter fra prestegården. Fram til midten av 1970-tallet ble prestenes lønn finansiert dels av kommunene, dels av staten, med omtrent halvparten på hver. I 1976 tok staten det fulle finansieringsansvaret for prestenes lønn.

2.4.2 Andre tros- og livssynssamfunn: lovregulert understøttelse

På bakgrunn av forslag fra Dissenterlovkomiteen av 1957 ble lov om trødomssamfunn og ymist anna vedtatt i 1969. Dissenterlovkomiteen, som la fram sin innstilling til loven i 1962, foreslo at indi-

viduelt skattefritak for dissenterne ble erstattet av tilskudd til dissentermenighetene, omtrent slik enkelte kommuner allerede praktiserte. I den nye trossamfunnsloven ble tilskuddsordningen lovfestet. Den ble gjort gjeldende ikke bare for de kommunale utgiftene til kirken, men også for statens utgifter til kirken. I tråd med forslaget fra Dissenterlovkomiteen skulle det kommunale og statlige tilskuddet beregnes proporsjonalt etter antallet statskirkemedlemmer og antallet medlemmer i andre trossamfunn. Med opphevelsen av loven fra 1891 forsvant dissenterbegrepet fra norsk lovgivning.

I 1971 ble det gitt støtte for 110 000 personer under den nye trossamfunnsloven, og av disse tilhørte ca. 100 000 protestantiske, kristne menigheter. Ulike pinsemenigheter var den største gruppen. Den romersk-katolske kirken fikk støtte for ca. 10 000 personer.

Tilskuddsordningen nedfelt i den nye trossamfunnsloven gjaldt for trossamfunn utenfor statskirken som var registrert etter lovens bestemmelser. Det ble ikke nærmere regulert hvor mange medlemmer et samfunn måtte ha for å være berettiget tilskudd. I 1981 ble det gjort en tilføyelse i trossamfunnsloven som innebar at også uregistrerte trossamfunn kunne kreve tilskudd fra stat og kommune (se 2.6.2). Samtidig ble det ved egen lov om tilskudd til livssynssamfunn – lov om tilskott til livssynssamfunn – bestemt at også livssynssamfunn med mer enn 500 medlemmer skulle kunne kreve tilskudd fra stat og kommune til sin virksomhet.

2.5 Et nytt årtusen: prosess for å skille stat og kirke

2.5.1 Kirkelig og offentlig utredningsarbeid

Kirkerådet nedsatte i 1998 et utvalg (Bakkevig-utvalget) som skulle utrede forholdet mellom kirke og stat. Utredningen *Samme kirke – ny ordning* forelå i 2002. Den la til grunn at staten burde føre en aktivt støttende religionspolitikk, og at det burde legges til rette for likebehandling av tros- og livssynssamfunnene.

I 2002 vedtok et enstemmig Storting å be regjeringen oppnevne et bredt sammensatt offentlig utvalg for å vurdere forholdet mellom stat og kirke. Utvalget (Gjønnes-utvalget) la fram sin utredning i NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*. Utvalgsflertallet foreslo at Den norske kirke ble organisert som en «lovforankret folkekirke», at Grunnlovens gjeldende bestemmelser om statskirkeordningen ble opphevet, og at kirkens sær-

lige forhold ble regulert gjennom en kortfattet rammelov.

2.5.2 Kirkeforlik, stortingsmelding og grunnlovsendringer

Gjønnes-utvalgets utredning ble sendt på bred høring, og saken ble deretter fremmet for Stortinget i St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*.

10. april 2008 ble det inngått en politisk avtale mellom samtlige partier på Stortinget om det framtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke. Avtalen ble gjengitt i stortingsmeldingen, og meldingens forslag var i samsvar med denne.

Avtalen innebar at det skulle gjennomføres en demokratireform i kirken, blant annet med sikte på å overføre tilsettingsmyndighet for proster og biskoper til kirkelige organer. På dette grunnlaget skulle det gjennomføres avtalte endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen. Avtalen gjaldt ut stortingsperioden 2009–2013 og innebar blant annet også at finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skulle føres videre. Gravferdsforvaltningen skulle revideres for å ivareta religiøse og livssynsmessige minoriteters særskilte behov ved gravlegging.

På bakgrunn av Gjønnes-utvalgets utredning, kirkeforliket og Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2007–2008), se Innst. S. nr. 287 (2007–2008), ble det i Dokument nr. 12:10 (2007–2008) lagt fram forslag til endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen. Endringene ble vedtatt 21. mai 2012, se Innst. 233 S (2011–2012).

I 2012 ble det også foretatt slike endringer i kirkeloven som grunnlovsendringene samme år umiddelbart krevde. Etter at det med hjemmel i endringer i kirkeloven var prøvd ut nye ordninger for de kirkelige valgene i 2009 og 2011 for å styrke kirkens demokratiske grunnlag, ble hovedelementene i demokratireformen lovfestet i 2012. Lovendringene innebar blant annet også at Kongens særskilte kirkestyre ble avviklet. Det ble overlatt til kirkelig valgte organer, henholdsvis bispedømmerådene og Kirkerådet, å tilsette proster og biskoper.

2.5.3 NOU 2013: 1 Det livssynsåpne samfunn

I 2010 ble det oppnevnt et offentlig utvalg som fikk i oppgave å gjennomgå statens tros- og livssynspolitikkk og fremme forslag som kunne bidra

til å skape en mer helhetlig politikk på feltet (Stålsett-utvalget).

Utvalget skulle ta utgangspunkt i at statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken er å sikre og beskytte tros- og livssynsfriheten. Videre skulle utvalget legge til grunn at staten fortsatt skulle føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikkk, og komme med forslag innenfor rammene av den politiske avtalen 10. april 2008 mellom partiene på Stortinget om statskirkeordningen. Dagens finansieringsordning for Den norske kirke skulle dermed ligge som premiss for utvalgets forslag.

Utvalget skulle blant annet vurdere ordninger for tilskudd, registrering av trossamfunn og offentligrettslige funksjoner, behovet for samordning av regelverk, hvilken plass religion og livssyn bør ha i offentlige institusjoner og hvordan tros- og livssynspolitikken påvirker integreringen i vårt samfunn. Som tilleggsbestillinger 3. februar 2011 og 9. juli 2012 fikk utvalget også i oppgave å utrede lovendringer og andre tiltak som kan bidra til å begrense omfanget av dobbeltmedlemskap i tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, og å vurdere forvaltningsansvaret for gravplassene og departementets særskilte fagkonsulent på gravplassområdet.

Utvalget leverte sin innstilling NOU 2013: 1 *Det livssynsåpne samfunn* 7. januar 2013. Til grunn for forslagene utvalget kom med, lå åtte prinsipper som utvalget mente burde være førende for en helhetlig tros- og livssynspolitikkk:

1. Tros- og livssynsfriheten beskyttes for alle.
2. Den enkeltes tros- og livssynspraksis må ikke krenke andres rettigheter og friheter.
3. Ikke-diskriminering: Staten må ikke utsette noen for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling på grunn av deres tros- eller livssynspraksis.
4. Det legges aktivt til rette for alle borgeres tros- og livssynspraksis.
5. Likebehandling: Staten bør tilstrebe at enhver borger får – i prinsipp og i rimelig praksis – samme grad av støtte til sin tros- og livssynsutøvelse.
6. Statens aktive tros- og livssynspolitikkk må i sin utforming vurderes opp mot sentrale fellesverdier: demokrati, rettsstat, menneskerettigheter, ikke-diskriminering og likestilling.
7. Organisert tros- og livssynsutøvelse som mottar statlig støtte, må forventes å vise vilje til åpenhet og vise annen tros- og livssynsutøvelse den samme respekt som en selv forventer og nyter godt av.

8. Alle bør akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom.

Forslagene i NOU 2013: 1 vil i det følgende bli referert til der det er relevant.

2.5.4 Den norske kirke som eget rettssubjekt

I Prop. 55 L (2015–2016) la Kulturdepartementet fram forslag til lov om endringer i kirkeloven med sikte på omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt. Endringene ble vedtatt i Stortinget 18. mai 2016 og sanksjonert ved kongelig resolusjon 27. mai 2016. Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2017.

Det sentrale formålet med endringene var å gi Den norske kirke en rettslig selvstendig handleevne, slik de enkelte soknene allerede hadde. Ved reformen ble det dannet et nytt rettssubjekt for Den norske kirke. Arbeidsgiveransvaret for prestene, prostene, biskopene, de tilsatte ved bispedømmerådene og Kirkerådets administrasjoner, andre som var tilsatt og lønnet av bispedømmerådene eller Kirkerådet, samt tilsatte ved Kirkelig utdanningscenter i nord og ved Svalbard kirke, ble på dette grunnlaget overført fra staten til kirken.

Soknenes selvstendige rettslige stilling som den grunnleggende enheten i Den norske kirke ble videreført. Soknet skulle fortsatt være arbeidsgiver for sine tilsatte og ha sin selvstendige økonomi. Også kommunenes finansieringsansvar for kirkens lokale virksomhet ble ført videre.

Reformen innebar en virksomhetsoverdragelse fra staten til det nye rettssubjektet for Den norske kirke. Statens finansiering av de virksomhetene som ble overført, er opprettholdt gjennom rammetilskudd som er stilt til Kirkemøtets rådighet. Statens finansieringsansvar overfor kirken er det samme som før, og den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene på kirkens område er ført videre.

2.6 Oversikt over gjeldende lovgivning

2.6.1 Innledning

I dette punktet gis en kortfattet oversikt over gjeldende lovgivning og finansieringsordninger for tros- og livssynssamfunnene. Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene er som annen virksomhet underlagt den alminnelige lovgivningen. I noen tilfeller er det også der gitt særlige bestemmelser som uttrykkelig retter seg mot tros- og livssynssamfunn eller deres prester, for-

standere eller tilsvarende, se punkt 21.7 i proposisjonsdelen. Framstillingen i det følgende er likevel begrenset til å gi en framstilling av lovgivningen som vil være direkte berørt av lovforslagene i proposisjonsdelen.

Det vises til kapittel 5 for en framstilling av de relevante bestemmelsene i Grunnloven og i internasjonale konvensjoner, som setter overordnede rammer for lovgivningen.

2.6.2 Trossamfunnsloven og lov om tilskott til livssynssamfunn

Lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn (i det videre omtalt som livssynssamfunnsloven) er en kortfattet lov som i all hovedsak gir regler om utmåling av støtte fra stat og kommune og hvilke vilkår som må være oppfylt for å kunne få offentlig støtte som livssynssamfunn.

Lov 13. juni 1969 nr. 25 om trudemssamfunn og ymist anna (her omtalt som trossamfunnsloven) er også en tilskuddslov, men gir i tillegg mer omfattende bestemmelser om det å tilhøre et trossamfunn og hvilke rettigheter og plikter som følger av dette.

Lovens første kapittel gir bestemmelser som skal sikre trosfriheten. Her gis også regler om medlemskap og tilhørighet til trossamfunn. Formålet med tilhørighetsbestemmelsene er først og fremst å legge grunnlag for beregning av tilskudd til trossamfunn utenom Den norske kirke. Bestemmelsen i lovens første kapittel gjelder også for Den norske kirke, når ikke annet er sagt i trossamfunnsloven eller i kirkeloven.

Lovens andre kapittel retter seg utelukkende mot trossamfunn utenom Den norske kirke. Her fastsettes en ordning for registrering av trossamfunn og hvilke rettigheter og plikter som er knyttet til statusen som registrert trossamfunn, blant annet retten til å kreve tilskudd. Det er videre tatt inn en bestemmelse om at retten til tilskudd også omfatter «andre organiserte trudemssamfunn», dvs. såkalte uregistrerte trossamfunn. Uregistrerte trossamfunn har ikke vigselfrett.

Trossamfunnsloven inneholder også bestemmelser om rett til fri fra arbeid, skolegang mv. ved religiøse høytider.

Trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven gir tros- og livssynssamfunn en lovbestemt rett til å kreve tilskudd fra både stat og kommune. Tilskuddet skal være så stort at det «etter måten svarar om lag» til det som henholdsvis staten og kommunen har budsjettert til Den norske kirke. Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke får etter dette et tilskudd per medlem som

svarer til de bevilgninger Den norske kirke mottar fra stat og kommune per kirkemedlem, med enkelte unntak. Blant annet skal utgifter til Den norske kirke som gjelder alle innbyggere, ikke medregnes i grunnlaget for tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn.

I medhold av trossamfunnsloven er det i forskrift 19. april 2005 nr. 345 om registrerte og uregistrerte trossamfunn gitt nærmere regler blant annet om tildeling av tilskudd. Det er overlatt til Fylkesmannen å utbetale statstilskudd etter loven. Det er med hjemmel i lov fastsatt en ordning som innebærer at Brønnøysundregistrene kontrollerer innsendte medlemslister fra tros- og livssynssamfunn, blant annet for dobbeltmedlemskap. Når den årlige kontrollen er gjennomført, skal Brønnøysundregistrene og Fylkesmannen fysiske slette alle oversikter som inneholder fødselsnummer, og stadfeste dette skriftlig overfor departementet. Tilsvarende bestemmelser er gitt for livssynssamfunn i forskrift 19. april 2005 nr. 346 om tilskott til livssynssamfunn.

Departementet meddeler hvert år i rundskriv til fylkesmennene hvilken sats som skal brukes ved utregningen av statstilskuddet til tros- og livssynssamfunn. Samtidig gis en redegjørelse for beregningen av den fastsatte tilskuddssatsen.

2.6.3 Kirkeloven

Særlige bestemmelser om Den norske kirke er gitt i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven). Loven inneholder forholdsvis omfattende bestemmelser om Den norske kirkes organisering og organer. På flere områder er det overlatt til kirkelige organer, hovedsakelig Kirkemøtet, å gi nærmere regler i medhold av loven. Dette gjelder blant annet bestemmelser om myndighetsforholdene mellom de ulike kirkelige organene,

om organenes sammensetning, oppgaver og virkemåte, om stemmerett og valg, fremgangsmåten ved inn- og utmelding m.m. Bestemmelser og avgjørelser som gjelder kirkelig inndeling og kirkebygg, og som har direkte følger for kommunens finansieringsansvar, gis imidlertid av departementet.

Soknet (menigheten) er etter loven den grunnleggende enheten i Den norske kirke og et selvstendig rettssubjekt. Det er menighetsrådet, og på nærmere angitte områder det kirkelige fellesrådet (fellesorgan for soknene i en kommune) som opptrer på vegne av soknet. Soknet kan ikke løses fra Den norske kirke. Den norske kirke, som representeres av kirkens nasjonale og regionale organer, er også et selvstendig rettssubjekt.

Den norske kirke nasjonalt og regionalt er etter kirkeloven § 2 a finansiert ved tilskudd fra staten. For 2019 er tilskuddet på 2,1 mrd. kroner. Det omfatter i første rekke tilskudd til preste-tjenesten og til bispedømmerrådenes, biskopenes, Kirkerådets og Kirkemøtets virksomhet, men staten gir også tilskudd til andre kirkelige formål, særlig til kirkens trosopplæring. Kirkemøtet bestemmer fordelingen av statens rammetilskudd på formål og oppgaver. Ansvaret for den videre budsjett- og økonomioppfølgingen ligger til Kirkerådet.

Virksomheten i soknene er i hovedsak finansiert av kommunen. Finansieringsansvaret er regulert i kirkeloven § 15 og omfatter utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker, lokalkirkelige stillinger, og administrative kostnader knyttet til soknets organer og deres virksomhet. Også gravplassvirksomheten er finansiert av kommunen. De samlede overføringene fra kommunene til Den norske kirke utgjorde i 2017 ca. 4 mrd. kroner.

3 Tros- og livssynslandskapet i Norge

3.1 Tros- og livssynssamfunnene i tall

Det er i dag om lag 825 tros- og livssynssamfunn som mottar lovbestemte tilskudd fra stat og kommune, i tillegg til Den norske kirke. Antallet samfunn har økt med 69 pst. siden 1999, da det var 488 tilskuddsberettigede samfunn utenom Den norske kirke. I samme periode har antallet tilskuddstellige medlemmer i samfunnene, dvs. personer som det gis tilskudd for etter trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven, nær doblet seg – fra om lag 336 000 til 655 000. I 2018 utgjorde de tilskuddstellige medlemmene i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke 12,3 pst. av befolkningen. De fleste tros- og livssynssamfunnene er små målt i medlemstall. I 2018 hadde nær 90 pst. av samfunnene færre enn 1 000 tilskuddstellige medlemmer. 79 pst. hadde færre enn 500, 65 pst. hadde færre enn 250 og 43 pst. hadde færre enn 100 medlemmer.

Andelen av befolkningen som ikke er medlem i et tros- eller livssynssamfunn, er også stigende. I

perioden 1997–2016 økte andelen fra 7 pst. til 16 pst.⁴ Det er særlig unge og unge voksne som ikke er medlem i et tros- eller livssynssamfunn. I Oslo og Akershus er det vanligere å ikke være medlem i et tros- eller livssynssamfunn enn i andre landsdeler. I Oslo og Akershus var 21 pst. ikke medlem i noe tros- eller livssynssamfunn i 2016. Til sammenligning var andelen 12 pst. på Østlandet for øvrig og 13 pst. på Vestlandet. Andelen i de øvrige landsdelene var 16 pst.

Den norske kirke er det største trossamfunnet i Norge med 3,72 millioner medlemmer og tilhørende (ikke inkludert person bosatt i utlandet) i 2018.⁵ Medlemstallet er relativt stabilt. I 2008 og 2013 hadde kirken henholdsvis 3,87 og 3,84 millioner medlemmer og tilhørende. Nedgangen har vært større når en ser på kirkens medlemstall som andel av befolkningen. I perioden 2008–2018 sank andelen av befolkningen som tilhører Den norske

⁴ SSB: Norsk kulturbarometer 2016

⁵ For mer om tilhørende og medlemsskap, se punkt 13.1.1

Tabell 3.1 Medlemmer i Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, etter religion/livssyn 2008–2018

| | 2008 | | 2018 | | Utvikling i nominelt medlemstall 2008–2018 |
|------------------|---------------------|------------------------------------|---------------------|------------------------------------|--|
| | Antall ¹ | Prosent av befolkning ² | Antall ¹ | Prosent av befolkning ² | |
| Den norske kirke | 3 874 823 | 80,7 % | 3 721 138 | 69,8 % | -4 % |
| Andre kristne | 226 969 | 4,7 % | 355 070 | 6,7 % | +56 % |
| Islamske | 83 684 | 1,7 % | 166 861 | 3,1 % | +99 % |
| Buddhistiske | 11 038 | 0,2 % | 20 077 | 0,4 % | +82 % |
| Hinduistiske | 4 566 | 0,1 % | 10 427 | 0,2 % | +128 % |
| Sikhistiske | 2 537 | 0,05 % | 3 704 | 0,07 % | +46 % |
| Baha'i | 1 024 | 0,02 % | 1 115 | 0,02 % | +9 % |
| Jødiske | 850 | 0,02 % | 789 | 0,01 % | -7 % |
| Livssynssamfunn | 80 659 | 1,7 % | 95 030 | 1,8 % | +18 % |

¹ For tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke oppgis antall tilskuddstellige medlemmer per 1. januar. Medlemstallet for Den norske kirke er per 31. desember.

² Folketallet ved årsskiftet 2008/2009 og 2018/2019.

Kilde: SSB

kirke, fra 80,7 pst. til 69,8 pst. Denne reduserte prosentvise oppslutningen om Den norske kirke skyldes i hovedsak at befolkningsveksten i perioden i stor grad er knyttet til innvandring og da fra land med en annen religiøs demografi enn Norge.⁶ Av de 655 000 tilskuddstellende medlemmene i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke i 2018 tilhørte 54,2 pst. kristne trossamfunn, mens 25,5 pst. var medlem i et islamsk trossamfunn. 14,5 pst. var medlem i et livssynssamfunn (ikke-religiøse samfunn), hvorav Human-Etisk Forbund (HEF) var det største med 91 000 tilskuddstellende medlemmer i 2018. Henholdsvis 1,6 og 3,1 pst. tilhørte hinduistiske eller buddhistiske trossamfunn. Trossamfunn innen sikhisme, baha'i og jødedom hadde til sammen nær 1 pst. av den samlede medlemsmassen i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

Det er til dels store geografiske forskjeller i den relative oppslutningen om tros- og livssynssamfunnene. Sogn og Fjordane hadde den høyeste andelen medlemmer og tilhørige i Den norske kirke i 2018, med 82,6 pst. Andelen var høyere enn 80 pst. også i to andre fylker (Oppland og Nordland). Lavest andel hadde Oslo, der 48,7 pst. av befolkningen var medlemmer eller tilhørige i Den norske kirke. Nest lavest andel hadde Akershus med 65,2 pst. For andre tros- og livssynssamfunn tegner det seg et annerledes bilde. Mer enn en tredjedel av medlemmene i andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke var bosatt i Oslo eller Akershus. Mer enn 60 pst. av medlemmene bodde på Østlandet, det vil si Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo, Telemark, Vestfold og Østfold.⁷

Samlet utgjør kristne og muslimer om lag 93 pst. av den totale medlemsmassen i *trossamfunn* utenom Den norske kirke. Både de kristne og islamske trossamfunnene har samlet opplevd en sterk vekst i perioden 2008–2018, i stor grad som en følge av innvandring. Blant de kristne trossamfunnene er det i hovedsak Den romersk-katolske kirke, som er det største tros- eller livssynssamfunnet utenom Den norske kirke, som står for veksten. I perioden 2008–2018 steg denne kirkens medlemstall fra 54 011 til 157 220 (tilskuddstellende medlemmer), en økning på 191 pst. Nær 45 pst. av medlemmene i kristne trossamfunn utenom Den norske kirke er katolikker.

Det nest største kristne trossamfunnet utenom Den norske kirke er Den evangelisk-lutherske fri-

kirke med om lag 19 200 medlemmer i 2018. Baptistsamfunnet, Misjonskirken og Metodistkirken hadde alle mellom 10 000 og 11 000 medlemmer hver. De alle fleste av de øvrige kristne trossamfunnene er små. Flesteparten er selvstendige, lokale pinsemenigheter som er registrert og mottar tilskudd etter trossamfunnsloven hver for seg. Pinsemenighetene hadde til sammen 40 000 tilskuddstellende medlemmer i 2018. Ortodokse kirker og menigheter hadde i alt bortimot 26 000 medlemmer.

Islam er den nest største religionen i Norge målt i medlemstall, men medlemmene fordeler seg på mer enn 220 trossamfunn. I snitt hadde de islamske trossamfunnene rundt 750 tilskuddstellende medlemmer i 2018. De fleste trossamfunnene er mindre enn dette: bortimot 75 pst. av dem hadde et lavere medlemstall enn snittet. Mer enn halvparten hadde færre enn 500 medlemmer og ca. en tredjedel hadde færre enn 250 medlemmer. Blant de ti største tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke målt i medlemstall, er det ingen islamske trossamfunn. Det største islamske trossamfunnet hadde om lag 9 400 tilskuddstellende medlemmer, noe som utgjorde 1,4 pst. av den samlede medlemsmassen i tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke i 2018.

Antallet islamske trossamfunn i Norge kan til dels bunne i teologiske forskjeller innen islam, og i at norske muslimer tilhører ulike etniske grupper. Norske moskeer er i stor grad organisert etter medlemmenes etnisitet og språk.

Buddhisme er den tredje største religionen i Norge målt i medlemstall. I overkant av 20 000 personer var medlem i et buddhistisk trossamfunn i 2018. Buddhistforbundet (BF) er det største, med om lag 13 550 medlemmer. BF er imidlertid en sammenslutning av flere medlemsorganisasjoner.

Blant tros- og livssynssamfunnene er det ikke bare store forskjeller i medlemstall og geografisk utbredelse, men også i organisasjonsform, styringsstruktur og grad av profesjonalisering.

Mange tros- og livssynssamfunn er organisert som helt selvstendige foreninger med et årsmøte som øverste organ, styre og vedtekter. Andre inngår i internasjonale og hierarkiske strukturer som begrenser selvstyret. Det største tros- eller livssynssamfunnet utenom Den norske kirke, har for eksempel sin øverste ledelse i utlandet (Den romersk-katolske kirke). Slik er det også for flere andre trossamfunn i Norge.

⁶ Tønnesen 2018, jf. Taule 2014

⁷ Kilde: SSB

3.2 Tros- og livssynssamfunnenes virksomhet

Tros- og livssynssamfunn kjennetegnes av at formålet og virksomheten først og fremst handler om kollektiv utøvelse av henholdsvis en religion eller et livssyn. Innenfor denne rammen er det ulikheter mellom samfunnene, både med hensyn til omfang av og innhold i den religiøse aktiviteten og i hvilken grad de driver med annet arbeid, for eksempel av sosial, kulturell eller forretningsmessig art. Mange tros- og livssynssamfunn bidrar med rammer for ritualer i viktige livsfaser som fødsel, ekteskap og dødsfall.

3.2.1 Mer om virksomheten i Den norske kirke

Den norske kirke er det største trossamfunnet i Norge der nær 70 pst. av befolkningen er medlemmer og med menigheter over hele landet. Den er organisert i 1 274 sokn med til sammen 415 fellesråd, 100 prostier og 11 bispedømmer. Til sammen er det ca. 5 700 årsverk i Den norske kirke. Kirken har 1 200 presteårsverk, om lag 300 diakoner, nesten 900 musikere, om lag 1 700 kirkegårds- og kirkebyggansatte og mer enn 700 undervisere. De fleste av de rundt 1 630 kirkebyggene som tilhører Den norske kirke, er eiet av soknene.

Hovedansvaret for gudstjenester og kirkelige handlinger er lagt til presten(e) i menigheten. Soknet, representert ved menighetsrådet og fellesrådet, har ansvar for menighetsbyggende virksomhet, gudstjenesteliv, dåps- og konfirmantundervisning, diakoni, kirkemusikalsk virksomhet som kor, konserter og annet sang- og musikkliv i menigheten, barne- og ungdomsarbeid mv.

Boks 3.1 Sokn i Den norske kirke

Alle medlemmer og tilhørende i Den norske kirke som bor i Norge, er tilknyttet et sokn. Dette er et geografisk område, på samme måte som for eksempel en kommune. Landets største sokn er Spjelkavik og ligger i Ålesund kommune. Dette soknet har 17 897 medlemmer og tilhørende, og ville vært Norges 67. største kommune. Hanestad sokn er derimot Norges minste, med sine 32 medlemmer og tilhørende.

Kilde: Den norske kirke

Alle medlemmer av Den norske kirke som har fylt 15 år, har kirkelig stemmerett, og alle medlemmer som har fylt 18 år kan stille til valg ved kirkevalg. Rundt 8 000 av kirkens medlemmer er valgt inn i menighetsråd og fellesråd. Valg gjennomføres hvert fjerde år. Menighetsrådets viktigste virksomhetsområder er kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakonale tjenester.

I kommuner med flere sokn ivaretas de administrative og økonomiske oppgavene av et fellesorgan for disse soknene: kirkelig fellesråd. Fellesrådet har blant annet ansvar for bygging, drift og vedlikehold av kirker og kirkegårder, arbeidsgiver- og tilsetningsansvar for dem som er tilsatt i soknet og drift av menighets- og prestekontorer mv. Kirkelig fellesråd består av to menighetsrådsmedlemmer fra hvert av soknene i kommunen, en kommunal representant og en prost/prest.

Den norske kirke er inndelt i bispedømmer. Bispedømmene er igjen delt inn i prostier. Inndelingen følger organiseringen av prestetjenesten. Biskopene leder prestetjenesten i sitt bispedømme og fører tilsyn med prestene, de andre kirkelige tilsatte og de kirkelige rådene i sitt bispedømme. Prosten leder prestetjenesten i prostiet og bistår biskopen. Biskopen er prostens nærmeste overordnede. I hvert bispedømme er det et bispedømmeråd, som består av leke medlemmer valgt av menighetsrådene og representanter for prestene og de øvrige kirkelige tilsatte i bispedømmet.

Kirkemøtet er Den norske kirkes høyeste valgte organ og består av medlemmene av bispedømmerådene og fem medlemmer valgt utenom bispedømmerådene, til sammen 116 medlemmer. Kirkemøtet samles én gang i året. Kirkemøtet behandler saker av felles kirkelig karakter. Som øverste representative organ i Den norske kirke fastsetter Kirkemøtet Den norske kirkes liturgi, i tillegg til planer og programmer for kirkelig undervisning, diakoni, kirkemusikk og økumenisk virksomhet, kvalifikasjonskrav og tjenestegrad for særskilte stillinger, gir regler om kirkens inventar og utstyr, og foreslår retningslinjer for kirkelig inndeling.

Rammetilskuddet fra staten stilles til Kirkemøtets disposisjon. Som tilskuddsforvalter skal Kirkemøtet treffe beslutninger om fordelingen av tilskuddet. Kirkemøtets myndighet som tilskuddsforvalter kan delegeres til Kirkerådet etter bestemmelser gitt av Kirkemøtet.

Kirkemøtet velger Kirkerådet. Kirkerådet forbereder sakene som skal behandles av Kirkemøtet, iverksetter Kirkemøtets beslutninger og leder arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger.

Tabell 3.2 Oppslutning om kirkelige handlinger (dåp, konfirmasjon, vigsel og gravferd), antall gudstjenester og gudstjenestedeltakere i Den norske kirke 2008–2018.

| | 2008 | 2018 |
|--|-----------|-----------|
| Døpte | 42 599 | 28 128 |
| Andel døpte av antall fødte | 70,4 % | 51 % |
| Konfirmerte | 41 655 | 35 233 |
| Andel konfirmerte av 15-åring totalt | 66,3 % | 56,2 % |
| Kirkelige gravferder | 38 832 | 35 670 |
| Andel kirkelige gravferder av døde | 93,2 % | 87,3 % |
| Antall kirkelige vigsler | 10 536 | 7 050 |
| Andelen kirkelige vigsler i forhold til alle vigsler | 45 % | 36,4 % |
| Antall gudstjenester | 67 455 | 60 595 |
| Gudstjenestedeltakere | 6 330 752 | 5 325 557 |
| Antall deltakere per gudstjeneste | 93,9 | 87,9 |

Kilde: SSB

Kirkerådet har 15 medlemmer som velges av Kirkemøtet for 4 år. Bispemøtets preses er også medlem i rådet.

Den norske kirke har en utstrakt kulturvirksomhet. I 2017 ble det arrangert over 10 000 konserter og nærmere 3 000 andre kulturarrangementer i kirkene, med totalt nærmere 1,8 millioner besøkende. I tillegg har Den norske kirke om lag 1 700 kor med nærmere 36 000 medlemmer. Antallet har vært jevnt økende de siste fem årene. Det samme har antallet deltakere på konserter og kulturarrangementer.

Den norske kirke driver også et utstrakt barne- og ungdomsarbeid. I 2017 ble det rapportert inn nærmere 16 000 trosopplæringstiltak, med i overkant av 250 000 barn og unge som deltakere. Dette fordeler seg nå på samtlige menigheter, etter at trosopplæringsreformen gradvis har blitt rullet ut siden den ble etablert i 2003. I denne perioden har antallet undervisningsstillinger i Den norske kirke nær blitt firedoblet, fra ca. 200 stillinger i 2003 til over 700 stillinger i 2017. I gjennomsnitt gjennomførte hver menighet 291 timer trosopplæring i 2017, fordelt på 13 tiltak. Stortingets mål da reformen ble etablert, lå på 315 timer, som et sammenhengende og systematisk tilbud som skulle nå bredt ut. Tiltakene som i størst grad realiserer intensjonen om å nå bredden av tilhørige og døpte, er knyttet til konfirmasjonstiden og dåpssamtalen. Utviklingen for de

øvrige tiltakene viser en svakt nedadgående tendens.

Historisk sett har kirken hatt en sentral rolle i behandlingen og omsorgen for syke og andre hjelpetrenende, se boks 2.1, og den moderne diakonien ble bl.a. forløperen til den moderne sykepleien. Også i dag bidrar diakonale aktører sterkt på dette feltet. Ved årtusenskiftet ble det gjennomført en undersøkelse som viste at om lag 10 prosent av det samlede institusjonstilbudet i helse- og omsorgssektoren, målt i heldøgns plasser i institusjon, er drevet av diakonale aktører, og at diakonien utgjør nesten to tredjedeler av den samlede private institusjonsvirksomheten. I tillegg kommer menighetenes diakonale engasjement, som i all hovedsak er knyttet til ikke-institusjonsbasert virksomhet. I 2017 hadde om lag halvparten av landets vel 1 200 menigheter diakonal betjening, fordelt på i overkant av 300 stillinger. Disse stillingene genererte over 17 000 frivillige i diakonalt arbeid i menighetene. Det diakonale arbeidet i menighetene dreier seg om alt fra tiltak mot barnefattigdom, ungdom og sorg, til samarbeidsavtaler med lokalt næringsliv, skole og helsesøster, politi, frivillige organisasjoner og frivilligsentra-ler. Regjeringen har i Granavolden-plattformen tatt til orde for at det skal stimuleres til økt samarbeid mellom kommunene og trossamfunnene for å løse sosiale og diakonale utfordringer.

3.2.2 Mer om virksomheten i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke

Trossamfunn som er registrert hos et fylkesmannsembete etter reglene i trossamfunnsloven,

skal årlig avgi en melding om virksomheten i det foregående året. Barne- og familiedepartementet har gjennomgått et knippe årsmeldinger for 2016 fra trossamfunn registrert hos Fylkesmannen i Oslo og Viken. I tillegg har departementet via

Boks 3.2 Gurdwaraer – sikhenes gudshus

«Alle gurdwaraer (sikhenes gudshus) i Norge har som mål å legge til rette for at medlemmene kan forsterke sin tro og kunnskap om religionen. Dette skjer blant annet ved at kyndige sikher inviteres regelmessig fra utlandet for å bidra med skriftlesning, sang og prekener. I tillegg arrangeres det opplæring av skriftene og sang av hymner på tradisjonelt vis, månedlige arrangement og sommerskole for barn og unge, i til-

legg til andre sosiale aktiviteter. Tempelet er en samleplass, der alle kan få fred og ro til åndelig visdom og meditasjon. Selv om gurdwaraen først og fremst er en religiøs arena for sikher er den åpen for alle, til alle døgnets tider. Dette hviler på et sentralt prinsipp i sikhismen, nemlig likhet uansett kjønn, etnisitet, klasse.»

Gurdwara Sri Nanak Dev Ji, august 2018

Boks 3.3 Det Mosaiske Trossamfunn

«Det Mosaiske Trossamfunns (DMT) utdanningstilbud strekker seg fra ett års alder til 20 års alder med barnehage, kveldskole, lederopplæring og andre utdanningsprogram:

– Den jødiske barnehagen har to avdelinger med kapasitet til 36 barn. Barnehagen er en privat barnehage som følger den norske barnehageloven. Den har fokus på jødisk tro og styrking av barnas jødiske identitet. Iht. barnehagens vedtekter kan det per i dag også gå ikke-jødiske barn i barnehagen på småbarnsavdelingen dersom det er ledige plasser.

– Religionsskole, cheider, på kveldstid er et tilbud for barn fra og med 1. trinn til og med 8. trinn. Her undervises det i den jødiske religion, norsk-jødisk historie og kultur. Det inkluderer også bar og bat mitzva (konfirmasjon) undervisning.

– Ungdom på 9. trinn har tilbud om et eget lederopplæringsprogram (Moreshet) som forbereder de på å bli ledere for de yngre barna i menigheten. Programmet har som en del av undervisningen /studier i jødiske tema, en studietur til en menighet i utlandet, og deltagelse som «junior»-ledere på ett seminar for 1.-4. klasse.

– Våre Spor er et program for ungdom fra 10. trinn til og med 2.vgs. Programmet går over tre år. Ungdommene studerer jødisk historie og kultur i de respektive landene og avslutter med

en ukes reise de selv har planlagt. Våre Spor programmet ruller mellom Øst-Europa, Spania og Israel.

– DMT har også tilbud om et program året etter videregående skole. Dette er et utdanningsprogram over ett år som hovedsakelig er i Israel, men noe studietid i USA og ved Universitetet i Oslo. Etter programmet kan det søkes om å bli «jødiske veivisere». Jødiske veivisere er en del av DMTs prosjekt «informasjonstiltak mot antisemittisme». Veiviserne besøker skoleklasser (hovedsakelig på videregående skole) der de forteller om hvordan det er å være jøde i Norge i dag. Dette utdanningsprogrammet er mulig ved tilskudd fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

– Annet barne- og ungdomsarbeid består i samlinger i samfunnshuset, helgeseminarer, og sommer- og vinterleier. Sommer- og vinterleire er ofte i nordisk sammenheng og de nordiske landene ruller på å være arrangør. I år var det 40 ungdommer på nordisk sommerleir i Norge.

– Shlichot – To unge voksne (20–22 år) fra Israel kommer til menigheten for å jobbe med barn og ungdom som en del av et «utvekslingsprogram» for ett år. De er å finne i den jødiske barnehagen og bidrar sterkt i DMTs ungdomsarbeid.»

Det Mosaiske Trossamfunn, august 2018

Boks 3.4 Idfeiring

«Det er to høytidsdager i året for muslimer. Begge dagene blir feiret og arrangert. I tilknytning til en av disse høytidene arrangerer vi «Id for alle», en festival for store og små, muslimer og ikke-muslimer. Konserter, klovn, nysirkus, tryllekunstner og en rekke aktiviteter for barn, samt matstasjoner var ingredienser under årets festival. Ambulansetjenesten, brannvesenet og politiet var også på plass for barna. 120 unge menn og kvinner fra Norges unge muslimer, Rabitas ungdomsorganisasjon, stod for arrangementet som hadde flere tusen besøkende i år. Statsminister Erna Solberg og byrådsleder Raymond Johansen m.fl. har holdt taler ved våre feiringer.»

Det Islamske Forbundet, august 2018

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) og Norges Kristne Råd (NKR) innhentet informasjon om et utvalg tros- og livssynssamfunn og deres virke rundt omkring i landet.

Årsmeldingene bekrefter at det er alminnelig religionsutøvelse som utgjør kjernen i trossamfunnenes virke. Dette omfatter gudstjenester, fellesbønner og andre religiøse sammenkomster, ritualer, høytidsmarkeringer og trosopplæring.

Trossamfunnene driver i tillegg annet arbeid. Det kan dreie seg om andre aktiviteter for barn og ungdom enn trosopplæring, konflikthåndtering og familierådgivning, tiltak for å fremme integrering, forebygging av radikaliserings og ekstremisme, eldresenter og veldedighet. Samarbeid med offentlige etater, for eksempel barnevernet og politiet, og/eller andre eksterne aktører er vanlig. Mange av trossamfunnene deltar også i tros- og livssynsdialog. I henhold til årsmeldingene har de fleste trossamfunnene en egen barne- eller ungdomsgruppe og flere har en kvinnegruppe. Et flertall opplyser også om at de tar imot besøk fra skoleklasser og andre interesserte. Noen av trossamfunnene opplyser at de besøker eller betjener pasienter på sykehus og innsatte i fengsler.

Migrantkirker og trossamfunn som for eksempel Den katolske kirke og mange moskeer, har et utstrakt sosialt arbeid. Dette handler til dels om at trossamfunn ønsker å være positive bidragsytere i samfunnet, men det kan også være et utslag av at

Boks 3.5 Samfunnsengasjement

«Islamic Cultural Centre (ICC) er også opptatt av at de aktive deltakere og frivillige arbeidere ikke bare engasjerer seg med det interne, men likeså med det eksterne som vil si samfunnskontakt. Moskeen er opptatt med å holde de verdiene som islam og det norske samfunnet medbringer i fellesskap, og er dermed opptatt med å satse på generelt samfunnsengasjement der inkludering, integrering, samhold, toleranse og respekt av menneskeverd praktiseres i det mangfoldige samfunnet. Dette gjør vi gjennom våre aktiviteter og prosjekter, der dialog og kunnskapsbygging på tvers av kulturer, religiøse- og trossamfunn, politiet, institusjoner og andre samfunnsfaglige aktører står i fokus. Som et eksempel på dette engasjerer ICC seg i Religionens dag hvert år sammen med Bydel Gamle Oslo, der vi kommer sammen med andre livs- og trossamfunn i samholdets – og mangfoldighetens navn.

På den andre siden, merker vi at det fortsatt er utfordringer i fellesskapet når det kommer til vårt ønske som norske muslimer med å ha samfunnskontakt, engasjement og dialogarbeid. ICC

har i lang tid registrert økende islamofobi i Norge og Europa, samt økt grad av høyrepopulistiske krefter som utnytter fordommene mange har imot muslimer. Vi ser økt engasjement blant unge som aktiverer seg i moskeen og søker etter identitet. Mange av våre samfunnsaktiviteter som Positiv ungdom, Vår felles fremtid m.fl., handler derfor nettopp om integrering og økt samfunnsengasjement blant de yngre.

De viktigste aktivitetene vi har gjort i de siste årene er å ta imot skoler i dialog- og kompetanse sammenheng. Vi får om lag 8 000 studenter og elever innom for ulike kurs og besøk i løpet av et år. Dette er særlig en ressurskrevende, men et prioritert område for moskeen. Da er det viktig for oss å ha en åpen dialog med unge mennesker i Norge, og ha dialog med trossamfunnet til enhver tid. ICC jobber aktivt med begrepet medborgerskap og initierer aktiviteter som inkluderer folk som normalt ikke tilhører moskeen.»

Islamic Cultural Centre, august 2018

mange trossamfunn etableres som et resultat av større mobilitet på tvers av landegrenser og konflikter i andre deler av verden. Trossamfunn kan derfor ofte være en av de viktigste sosiale institusjonene den første tiden i et nytt land og samfunnet etablerer ulike sosiale ordninger som leksehjelp, diakonalt arbeid, kvinnegrupper, arbeidsmarkedstiltak og tiltak som spesielt skal gi kjennskap til det norske samfunnet og norske lover og regler mv.

3.2.3 Tros- og livssynssamfunnene som en del av det frivillige arbeidet

Tros- og livssynssamfunnene er viktige bidragsytere til sivilsamfunnet og utgjør samlet en betydelig del av frivillig sektor i Norge. Dette går tilbake til blant annet Haugebevegelsen og de mange organisasjonsdannelsene i Norge i 1850-årene, jf. kapittel 2. Frivillighet knyttet til tros- og livssynsmessig virksomhet og omsorgsarbeid var med på å legge grunnlaget for et sterkt frivillig engasjement i Norge:

«Dei første, og kanskje hittil største, frivillighetspolitiske tiltaka kom i 1830- og 1840-åra. Då blei formelle hindringar for organisasjonsdanning fjerna. Opphevinga av konventikkel-

plakaten opna for nye former for religiøse forsamlingar, opphevinga av handels- og handverksprivilegia gav større grad av fridom til den enkelte innbyggjar, og oppheving av opprørslova i 1842 førte til at det ikkje lenger var straffbart å arrangere folkemøte. På denne måten kunne enkeltmenneske samle seg om engasjementet sitt, og foreiningane voks fram. Framveksten blei også i somme tilfelle direkte støtta gjennom statlege løyvingar og ved at staten la til rette for inntektsbringande arbeid for organisasjonane.»⁸

Fremdeles er det slik at en relativt stor andel av den frivillige innsatsen som legges ned av befolkningen, skjer i rammen av virksomheten til tros- og livssynssamfunn. Tros- og livssynssamfunn er også en arena for det lokale kulturlivet.

Sammenlignet med andre land ytes det fremdeles en høy frivillig innsats i Norge. Andelen av befolkningen som deltar i frivillig arbeid, er svært høy, 63 prosent (jf. Meld. St. 10 (2018–2019) s. 24).

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor har utarbeidet rapporten *Oppdaterte tall om frivillig innsats i Norge 1998–2017*.⁹ Den viser

⁸ Meld. St. 10 (2018–2019) s. 11–12

Boks 3.6 Herøy Frikyrkje

«Det yrer av liv fra tidlig søndag morgen til langt ut på ettermiddagen. En praktisk gruppe har gjort om kirketorget til «gymsal» for at de tre ulike søndagsskolegruppene skal ha ulike typer aktivitet som del av sitt opplegget. En annen praktisk gruppe sørger for å gjøre kirketorget klart til sosialt fellesskap rundt kirkekaffien når aktiviteten er over. Flere gudstjenesteteam sørger for å gi de ulike gudstjenestene et variert uttrykk, noe som egner seg godt i en generasjonsmenighet.

Men Herøy Frikyrkje er mer enn søndag.

Nærmere 100 barn samles hver uke i Herøy FSK Sjø, sjøspeidergruppa som Herøy Frikyrkje startet for fire år siden, og det er mange som må vente før de får begynne. Det samme antallet møtes annenhver uke til korøvelse i menighetens tre barnekor. Til sammen møtes mer enn 300 barn og unge på de mange aktivitetstilbudene som drives i regi av Herøy Frikyrkje og de

aller fleste av disse er uten menighetstilknytning til Herøy Frikyrkje. Dette gjelder også menighetens konfirmentarbeid som inneværende skoleår har 24 konfirmanter, hvorav bare tre er tilhørende i Herøy Frikyrkje, eller gudstjenestene som er i jevn vekst og når langt ut over menighetens egne medlemmer.

Herøy Frikyrkje har siden etableringen i 1912 blitt en sentral institusjon i Herøy kommune. Menigheten utfordres til samarbeid i alt fra konferanser til arrangement. Kirken, med sitt nye og attraktive bygg, er aktivt i bruk til alt fra kommunale fagdager, konferanser og konserter.

Herøy Frikyrkje har, med egen styrerepresentant, hatt en naturlig plass i Frivillig Herøy, vært aktiv deltaker og initiativtaker til et variert økumenisk arbeid, og medarrangør på feiring av internasjonale fester.»

Herøy Frikyrkje, august 2018

at 8 pst. av befolkningen utførte frivillig arbeid for organisasjoner innenfor feltet religion og livssyn i 2017. Blant dem som svarte at de hadde utført frivillig arbeid, hadde 13 pst. utført arbeid for en religions- eller livssynsbasert organisasjon. Til sammenlikning viser rapporten at 39 pst. av de frivillige hadde utført arbeid for idretts- og sportsorganisasjoner. Den frivillige innsatsen i tros- og livssynssamfunn er i mindre grad preget av de sosioøkonomiske skillene som preger frivilligheten generelt, der personer med høy utdanning, stabil tilknytning til arbeidslivet og høy utdanning i større grad deltar.¹⁰

Som det fremgår av punktene 3.2.1 og 3.2.2 har Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn et bredt spekter av aktiviteter og tilbud. En stor del av denne virksomheten er drevet på frivillig basis. I Den norske kirke er det om lag 100 000 frivillige som bidrar på gudstjenester, i barne- og ungdomsarbeid, i diakonien, kulturaktiviteter og komiteer og utvalg m.m. I mange små og store tros- og livssynssamfunn utgjør den frivillige innsatsen ofte hovedgrunnet for tros- eller livssynssamfunnets virksomhet.

3.3 Befolkningens deltakelse i tros- og livssynsmøter

Siden 1994 har SSB i sine undersøkelser om befolkningens kulturbruk, som publiseres i Norsk kulturbarometer, målt deltakelse i tros- og livssynsmøter. Med tros- og livssynsmøte menes «gudstjenester, messer eller møter arrangert av trossamfunn eller organisasjoner som representerer ikke-religiøse livssyn». Dåp, konfirmasjon, bryllup og begravelser er ikke medregnet.

Befolkningens deltakelse i tros- og livssynsmøter er relativt stabil. I perioden 1994–2016 varierte andelen som hadde vært på minst ett tros- eller livssynsmøte i løpet av de siste 12 måneder, mellom 34 og 41 pst. I 1994 var andelen 39 pst., mens den var 36 pst. i 2016. Antall besøk i snitt hadde imidlertid en større nedgang, fra 3,7 i 1994 til 2,9 i 2016 – en nedgang på 21,6 pst. Blant dem som hadde vært på slike møter siste 12 måneder, var antallet besøk i snitt 8,1 i 2016. Likevel er møter i regi av tros- og livssynssamfunn blant de kulturaktivitetene som nordmenn i snitt benytter seg oftest av.

Kvinner deltar i større grad enn menn. I 2016 hadde 41 pst. av kvinnene og 31 pst. av mennene

vært på et tros- eller livssynsmøte. Videre er det særlig barn og eldre som går på slike møter. Blant barn i alderen 9–15 år deltok 52 pst. i 2016. I aldersgruppen 67–79 år var andelen 38 pst. Andelen var lavest i aldersgruppene 16–24 år og 25–44 år, med 31 pst.

Det er ikke en klar sammenheng mellom deltakelse på tros- og livssynsmøter og utdanningsnivå, husholdningsinntekt eller bostedsstrøk (tett- eller spredtbygd). Det er heller ikke noen store skiller mellom landsdelene. Sør-Vestlandet er likevel den landsdelen der befolkningen går på flest møter per år.

I 2016 representerte deltakelse i tros- og livssynsmøter 12 pst. av befolkningens kulturaktiviteter. Til sammenlikning representerte idrettsarrangement 30 pst., folkebibliotekene 18 pst. og kinobesøk 12 pst.

3.4 Tros- og livssynssamfunnenes økonomi

3.4.1 Inntektsbildet

Den norske kirke blir i hovedsak finansiert ved statlige og kommunale midler. Størrelsen på de offentlige tilskuddene fastsettes i de årlige budsjettvedtakene som fattes av Stortinget og landets kommunestyre etter henholdsvis budsjettsøknad fra Kirkerådet og budsjettforslag fra kirkelig fellesting – og uavhengig av kirkens medlemstall. Samlet utgjør den offentlige finansieringen ca. 5,5 mrd. kroner, ca. 3,5 mrd. fra kommunene og ca. 2 mrd. kroner fra staten. Utover medlemmers bidrag gjennom frivillig og ulønnet arbeid, har Den norske kirke beskjedne egeninntekter gjennom gaver o.l. Departementet viser til kapittel 15 for en mer detaljert gjennomgang av Den norske kirkes økonomi.

Forskning fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor kan tyde på at tros- og livssynssamfunn – med unntak for Den norske kirke – generelt ikke utmerker seg som særskilt avhengige av offentlige tilskudd sammenlignet med andre kategorier av frivillige organisasjoner.

I rapporten *Finansiering og rammevilkår for frivillig sektor*¹¹ gjøres det rede for funn fra undersøkelser av endringer i inntektsgrunnet til frivillige lag og organisasjoner i Norge i perioden 2005–2015.

Frivillige organisasjoners inntekter er ifølge rapporten hovedsakelig innenfor kategoriene:

⁹ Fladmoe, Sivesind og Arnesen 2018

¹⁰ Meld. St. 10 (2018–2019) s. 27

¹¹ Arnesen og Sivesind 2017

Tabell 3.3 Prosentvis fordeling av tros- og livssynsorganisasjoners inntektskilder sammenlignet med frivillige organisasjoner totalt, 2005–2015. Nasjonale organisasjoner og lokale lag/foreninger (N og L)

| Inntektsgrunnlag | Tros- og livssynsorganisasjoner ¹ | | | | Totalt for frivillige organisasjoner ² | | | |
|---------------------------|--|----|------|----|---|----|------|----|
| | 2005 | | 2015 | | 2005 | | 2015 | |
| | N | L | N | L | N | L | N | L |
| Egegengererte inntekter | 20 | 25 | 15 | 17 | 23 | 50 | 17 | 49 |
| Private bidrag | 48 | 30 | 42 | 42 | 35 | 21 | 38 | 24 |
| Offentlig støtte | 29 | 24 | 38 | 19 | 39 | 18 | 43 | 14 |
| Overføringer fra org.ledd | 0 | 19 | 0 | 20 | 0 | 8 | 0 | 8 |
| Andre inntekter | 2 | 2 | 4 | 1 | 3 | 2 | 2 | 5 |

¹ Kategorien omfatter mer enn tros- og livssynssamfunn, for eksempel misjonsorganisasjoner.

² Inkludert tros- og livssynsorganisasjoner

Kilde: Arnesen og Sivesind, 2017

- egengenererte inntekter, for eksempel medlemskontingenter og salg av varer og tjenester
- private bidrag, for eksempel sponing, tilskudd fra stiftelser og pengegaver, inkludert testamenteringer
- offentlig støtte, dvs. tilskudd fra stat, fylke og kommune og spillemidler

Private bidrag er den største inntektskilden for tros- og livssynsorganisasjonene. Disse er nærmest utelukkende individuelle bidrag i form av gaver og innsamlinger. Tros- og livssynsorganisasjonene skiller seg i så henseende fra andre frivillige organisasjoner, som i større grad mottar bidrag fra bedrifter, organisasjoner, stiftelser eller i form av sponing.

Rapporten fremhever at medlemmene er særlig viktig for tros- og livssynsorganisasjonenes økonomi:

«På tros- og livssynfeltet er medlemskap viktig fordi det kan bidra til å utløse offentlig støtte. Imidlertid er også denne støtten avhengig av antallet medlemmer i Den norske kirke, noe som organisasjonene naturligvis ikke har noen kontroll over. Mange lag og foreninger baserer seg derfor i større grad på gaver og kollekter enn medlemskontingenter i ordinær forstand. Det er likevel ofte de som er medlem i en menighet eller kirke som gir.»¹²

Stålsett-utvalget så på flere kilder for å få en viss oversikt over tros- og livssynssamfunnenes økonomi, og fant blant annet følgende:

«En del trossamfunn er lite avhengige av offentlig støtte. De har store gaveinntekter og/eller krav om medlemskontingent. Det Mosaiske Trossamfund, og mange protestantiske trossamfunn utenfor Den norske kirke har store inntekter ut over offentlige tilskudd. I størrelsesorden fra 80 prosent til over 90 prosent av inntektene kan komme fra andre kilder enn offentlig tilskudd. Store gaveinntekter vises også ved omfanget av gaveinntekter som gir grunnlag for skattefradrag for giverne, jf. kapittel 22.3.8. Andre trossamfunn som for eksempel store islamske trossamfunn har et inntektsbilde som likner på inntektsbildet til Den norske kirke, ved at godt over 90 prosent av inntektene kan komme som offentlige tilskudd»¹³

3.4.2 De særskilte tilskuddsordningene for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke

De offentlige tilskuddene til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke er regulert i trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven. Størrelsen på tilskuddene er regelstyrt og påvirkes av tre faktorer: Statens og kommunenes utgifter til Den norske kirke, antall medlemmer og tilhørende i Den norske kirke og antall tilskuddstellende medlemmer i samfunnene utenom Den norske kirke. Samtlige faktorer har over tid hatt en utvikling som gir økte tilskuddsutbetalinger.

Statens utgifter til Den norske kirke økte med 64 pst. fra 2007 til 2017. I samme periode økte den

¹² Arnesen og Sivesind, 2017, s. 61

¹³ NOU 2013: 1 s. 322

Tabell 3.4 Utvikling i tilskuddsordningene for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, 2007–2017

| År | Statens utgifter Dnk (i 1000 kr) ¹ | Medlemmer og tilhørende Dnk ² | Statstilskudd per medlem | Tilskudds-tellende medlemmer i tros- og livssynssamfunn | Samlet stats-tilskudd (i 1000 kr) ³ | Samlet kommunalt tilskudd (i 1000 kr) |
|------|---|--|--------------------------|---|--|---------------------------------------|
| 2007 | 1 255 920 | 3 871 513 | 324 | 404 139 | 125 897 | 159 934 |
| 2012 | 1 556 952 | 3 851 145 | 404 | 510 684 | 206 051 | 237 066 |
| 2017 | 2 062 323 | 3 832 110 | 538 | 619 222 | 324 266 | 353 731 |

¹ Beløpet som inngår i grunnlaget for satsen for beregning av statstilskudd. I beregningen inngår statens nettoutgifter til driften av Den norske kirke (statsbudsjettet), og et beregnet nettobidrag fra Opplysningsvesenets fond til driften av kirken.

² Medlemstallet som inngår i grunnlaget for satsen for beregning av statstilskudd. F.o.m. 2013 har medlemstallet inkludert utvandrede medlemmer av Den norske kirke

³ Beløpet kan omfatte utbetaling av statstilskudd for foregående år.

samlede utbetalingen av statstilskudd til andre samfunn med 158 pst. Forskjellen skyldes at Den norske kirkes medlemstall har gått ned, mens medlemstallet i de øvrige samfunnene har gått opp.

Flere tros- og livssynssamfunn mottar også offentlige tilskudd under andre ordninger, inklusive momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner og tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner.

3.4.3 Andre offentlige tilskudds- og støtteordninger

3.4.3.1 Momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner

Soknene i Den norske kirke inngår i momskompensasjonsordningen for kommunesektoren. I statens rammetilskudd blir det kompensert for at Den norske kirke betaler merverdiavgift. Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke kan søke om tilskudd fra momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner.

Momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner forvaltes av Lotteri- og stiftelsestilsynet. Tilskuddsordningen skal kompensere for kostnader som frivillige organisasjoner har til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester. Formålet med ordningen er å fremme frivillig aktivitet. Målgruppen er frivillige organisasjoner som som er registrert i Frivillighetsregisteret, jf. frivillighetsregisterloven §§ 3 og 4, avgrenset til

- demokratiske ikke-økonomiske foreninger
- tros- og livssynsorganisasjoner
- stiftelser

I 2018 var den samlede tildelingen av tilskudd på 1,4 mrd. kroner. Tros- og livssynsorganisasjoner (i vid forstand, dvs. både tros- og livssynssamfunn eller sammenslutninger av disse, misjonsorganisasjoner og andre organisasjoner med et religiøst eller livssynsmessig definert verdigrunnlag og/eller formål, for eksempel Kirkens Bymisjon, Kirkens Nødhjelp, Strømmestiftelsen og Norges Speiderforbund) mottok samlet ca. 235 millioner kroner fra ordningen.¹⁴

3.4.3.2 Tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner

Etter forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner gis det statlig grunnstøtte til barne- og ungdomsorganisasjoner. Ordningene forvaltes av Fordelingsutvalget, som er et forvaltningsorgan underlagt Barne- og familiedepartementet.

Formålet med tilskuddsordningene er å legge til rette for barn og ungdoms deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjonene. Tilskuddsordningene skal stimulere organisasjonene til engasjement og medansvar nasjonalt og/eller internasjonalt, og sikre organisasjonene som arena for medbestemmelse og demokrati. Tilskudd kan gis til frivillige landsomfattende organisasjoner som ved sine vedtekter:

- 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,

¹⁴ Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet

- ikke er i strid med norsk lovgivning, og kan vise til at et eventuelt overskudd tilfaller organisasjonen eller andre samfunnsnyttige formål,
- ikke skaper hindre for full deltakelse for barn og ungdom fra alle samfunnsgrupper, uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering, og
- sikrer at også medlemmer under 15 år har arenaer hvor de kan fremme sine synspunkter eller øve innflytelse over arbeidet i organisasjonen.

Idrettsorganisasjoner, interesseorganisasjoner for barn og ungdom i utdanning og partipolitiske organisasjoner er blant organisasjonstypene som ikke er berettiget til tilskudd.

I 2017 ble det totalt tildelt nær 117 mill. kroner til i alt 90 organisasjoner. Departementets egen gjennomgang av Fordelingsutvalgets offentlige oversikt over tilskuddsmottakerne viser at tros- og livssynsorganisasjoner, herunder organisasjoner som hører inn under et tros- eller livssynssamfunn som er tilskuddsberettiget etter trossamfunnsloven eller livssynssamfunnsloven, mottok til sammen 54,4 mill. kroner.

3.4.3.3 Frifond

Formålet med Frifond er å stimulere barn og unges aktivitet og deltakelse lokalt, og å bedre rammebetingelsene for frivillige organisasjoner og grupper medlemsbaserte virke på lokalt nivå.

Frifond fordeles fra spilleoverskuddet fra Norsk Tipping AS. For 2018 ble det fordelt i underkant av 200 mill. kroner til Frifond. Midlene fordeles til de to paraplyorganisasjonene Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) og Norsk musikkråd, som fordeler midlene videre til lokal aktivitet gjennom Frifond. Den største andelen av midlene fordeles til lokale lag gjennom sentralleddet til landsdekkende, frivillige og demokratiske organisasjoner med barne- og ungdomsaktivitet i ordningen Frifond organisasjon.

Tildelingen baseres på antall tellende lokallag og antall tellende medlemmer. Det er ikke krav om at organisasjonen må være medlem av LNU for å søke Frifondmidler. Det ble i 2018 fordelt 43,8 mill. kroner fra ordningen til organisasjoner som definerte seg som livssynsbaserte organisasjoner. Barne- og ungdomsorganisasjoner som

ikke er selvstendige fra sitt tilknyttede tros- eller livssynssamfunn, får ikke støtte fra Frifond.

3.4.3.4 Skattefradrag for gaver til frivillige organisasjoner

Etter skatteloven § 6-50 gis det skattefradrag for pengegaver til selskap, stiftelse eller sammenslutning som har nasjonalt omfang og sete i Norge eller i en annen EØS-stat, som ikke har erverv til formål, og som driver

- omsorgs- og helsefremmende arbeid for barn eller ungdom, og for eldre, syke, funksjonshemmede eller andre svakstilte grupper,
- barne- og ungdomsrettet arbeid innen musikk, teater, litteratur, dans, idrett, friluftsliv o.l.,
- religiøs eller annen livssynsrettet virksomhet,
- virksomhet til vern av menneskerettigheter eller utviklingshjelp,
- katastrofehjelp og virksomhet til forebygging av ulykker og skader, eller
- kulturvern, miljøvern, naturvern eller dyrevern.

Gaven må være på minst 500 kroner til én organisasjon i løpet av inntektsåret. Privatpersoner kan maksimalt få fradrag for gaver med til sammen 50 000 kroner årlig (sats i 2019).

På Skatteetatens nettsider offentliggjøres lister over hvilke organisasjoner som er godkjent under ordningen. Videre publiserer etaten årlige oversikter over hvilke organisasjoner som har mottatt innberettede gaver, og det samlede gavebeløp til hver enkelt organisasjon.

Gavene med fradragsrett for skatteåret 2017 utgjorde totalt 4,1 mrd. kroner (inkluderer også gavebeløp som det ved skattefastsettingen ikke kan gis fradrag for på grunn av maksimalbeløpet for fradrag). I skatteåret 2017 kunne man maksimalt få fradrag for gaver for til sammen 30 000 kroner. 455 organisasjoner mottok gaver under ordningen, herunder Den norske kirke.

Departementets egen gjennomgang av Skatteetatens oversikt over organisasjoner som mottok gave med fradragsrett for 2017, viser at det samlede gavebeløpet til tros- og livssynsorganisasjoner (i vid forstand) var på nær 1,7 mrd. kroner. Blant organisasjonene med de 50 høyeste samlede gavebeløpene, finner man 34 tros- og livssynsorganisasjoner. Alle bortsett fra én, var kristne organisasjoner.

4 Tros- og livssynspolitikk og lovverk i de nordiske landene

4.1 Innledning

Norge er ikke alene om å ha historisk tette bånd mellom stat og religion. Det har i de fleste europeiske land vært en nær relasjon mellom staten og religionen. I land som gjennomgikk den protestantiske reformasjonen, ble religionen i større grad enn tidligere et redskap for staten i maktutøvelse og nasjonsbygging. Konkrete historiske forhold i de enkelte land har formet relasjonen mellom stat og religion på en slik måte at det i dag likevel ikke finnes en felles modell for forholdet mellom stat og religion i Europa.

De nordiske landene har utviklet seg noe ulikt med hensyn til lovgivning og støtteordninger for tros- og livssynssamfunn. Samtidig er de nordiske landene de landene det er mest naturlig å sammenlikne seg med.

Nedenfor følger en beskrivelse av hvordan forholdet mellom stat og religion er innrettet i de nordiske landene. Hovedvekten i framstillingen i dette kapitlet er på lovverk og økonomiske ordninger.

4.2 Sverige

Ved årtusenskiftet ble det gjennomført endringer i grunnlov, kirkelov og trossamfunnslov i Sverige som medførte endrede relasjoner mellom kirke og stat. Det ble innført en ny rettslig form eller status («associationsform») som registrert trossamfunn. Sekulære livssynsorganisasjoner kan ikke få status som registrert trossamfunn.

For å bli registrert må trossamfunnet ha statutter med bestemmelser om dets formål og om hvordan det tas avgjørelser i samfunnet, samt et styre eller tilsvarende organ. Videre må trossamfunnets navn være egnet til å skille virksomheten fra andres. Loven fastslår også at aksjeselskap, økonomiske foreninger og stiftelser ikke kan registreres etter loven.

Det er videre gitt en egen kortfattet rammelov om Svenska kyrkan der kirken betegnes som folkekirke. Hovedinnholdet i loven er at kirken og dens bispedømmer, menigheter og sammen-

lutninger av menigheter har selvstendig rettslig handleevne.

Svenska kyrkan hadde i 2017 ca. 6 millioner medlemmer, som svarte til 59,4 pst. av befolkningen. Medlemstallet falt med 1,6 pst. i 2017. Kirken finansieres i hovedsak gjennom medlemmenes *kyrkoavgift*. Kirken har også betydelige finansinntekter og inntekter fra skog- og jordbruksseidomme som prestene tidligere ble lønnet fra. Svenska kyrkan har rett til statlig hjelp med blant annet å fastsette og inndrive kyrkoavgiften fra dem som tilhører kirken. Regjeringen kan beslutte at også andre registrerte trossamfunn skal få slik bistand.

Formålet med støtten til trossamfunn er å skape forutsetninger for at registrerte trossamfunn utenom Svenska kyrkan kan drive en aktiv og langsiktig religiøs virksomhet i form av gudstjenester, sjelesorg, undervisning og omsorg. Det er bare trossamfunn som bidrar til å opprettholde og styrke de grunnleggende verdiene som samfunnet hviler på, og som er stabilt og har en egen livskraft, som kan få statsstøtte. I Tillämpningsföreskrifter för statsbidrag till trossamfund er det fastsatt nærmere regler om vilkår for støtte, blant annet må trossamfunnet ha hatt virksomhet i Sverige i minst fem år, det må betjene minst 3000 personer (samfunn som er en del av et stort internasjonalt trossamfunn, kan få unntak fra kravet), virksomheten skal i hovedsak være finansiert av medlemmer som er bosatt i Sverige, og trossamfunnet må disponere lokaler for sin virksomhet. Regjeringen avgjør hvilke trossamfunn og sammenslutninger som kan få statsstøtte. I dag er det 22 støtteberettigede trossamfunn og sammenslutninger av trossamfunn. De støtteberettigede samfunnene og sammenslutningen hadde i alt ca. 845 000 «bidragsgrundande personer» i 2017. Statsstøtte kan etter loven gis i to former: som direkte tilskudd og som bistand til innkreving av medlemsavgift. Ved fordeling av direkte tilskudd skal det tas i betraktning om trossamfunnet får bistand til innkreving av medlemsavgift.

Det gis tre typer tilskudd til trossamfunn: organisasjons-, virksomhets- og prosjekttilskudd. Organisasjonstilskudd gis til trossamfunn og for-

samlinger for at de skal kunne drive en aktiv og langsiktig innrettet religiøs virksomhet sentralt og lokalt. Formålet med tilskudd til lokal virksomhet er å sette forsamlinger i stand til å holde gudstjenester, gi sjelesorg samt drive undervisning og omsorg. Tilskudd til sentral virksomhet skal ikke overstige 10 pst. av trossamfunnets samlede organisasjonstilskudd i løpet av ett år. Mottar trossamfunnet statlig bistand til innkreving av medlemsavgift, skal statens kostnader ved innkrevingen trekkes fra organisasjonstilskuddet. Virksomhetstilskudd gis til bestemte teologiske utdanninger og til åndelig omsorg i sykehus. Prosjekttilskudd gis til forsamlinger som behøver midlene for å kunne holde lokaler til religiøs virksomhet. Tilskudd til lokaler kan gis til anskaffelser gjennom nybygg eller kjøp av lokaler, til ombygging eller istandsetting av lokaler, til tilpassing for personer med nedsett funksjonsevne og til sikkerhetstiltak.

Trossamfunn og forsamlinger som i hovedsak betjener innvandrere, kan få prosjekttilskudd i maksimum tre år for å bygge opp en sentral eller lokal virksomhet i Sverige. Videre kan det gis prosjekttilskudd til utdanning og videreutdanning av personell i trossamfunn som mangler utdanningsinstitusjoner i Sverige.

Tilskuddsordningene for trossamfunnene utenom Svenska kyrkan forvaltes av Myndigheten för stöd till trossamfund (SST). I tillegg til å forvalte tilskuddsordninger er organet et ekspertorgan og skal fremme dialog mellom staten og trossamfunnene.

Ifølge SST ble det i 2017 utbetalt totalt 84,8 millioner svenske kroner i statstilskudd til trossamfunnene og sammenslutningene. Flere av de tilskuddsberettigede trossamfunnene er omfattet av ordningen med statlig innkreving av medlemsavgiften. Medlemsavgiften fastsettes av de enkelte trossamfunnene og betales fullt ut av de enkelte medlemmene.

Rettstvister om statens avslag på Jehovas Vitners søknad om støtte ble behandlet av Sveriges høyeste forvaltningsdomstol. Blant annet på bakgrunn av dette ble det 30. juni 2016 iverksatt et arbeid for å utrede et nytt regelverk om statsstøtte til trossamfunn med «förttydligade krav på demokratiska värderingar». Utredningen ble lagt frem i januar 2018 (SOU 2018: 18). Utredningen foreslår blant annet nytt formål for støtten, endringer i innretningen av tilskudd, en ny definisjon av hva et trossamfunn er, nye formelle krav for støtten til trossamfunn, et tydelig demokratikriterium, bestemmelser om tilbakekall av støtte, og at SST – ikke regjeringen – skal fatte beslutninger i saker som angår trossamfunnene.

4.3 Finland

Grunnloven fastslår i § 11 at enhver har religionsfrihet. To kirkesamfunn har tradisjonelt hatt en særlig stilling og kan betegnes som Finlands folkekirker: Den evangelisk-lutherska kyrkan og Ortodoxa kyrkosamfundet. 70 pst. av befolkningen tilhører førstnevnte, mens ca. 1,1 pst. tilhører sistnevnte (2016). Grunnloven og annen lovgivning gir de to kirkene en særskilt tilknytning til staten ved at de har offentligrettslig status (øvrige trossamfunn kan kun oppnå privatrettslig status). I 2016 gikk man bort fra ordningen med at en andel av næringslivsskatten tilfalt folkekirkene, men medlemmer av folkekirken betaler kirkeskatt til stat og kommune. I 2016 hadde den evangeliske kirken skatteinntekter på 890 millioner euro. I tillegg bevilges midler over statsbudsjettet. For 2016 var tildelingen 114 millioner euro til den evangeliske kirken og 2,5 millioner euro til den ortodokse. Det gis også statlig støtte til samfunnsoppgaver som begravelse og vielser. For 2016 var denne støtten 1,3 millioner euro til den evangeliske kirken og 28 000 euro til den ortodokse kirken.

Trossamfunn utenom folkekirkene kan søke om å bli registrert trossamfunn og dermed få adgang til å søke om vigselmyndighet og økonomisk støtte fra staten. Støtten beregnes på grunnlag av trossamfunnets medlemstall. Ikke-religiøse livssynssamfunn kan ikke bli registrert etter loven. Trossamfunnet kan ikke ha økonomisk vinning som formål eller i hovedsak drive økonomisk virksomhet. For å bli registrert må trossamfunnet ha minst 20 medlemmer over 18 år og en *samfundssordning* (vedtekter/statutter). Loven stiller spesifikke krav til hva statuttene skal inneholde eller omhandle, deriblant trossamfunnets formål og virksomhet, hvordan medlemmer opptas, utøvelse av beslutningsmyndighet i trossamfunnet, antall styremedlemmer, plikt til å betale medlemsavgift, statuttendringer og oppløsning.

Patent- og registerstyrelsen avgjør saker om registrering av trossamfunn og fører registeret over trossamfunn. Før Patent- og registerstyrelsen fatter vedtak om registrering, skal det innhentes en uttalelse fra en sakkyndig nemnd nedsatt av Undervisningsministeriet.

23 trossamfunn fikk tilskudd i 2016. Tilskuddene utgjorde til sammen 532 000 euro eller ca. 5 millioner norske kroner. Beløpet tilsvarer ca. 6 kroner per medlem (i 2015).

Etter religionsfrihetslagen er det forbudt å være medlem i flere registrerte trossamfunn samtidig, og opplysninger om medlemskap i trossam-

funn registreres i folkeregisteret. Medlemsregisterføring i folkekirken og i de registrerte trossamfunnene er regulert i en egen lov, Lag om trossamfundens medlemsregister.

4.4 Danmark

Den danske grunnloven har flere bestemmelser som til sammen uttrykker retten til religionsfrihet og rett til å danne trossamfunn (§§ 67–70). Samtidig slår grunnloven fast at Den danske folkekirken er en evangelisk-luthersk kirke som støttes av staten (§ 4). Det er ikke etablert egne organer for ledelse av kirken på nasjonalt nivå. De alminnelige øverste statsorganene er de øverste myndigheter i kirkelige anliggender. Det er ikke en egen lov om folkekirken. Forhold vedrørende denne reguleres i alminnelig rett og ved 17 særlige lover. Biskopene i folkekirken blir formelt utnevnt av Dronningen på grunnlag av avstemning i bispedømmets egen valgforsamling.

Folkekirkens utgifter dekkes gjennom skattlegging av kirkens medlemmer og ved statstilskudd (til lønn, pensjon og bevaringsverdige kirker). Utgiftene til innkrevingen av kirkeskatt dekkes av staten.

I desember 2014 ble det nedsatt et offentlig utvalg, Trossamfundsudvalget, som fikk i mandat å utrede en «sammenhengende lovregulering af forholdene for andre trossamfund end folkekirken». Utredningen ble avgitt i mars 2017. Lov om trossamfund uden for folkekirken ble vedtatt av Folketinget i desember 2017 og trådte i kraft 1. januar 2018.

Andre trossamfunn enn folkekirken får verken støtte til innkreving av medlemsavgift eller direkte statstilskudd, men de kan søke om å bli registrert som «anerkendt» trossamfunn etter lov om trossamfund uden for folkekirken. (Ikke-religiøse livssynssamfunn omfattes ikke av ordningen.) Anerkjente trossamfunn kan få vigselfmyndighet (tildeles en myndig person i trossamfunnet), skattefordeler og oppholdstillatelse for utenlandske forkynnere. I tillegg kan de få en indirekte statsstøtte i form av skattefradrag til gavegivere.

For å kunne bli registrert som anerkjent må trossamfunnet ha minst myndige 50 medlemmer som har enten fast bopel i Danmark eller dansk statsborgerskap. Videre er det et vilkår at trossamfunnet ikke oppfordrer til eller begår lovbrudd. Anerkjennelsen kan tilbakekalles når trossamfunnet ikke lenger fyller vilkårene eller ikke overholder sine forpliktelser etter loven.

Søknader om anerkjennelse avgjøres av Kirkeministeriet. Kirkeministeriet videresender søknadene til Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund. Utvalget, som består av fire medlemmer som er sakkyndige innen religionsvitenskap, teologi og rettsvitenskap, vurderer søknadene og gir en innstilling om utfallet til ministeriet, som deretter treffer en avgjørelse. (Utvalgets innstilling er ikke bindende for ministeriet.) Det er rundt 200 anerkjente trossamfunn i Danmark.

Ifølge tall per 1. oktober 2017 har folkekirken 4,35 millioner medlemmer, det vil si 75,3 prosent av den danske befolkningen. Antallet er synkende. I 2016 ble 68,2 prosent av alle nyfødte døpt i folkekirken. Antallet årlige utmeldinger av folkekirken har de seneste 10 år ligget mellom 9 000 og 24 000.

4.5 Island

Retten til religionsfrihet er nedfelt i den islandske grunnloven. Grunnloven fastslår også at Den evangelisk-lutherske kirke er Islands folkekirke, og at den som sådan skal støttes og beskyttes av staten. Lovgivningen definerer Den evangelisk-lutherske kirke som et selvstendig trossamfunn og som en egen juridisk enhet med eiendomsrett. Det årlige kirketinget er ifølge loven den øverste kirkelige myndighet, noe Alltinget var tidligere.

Den evangelisk-lutherske kirke og andre, registrerte tros- og livssynssamfunn får et årlig statstilskudd beregnet ut fra antall medlemmer over 16 år (den religiøse myndighetsalderen på Island). En andel av inntektsskatten til medlemmene over 16 år (samme sum for alle) fordeles videre som tilskudd. Staten beregner livssynsavgiften etter hvor mange medlemmer trossamfunnet har. (Avgiften blir ikke innkrevd og er mer et tilskudd enn en avgift, selv om det omtales som avgift på islandsk.) Hvert medlem over 16 år tilsvare ca. 871 norske kroner per år i tilskudd (2018). Pengene fordeles til trossamfunnene – herunder folkekirken – etter medlemstall.

For å komme inn under ordningen med statstilskudd etter medlemstall, og for å kunne søke om vigselfmyndighet, må andre tros- og livssynssamfunn enn folkekirken være registrert etter Lög um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög (lov om registrerte trossamfunn og livssynssamfunn). Lenge var det bare trossamfunn (religiøse) som kunne bli registrert, men ved en lovendring i 2013 ble den utvidet til også å omfatte livssynssamfunn (sekulære). Loven oppstiller flere vilkår for registrering. Tros- eller livssynssamfunnet må være

veletablert, aktivt og stabilt. Det kan ikke ha et formål som er lovstridig eller skadelig for god moral eller offentlig orden. Samfunnet må videre ha en kjerne av medlemmer som deltar i dets aktiviteter og støtter dets verdier. Loven forutsetter også at tros- eller livssynssamfunnet utfører visse handlinger, for eksempel begravelser, vigslar, dåp, konfirmasjon, navnefest eller lignende. Det er i tillegg forskriftsfestet et krav om minst 25 medlemmer i samfunnet. Det er for øvrig 52 organisasjoner/trossamfunn som mottar livssynsavgiften, hvorav flere er ikke-religiøse.

Søknader om registrering av tros- og livssynssamfunn avgjøres av Innenriksdepartementet. Registreringssøknadene forelegges en rådgivende komite eller nemnd med fire medlemmer utnevnt av innenriksministeren etter nominasjoner fra det juridiske fakultetet, det samfunnsvitenskapelige og humanistiske fakultetet, det teolo-

giske og religionsvitenskapelige fakultetet og fra det historiske og filosofiske fakultetet ved Universitetet på Island. Medlemmet fra det juridiske fakultetet leder komiteen og har dobbeltstemme ved stemmelikhet.

Staten yter i tillegg en særskilt økonomisk støtte til folkekirken. Den evangelisk-lutherske kirke mottar blant annet statlige midler via to fond. Fondsmidlene utgjør ca. 30 pst. av tilskuddet til kirken under ovennevnte, generelle ordning. Mange av folkekirkenes prester er statsansatte med lønn betalt direkte fra staten.

Ifølge tall fra 2017 har folkekirken 236 481 medlemmer, noe som utgjør 70 prosent av befolkningen.

Prester fra folkekirken er tilsatt for religiøs betjening ved sykehus og i fengslene.

5 Rettslig rammeverk

5.1 Utgangspunkt

Tros- og livssynsfriheten gir både grunnlag for og setter rammer for tros- og livssynspolitik og lovgivning, herunder hvordan staten forholder seg til både tros- og livssynssamfunnenes og individenes utøvelse av tro og livssyn. Staten er bundet av menneskerettighetene slik de er beskrevet i Grunnloven. Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs kvinne-diskrimineringskonvensjon (KDK) og FNs Barnekonvensjon (BK) er dessuten gjort til intern rett med forrang gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Staten har en viss frihet (skjønnsmargin) til å bestemme forholdet mellom stat og religion, forholdet mellom offentlige myndigheter og tros- og livssynssamfunn, og forholdet mellom ulike rettigheter og verdier. Dette betyr at menneskerettighetene ikke gir entydige svar på hvordan ulike rettigheter og hensyn skal avveies mot hverandre, og at det er rom for ulike nasjonale og politiske vurderinger innenfor rammen av menneskerettighetene.

5.2 Religionsfrihet som grunnleggende menneskerett

5.2.1 Tros- og livssynsfrihet i konvensjonene

Friheten til tanke, samvittighet, religion og overbevisning er noe av det mest grunnleggende for et menneske og anses derfor for å stå i en særstilling blant menneskerettighetene. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i sin praksis framholdt at religionsfriheten, tankefriheten og samvittighetsfriheten er en forutsetning for et demokratisk samfunn, og at pluralismen som nødvendigvis må opptre i et demokratisk samfunn, er avhengig av denne rettigheten.¹ Religions- og overbevisningsfriheten er dermed en begrun-

nelse for å ha menneskerettigheter. Å ha en religiøs eller ikke-religiøs overbevisning, og å skifte religion eller overbevisning, er derfor også en absolutt rett og en frihet det ikke kan gjøres inn-grep i. Adgangen til å gi *uttrykk for sin religion* eller sitt livssyn, alene eller sammen med andre, kan imidlertid bli underlagt begrensninger, blant annet for å sikre andres rettigheter og friheter.

Tros- og livssynsfriheten kommer til uttrykk i flere av de internasjonale menneskerettskonvensjonene som Norge har sluttet seg til. Særlig sentralt står beskyttelsen av tanke-, samvittighets- og religionsfriheten i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 9 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18. I tillegg presiseres barns trosfrihet i Barnekonvensjonen artikkel 14 (se punkt 5.3.3).

EMK artikkel 9 om tanke-, samvittighets- og religionsfrihet lyder slik i norsk oversettelse:

«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.

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.»

SP artikkel 18 har følgende ordlyd:

«Enhver skal ha rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å bekjenne seg til eller anta en religion eller tro etter eget valg, og frihet til alene eller sammen med andre, offentlige eller private, å utøve sin religion eller tro gjennom gudstjeneste, iakttagelse av religiøse skikker, andaktsøvelser og undervisning.

¹ Kokkanis mot Hellas (1993) og Jehovas vitner i Moskva mot Russland (2010), avsnitt 99

Ingen må utsettes for tvang som vil kunne innskrenke hans frihet til å bekjenne seg til eller å anta en religion eller tro etter eget valg.

Friheten til å utøve en religion eller tro skal ikke være gjenstand for andre begrensninger enn slike som er foreskrevet i lov og som er nødvendig for å beskytte den offentlige sikkerhet, orden, helse eller moral, eller andres grunnleggende rettigheter og friheter.

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.»

Tros- og livssynsfriheten omfatter både religion og sekulære livssyn og innebærer både frihet fra tvang og frihet til religion. Religionsfriheten gjelder «enhver». Staten har dermed plikt til å respektere, og til en viss grad sikre, tros- og livssynsfriheten til alle som oppholder seg i landet. At «enhver» har rett til religionsfrihet, har av EMD blitt tolket slik at artikkel 9 gir beskyttelse til enkeltpersoner, og til trossamfunn når de driver med aktiviteter som trossamfunn. Trossamfunn og andre religiøse organisasjoner har selvstendig krav på vern, uavhengig av behovene til de enkelte medlemmene i trossamfunnet.²

Adgangen til å eksistere som trossamfunn anses som en grunnleggende del av både religionsfriheten og forsamlingsfriheten, jf. EMK artikkel 11. EMK artikkel 9 gir ikke i seg selv en rett til registrering, men i saker hvor en konkret registreringsordning har medført at det har vært vanskeligere for ett trossamfunn enn et annet å oppnå juridisk anerkjennelse, har EMD flere ganger kommet til krenkelse av artikkel 9 og av diskrimineringsforbudet i artikkel 14.³

Hva som har beskyttelse som «religion», «tro», «livssyn» mv., er ikke presist definert i konvensjonsbestemmelsene. EMD har lagt til grunn at bestemmelsen i artikkel 9 favner vidt, slik at enhver form for livssyn, både religiøse, ateistiske og agnostiske overbevisninger, i utgangspunktet er omfattet. Den aktuelle oppfatningen må likevel ha et visst minimum av overbevisning, alvor, sammenheng og viktighet for at den skal anses som en religion eller et livssyn med krav på beskyttelse.⁴ EMD har omtalt dette i en rekke saker, for eksempel i *Eweida m.fl. mot Storbritannia* (2013) avsnitt 81–82:

«The right to freedom of thought, conscience and religion denotes views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance. [...]

Even where the belief in question attains the required level of cogency and importance, it cannot be said that every act which is in some way inspired, motivated or influenced by it constitutes a «manifestation» of the belief. Thus, for example, acts or omissions which do not directly express the belief concerned or which are only remotely connected to a precept of faith fall outside the protection of Article 9 § 1.»

Også retten til ikke å tilhøre en religion eller et livssyn er omfattet av trosfriheten. EMD omtaler dette som religionsfrihetsvernets «negative aspekt», tilsvarende som for organisasjons- og foreningsfriheten.

Trosfriheten innebærer som nevnt rett til å gi uttrykk for sin overbevisning alene eller sammen med andre. EMK artikkel 9 omfatter «worship, teaching, practice and observance».⁵ Religionsutøvelse omfatter blant annet fysiske uttrykk (som klær og symboler), handlinger (som bønn, kors-tegn eller en religiøs hilsen) og aktiviteter (som rituelle handlinger eller seremonier blant annet for dåp og vigsel). For at en aktivitet skal være beskyttet, må den ha sammenheng med en tros- eller livssynsoppfatning.

Når religionsfriheten omfatter retten til å skifte religion, nyter også en konvertitt vern etter EMK artikkel 9. Dette gjelder uavhengig av om vedkommende skifter mellom religioner eller fra en ikke-religiøs til en religiøs oppfatning eller motsatt.

Den individuelle religionsfriheten handler om den enkeltes adgang til å ha og til å utøve sin egen tro eller overbevisning. Den kollektive religionsfriheten handler i første rekke om trossamfunnets autonomi til å være trossamfunn og fastsette sin egen praksis i samsvar med samfunnets religiøse eller livssynsmessige formål. Det individuelle og det kollektive vernet kan ikke sees som atskilte størrelser. Ofte vil reguleringer fra statens side påvirke begge dimensjonene. EMD har vektlagt dette i en rekke saker:⁶

² Scientologikirken i Moskva mot Russland (2007) avsnitt 72

³ Jehovas vitner m.fl. mot Østerrike (2008)

⁴ Jf. HR-2018-1958-A (Fastlegeavtale og samvittighetsfrihet)

⁵ Metropolitan Church i Bessarabia m.fl. mot Moldova (2001) avsnitt 114

⁶ Jf. Hassan og Tchaouch mot Bulgaria (2000) avsnitt 62, Metropolitan Church of Bessarabia m.fl. mot Moldova (2001) avsnitt 118, og Fernández Martínez mot Spania (2014) avsnitt 127:

«The autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is therefore an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords. It directly concerns not only the organisation of the community as such but also the effective enjoyment of the right to freedom of religion by all its active members.»

5.2.2 Forholdet til andre nærliggende rettigheter

Religionsfriheten er i noen sammenhenger nært knyttet til andre rettigheter i konvensjonene, og det kan være like naturlig å vurdere et spørsmål eller en sak etter andre konvensjonsbestemmelser enn for eksempel EMK artikkel 9. Både ytringsfrihet og organisasjonsfrihet er forutsetninger for at religionsfriheten skal være reell. Religionsutøvelse kan også være en form for ytring, og religiøs praksis handler også om retten til å samles og om å utøve sin religion i fellesskap.

Ytringsfrihet omfatter blant annet retten til å ha ideer eller meninger og kunne dele disse med andre gjennom ytringer eller handlinger. Som ytring kan også regnes bruk av symboler.

EMK artikkel 10 lyder i norsk oversettelse:

- «1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. (...)
2. Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.»

Ytringsfriheten er også beskyttet i Grunnloven § 100.

Både vern av religiøse ytringer og vern av handlinger er i kjernen av det ytringsfriheten skal beskytte, og er dermed en viktig forutsetning for et livssynsåpent samfunn. Det samme gjelder kritikk av religiøse institusjoner, praksiser eller holdninger. Religiøse ytringer eller ytringer om reli-

giøs praksis eller identitet er likevel ikke uten rettslige begrensninger. I Rt. 1984 s. 1359 uttalte Høyesterett at sitering og nær gjengivelse av religiøse skrifter nyter et sterkt vern, men at det går en grense mot det som kan anses som forhånelse, hat eller ringakt. Radiooverført bønn om å fjerne alle homofile i landet fra deres stillinger var å gå for langt (s. 1365 i dommen). Diskriminerende eller hatefulle ytringer kan straffes etter straffeloven § 185. Diskriminerende eller hatefulle ytringer defineres som «det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen» på grunn av blant annet deres «religion eller livssyn».

Forsamlingsfriheten er hjemlet i EMK artikkel 11 og har følgende ordlyd i norsk oversettelse:

- «1. Enhver har rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre, herunder rett til å danne og slutte seg til fagforeninger for å verne sine interesser. (...)
2. Utøvelsen av disse rettigheter skal ikke bli undergitt andre innskrenkninger enn de som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Denne artikkel skal ikke hindre at lovlige innskrenkninger blir pålagt utøvelsen av disse rettigheter for medlemmene av de væpnede styrker, av politiet og av statsforvaltningen.»

Dersom staten for eksempel nekter en religiøs gruppe å komme sammen for å be, vil saken kunne reise spørsmål om inngrep etter EMK artikkel 9, men kan også vurderes etter artiklene 10 og 11 (ytringsfriheten og forsamlingsfriheten). Disse rettighetene har også vern etter bestemmelser i andre konvensjoner. Når hovedformålet med å samles er religiøst, har saken av EMD blitt vurdert etter artikkel 9. I en sak hvor staten nektet å registrere et trossamfunn, og med dette forhindret trossamfunnet fra å fungere, vurderte EMD inngrep etter både artikkel 9 og 11, slik at artikkel 11 ble tolket i lys av artikkel 9.⁷

Også retten til privatliv henger nært sammen med retten til tanke-, samvittighets- og religions-

⁷ Scientologikirken i Moskva mot Russland (2007) avsnitt 81–101

frihet. EMK artikkel 8 om rett til privatliv lyder i norsk oversettelse:

«1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Et forbud mot religiøse plagg på offentlige steder vil for eksempel kunne utgjøre et inngrep i retten til privatliv etter artikkel 8, men vil bli vurdert etter artikkel 9.⁸

Hvis en person utsettes for diskriminering på grunn av sin religion eller overbevisning, kan det være mer naturlig å vurdere saken etter artikkel 14 om diskriminering (i lys av artikkel 9), enn etter artikkel 9 alene. Ofte vil det i en sak bli påberopt at flere av de nevnte rettighetene er krenket samtidig. Staten er forpliktet til å verne om menneskerettighetene i sammenheng.

5.2.3 Statens plikt til å sikre borgernes rettigheter

Grunnloven § 92 har følgende ordlyd:

«Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter.»

Staten skal både avstå fra å krenke menneskerettighetene («respektere») og gjennomføre rettighetene («sikre»). Det innebærer at staten er ansvarlig for at statens egne organer og representanter respekterer menneskerettighetene. Dessuten er staten forpliktet til å iverksette egnede tiltak for å forhindre menneskerettsbrudd. Det innebærer for eksempel å innføre eller endre eksisterende lover og forskrifter, og/eller å sørge for at tolkning og anvendelse av gjeldende rett ikke kommer i konflikt med våre konvensjonsforpliktelser.

Som tilrettelegger for en organisering av tros- og livssynssamfunn, er det avgjørende at staten inntar en nøytral og upartisk holdning til de ulike

religionene i samfunnet. Dette er lagt til grunn av EMD i en rekke saker, blant annet i Metropolitan Church of Bessarabia m.fl. mot Moldova (2001):

«In a democratic society, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on this freedom in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected. However, in exercising its regulatory power in this sphere and in its relations with the various religions, denominations and beliefs, the State has a duty to remain neutral and impartial. What is at stake here is the preservation of pluralism and the proper functioning of democracy.»⁹

EMK er likevel ikke til hinder for at staten kan ha et særlig forhold til ett eller flere trossamfunn, for eksempel gjennom særskilt lovgivning eller særskilte finansieringsordninger, av kulturelle og historiske grunner.¹⁰ EMD har lagt til grunn at statene i utgangspunktet har en vid skjønnsmargin når det gjelder å ordne forholdet mellom stat og religion.¹¹ Videre har EMD akseptert ulike former for organisering: en majoritetskirke eller statskirke, sekularisme, og en ordning hvor staten etablerer et særlig forhold til ett eller flere trossamfunn.

EMD skiller mellom statens positive og negative plikter. At staten har en negativ plikt, er tradisjonelt det som menes med å respektere rettighetene i konvensjonen. I tillegg har staten i noen sammenhenger også en positiv plikt, en handleplikt, for å sikre rettighetene. For eksempel er det lagt til grunn at statene er positivt forpliktet til å sikre borgernes rett til privatliv etter EMK artikkel 8. Omfanget av en slik positiv plikt vil variere med rettighetens karakter, situasjonen i medlemsstaten, prioriteringer og ressurser, og om det vil innebære en umulig eller uforholdsmessig byrde for staten.¹² Generelt må det legges til grunn at statens skjønnsmargin er videre når det gjelder å avgjøre hvordan de positive forpliktelsene skal gjennomføres. På individuelt nivå er staten i alle fall forpliktet til å sikre en effektiv håndheving av diskrimineringsvernet, se punkt 5.6.

⁹ Metropolitan Church i Bessarabia m.fl. mot Moldova (2001) avsnitt 115 – 116

¹⁰ Jf. Ásatrúarfélagid mot Island, 2014

¹¹ Se for eksempel Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike (2000) avsnitt 84

¹² Appleby mot Storbritannia (2003) avsnitt 39–40

⁸ S.A.S. mot Frankrike (2014) avsnitt 106–111

5.2.4 Økonomiske støtteordninger

I utgangspunktet faller statlig finansiering utenfor virkeområde til EMK artikkel 9. Dette henger sammen med at artikkel 9 i utgangspunktet ikke pålegger staten positive plikter. EMD har for eksempel uttalt at adgangen til økonomisk støtte («additional funding») ikke berører den enkeltes adgang til å gi uttrykk for («manifest») sin religion.¹³ Samtidig er ikke artikkel 9 til hinder for at staten fører en aktivt støttende politikk og gir tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Det er heller ikke konvensjonsstridig at staten bruker alminnelige skatter til å støtte tros- og livssynssamfunn selv om skatteinntekter da brukes til å finansiere formål som vil være i strid med enkelte skattebetaleres overbevisning.¹⁴ Dette fordi en slik skattlegging heller ikke kan sies å begrense den enkeltes religionsutøvelse.

At staten etter artikkel 9 er forpliktet til å oppføre nøytralt overfor ulike religioner og livssyn, er relevant for utformingen av en eventuell tilskuddsordning.

Fordi det ikke finnes en europeisk standard når det kommer til finansiering eller skattlegging av trossamfunn, og ordningene er nært knyttet til statenes historie og kultur, har statene en vid skjønnsmargin på området.¹⁵

En må legge til grunn at staten kan gi tilskudd til tros- og livssynssamfunn for å legge til rette for utøvelse av tro og livssyn, og også et stykke på vei begrense og stille vilkår for tilskudd, uten at dette anses som inngrep i religionsfriheten. Likevel kan tros- og livssynsfriheten være en skranke for vilkår som kan påvirke tros- og livssynssamfunnernes utøvelse av tro eller livssyn. En tilskuddsordning kan også reise spørsmål om diskriminering på grunn av religion eller livssyn dersom vilkårene som stilles direkte eller indirekte virker slik at ett eller flere samfunn stilles dårligere enn andre, og samfunnene er i sammenlignbare situasjoner. Ordningen må ikke bare utformes, men også praktiseres, på en ikke-diskriminerende måte.

Når det gjelder vurderinger av statens handlingsrom ved utforming og praktisering av økonomiske tilskuddsordninger til tros- og livssynssamfunn, legger departementet ellers til grunn at verken EMK artikkel 9, EMK artikkel 9 sett i sammenheng med artikkel 14 eller SP artikkel 26 legger snevrere rammer enn dem som følger av Grunnloven § 16, se punkt 5.5. Departementet

viser i denne forbindelsen også til de to grundige uttalelsene fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling.¹⁶

5.3 Tros- og livssynsfrihet og konkurrerende rettigheter

5.3.1 Forbud mot diskriminering

Tros- og livssynsfriheten er ikke absolutt. Den gir for eksempel ikke rett til å diskriminere andre. Diskrimineringsvernet har rettslig grunnlag i flere konvensjoner, blant annet i EMK artikkel 14, SP artikkel 26 og FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (KDK). Som tidligere nevnt, er blant annet EMK, SP og KDK gjort til intern rett med forrang gjennom menneskerettsloven. Det betyr at øvrig lovgivning må tolkes i lys av konvensjonsbestemmelsene, og at staten ikke kan vedta bestemmelser i strid med våre menneskerettslige forpliktelser.

EMK artikkel 14 har følgende ordlyd:

«Artikkel 14. Forbud mot diskriminering

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, eieendom, fødsel eller annen status.»

Flere vilkår må alle være oppfylt for at et forhold skal reise spørsmål om diskriminering iht. artikkel 14. Inngangsvilkåret er at forskjellsbehandlingen må gjelde en rettighet som er omhandlet i konvensjonen, eksempelvis artikkel 9. For det andre må forskjellsbehandlingen skje på et av grunnlagene som er regnet opp i artikkel 14, for eksempel «religion». For det tredje må det foreligge en forskjellsbehandling av rettssubjekter i analoge eller sammenlignbare situasjoner. For det fjerde følger det av EMDs praksis at det er et vilkår for at en eventuell forskjellsbehandling skal utgjøre diskriminering i strid med artikkel 14 at den ikke bygger på en objektiv og rimelig begrunnelse, eller at den fremstår som uforholdsmessig, se f.eks. Carson m.fl. mot Storbritannia avsnitt 61.

Det skal innfortolkes et forbud både mot direkte og indirekte diskriminering etter EMK.¹⁷ Direkte diskriminering finner sted når en person,

¹³ Ásatrúarfélagid mot Island (2014) avsnitt 31

¹⁴ C mot UK (1983)

¹⁵ Alujer Fernández og Caballero Garcia mot Spania (2001)

¹⁶ Prop. 12 L (2015–2016) s. 7 flg. og Prop. 9 L (2016–2017) s. 11 flg.

¹⁷ H. m.fl. mot Tsjekkia (2007) avsnitt 184

på grunn av et diskrimineringsgrunnlag, stilles dårligere enn andre uten at det har en saklig grunn. Med indirekte diskriminering menes en tilsynelatende nøytral praksis, regel, handling eller unnlattelse som faktisk virker slik at noen, på grunn av et diskrimineringsgrunnlag, stilles dårligere enn andre uten at det har en saklig grunn. Staten skal ikke bare avstå fra å diskriminere, men er også positivt forpliktet til å iverksette tiltak og handlinger for å forhindre diskriminering.

SP artikkel 26 gjelder tilsvarende, men med unntak for hvem som kan påberope seg rettighetene. I motsetning til EMK inneholder SP et selvstendig diskrimineringsforbud, som gjelder på alle områder, og ikke bare de som kan sies å falle inn under virkeområdet til konvensjonens øvrige rettigheter.

Høyesterett har i Rt. 2015 s. 193 (Steinerskolen) lagt til grunn at SP artikkel 26 ikke gir vern til juridiske personer, for eksempel tros- eller livssynssamfunn. Det samme gjelder bestemmelsen i Grunnloven § 98 som lyder:

«Alle er like for loven. Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.»

Menneskerettsutvalget sa følgende om den nye bestemmelsen i Grunnloven § 98:¹⁸

«Menneskerettighetsutvalget finner at retten til ikke å bli diskriminert bør utformes som en individuell rettighet som kan bringes inn for domstolene i enkeltsaker. En slik grunnlovsbestemmelse vil sette rettslige skranker for lovgiver, ved at lovgiver ikke kan vedta regler i strid med diskrimineringsforbudet. Den nærmere grenseoppgangen for hva som er å anse som diskriminering, må imidlertid først og fremst trekkes av de politiske myndigheter. Det er derfor av avgjørende betydning at de politiske myndigheter sørger for et omfattende regelverk på området med det siktemål å søke å beskytte individene mot diskriminering. Det vil være dette regelverket domstolene må forholde seg til og tolke i vanskelige saker. En grunnlovsbestemmelse vil i første rekke sikre den enkelte tilgang til å få sin diskrimineringssak prøvet for domstolene. Dersom øvrig regelverk mot formodning skulle mangle, vil grunnlovsbestemmelsen måtte prøves direkte av domstolene.»

Det vises også til framstillingen av Grunnloven § 16 fjerde punktum i punkt 5.5. Fordi samfunnet blir mer pluralistisk, og dette mangfoldet beskyttes av konvensjonen, vil det sannsynligvis i økende grad være nødvendig å avveie den kollektive tros- og livssynsfriheten mot andre beskyttede rettigheter. Noen er ekstra sårbare og utsatte for diskriminering fordi flere diskrimineringsgrunnlag virker sammen (for eksempel en muslimsk kvinne med minoritetsbakgrunn). Bevisstheten om at noen grupper er særlig utsatt for diskriminering er viktig i ulike sammenhenger, både i konkrete vurderinger og når en skal utforme regelverk.

5.3.2 Kvinners rettigheter

Gjennom FNs kvinneediskrimineringskonvensjon har konvensjonspartene forpliktet seg til å særskilt beskytte kvinner mot diskriminering og til å sikre sivile, sosiale, økonomiske og politiske rettigheter gjennom lovgivning og i praksis. Kvinne-diskrimineringskonvensjonen forplikter staten både på det strukturelle og på det individuelle plan. FNs kvinnekomité (CEDAW) overvåker medlemslandenes oppfølging av forpliktelsene i erklæringen. Med «diskriminering av kvinner» menes ifølge artikkel 1 i konvensjonen:

«enhver kjønnsmessig sonndring, utelukkelse eller innskrenkning som har som virkning eller formål å svekke eller utelukke anerkjennelsen, utnyttelsen eller utøvelsen av kvinners menneskerettigheter og grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle, sivile eller ethvert annet område, på grunnlag av likestilling mellom menn og kvinner og uten hensyn til ekteskapselig status»

Staten er etter artikkel 2 i konvensjonen blant annet forpliktet til

- å avholde seg fra enhver handling eller praksis som diskriminerer kvinner og å sikre at offentlige myndigheter og institusjoner handler i samsvar med denne forpliktelsen (bokstav d)
- å treffe alle tjenlige tiltak for å sikre at ingen personer, organisasjoner eller foretak diskriminerer kvinner (bokstav e), og
- å treffe alle egnete tiltak, også i lovs form, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvaner og praksis som diskriminerer kvinner (bokstav f).

FNs kvinneediskrimineringskomite har i tolkningsuttalelser utdypet bestemmelsene i konvensjonen.

¹⁸ Dokument 16 (2011–2012) s. 147

Komiteen har blant annet uttrykt at staten skal avstå fra å støtte opp under praksiser i private organisasjoner som innebærer at kvinner og menn behandles ulikt, at statene skal ta aktive skritt for å hindre diskriminering av kvinner og at staten i noen tilfeller kan holdes ansvarlig for diskriminering som skjer i private organisasjoner. Det kan være spenninger mellom statens plikter etter KDK og statens plikt til å respektere tros- og livssynssamfunnenes frihet i indre forhold etter blant annet EMK artikkel 9. På den ene siden er det neppe rimelig å tolke KDK slik at staten ikke kan gi statstilskudd til trossamfunn som forskjellsbehandler kvinner og menn, og på den andre siden er det rimelig å tolke KDK slik at staten aktivt bør arbeide for likhet mellom kvinner og menn i tros- og livssynssamfunn. Det vises til punkt 7.4.4 og til punktene 18.2.2 og 18.4 i proposisjonsdelen.

Staten er også forpliktet til å arbeide særlig med tiltak rettet mot å bekjempe vold mot kvinner, jf. Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen). Istanbulkonvensjonen skal fremme likestilling mellom kvinner og menn, beskytte rettighetene til kvinner som er utsatt for vold og fremme nasjonalt og internasjonalt samarbeid mot overgrep. Se kapittel 17 i proposisjonsdelen.

5.3.3 Barns rettigheter

I 2014 ble beskyttelsen av barns rettigheter styrket gjennom vedtak av en ny § 104 om barns rettigheter i Grunnloven. Der er det nå slått fast at barn har krav på respekt for sitt menneskeverd, at barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og at deres mening skal tillegges vekt i samsvar med alder og utvikling. Det følger videre at barn har rett til vern om sin personlige integritet, og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn som skal legges til grunn i alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Bestemmelsen lyder:

«Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.»

dene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.»

Grunnloven § 104 bygger på rettighetene i FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen) som siden vedtakelsen i 1990 har gitt barn og unge under 18 år et særlig menneskerettsvern med rettigheter som gjelder spesifikt for barn. I tillegg inneholder konvensjonen bestemmelser som viser hvordan de generelle menneskerettighetene skal forstås og anvendes for barn. Barn har en selvstendig tanke-, samvittighets- og religionsfrihet, jf. artikkel 14.

Barnekonvensjonen artikkel 14 lyder slik i norsk oversettelse:

«Partene skal respektere barnets rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet.

Partene skal respektere foreldrenes, eventuelt vergenes, rett til å veilede barnet om utøvelsen av hans eller hennes rettigheter på en måte som er i samsvar med barnets gradvise utvikling.

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.»

Barnekonvensjonen bygger på fire grunnleggende prinsipper, alle av betydning for tolkningen av religionsfriheten i artikkel 14: forbud mot diskriminering (artikkel 2), barnets beste (artikkel 3), barnets rett til liv og utvikling (artikkel 6) og barnets rett til å delta og til å bli hørt (artikkel 12).

Barns religionsfrihet må dessuten tolkes i lys av forholdet mellom foreldre og barn, mellom staten og foreldre, og mellom staten og barnet. Foreldre har rett til å oppdra sine barn i samsvar med deres religion eller livssyn, og rett og plikt til å veilede sine barn om slike spørsmål. Foreldres oppmuntring til barns deltakelse i tros- eller livssynssamfunn kan være viktige for barnets religiøse utvikling og dermed for realiseringen av barnets tros- og livssynsfrihet. Samtidig må barnets rett til tros- og livssynsfrihet vurderes separat fra foreldrenes rett til det samme. Derfor vil barnets religiøse identitet noen ganger respekteres best ved å sikre forankring og kontinuitet i familien, mens det andre ganger er nødvendig å anerkjenne at barnets religiøse identitet bør stå friere i forhold til familiens tilhørighet.

Staten må på sin side respektere foreldrenes rett til å oppdra barnet i samsvar med sin egen overbevisning, blant annet i valg av utdanning for sine barn, jf. menneskerettskonvensjonens tilleggsprotokoll artikkel 2:

«Ingen skal bli nektet retten til utdanning. 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.»

Både når det gjelder tilhørighet til trossamfunn og i valg av utdanning har foreldre rett og plikt til å gi veiledning i samsvar med det de mener er det beste for barnet. Samtidig har barnet rett til å medvirke i spørsmål som angår dem i takt med deres alder og modenhet, se under om artikkel 3 i Barnekonvensjonen.

Et viktig prinsipp i Barnekonvensjonen er prinsippet om barnets beste. Artikkel 3 slår fast at hensynet til barnets beste skal være et «grunnleggende hensyn» ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Dette innebærer at barnets beste skal være et tungtveiende hensyn både i enkeltsaker og i generelle spørsmål som berører barn. Prinsippet gjelder alle barn i alle sammenhenger, men vil imidlertid ikke kunne ha et entydig innhold. En vil kunne møte en rekke dilemmaer i vurderingen av hva som er barnets beste. Det er dessuten ikke nødvendigvis det eneste hensynet, og det vil heller ikke alltid være det avgjørende hensynet.¹⁹

Barnets rett til å bli hørt og til å si sin mening i saker som angår dem, følger av artikkel 12. Det innebærer både retten til å *motta* relevant informasjon om forhold som angår dem, og retten til å få gjøre seg opp en mening og *gi uttrykk* for sine synspunkter og at disse synspunktene blir hørt. Barnets mening skal tillegges vekt i takt med dets alder og modenhet. Denne retten har derfor i utgangspunktet ingen nedre aldersgrense (FNs barnekomité, generell kommentar nr. 12).

Barnets rett til å inkluderes og medvirke er også lovhjemlet i barneloven § 31. Foreldre skal etter denne bestemmelsen høre hva barnet har å si før de tar en avgjørelse om barnets personlige forhold. De skal legge vekt på det barnet mener etter barnets alder og modenhet. Når barnet er fylt 12 år, skal det legges stor vekt på det barnet mener.

Både kirkeloven og trossamfunnsloven har i dag regler som gir barn rett til å bestemme innmelding i og utmelding fra trossamfunn fra fylte 15 år. En slik 15-årsgrense finnes også i barneloven § 32 om blant annet innmelding i og utmelding fra foreninger.

Barnets rett til inkludering og medvirkning gjelder uavhengig av den religiøse myndighetsalderen på 15 år. Barn har rett til å medvirke og til å bli hørt i saker som handler om deres religion og livssyn fra de er i stand til å danne egne synspunkter, og det følger av barneloven § 33 at foreldrene skal gi barnet større rett til å bestemme selv i takt med alderen og barnets modenhet. Det vises til punkt 7.4.5 og punkt 13.5 i proposisjonsdelen.

Barnets rett til ikke-diskriminering følger av artikkel 2. Bestemmelsen svarer til diskrimineringsvernet slik vi kjenner det i norsk rett, men er en påminnelse om at diskrimineringsvernet gjelder like fullt for barn som for voksne.

Barns rett til liv og utvikling følger av artikkel 6 og handler både om beskyttelse mot vold og overgrep, og å sikre gode oppvekstvilkår for barn. Straffelovens bestemmelser om forbud mot vold mot barn gjelder selvfølgelig også i trossamfunn. Videre har trossamfunn en særlig plikt til å beskytte barna mot det som skjer internt, og som samfunnet for øvrig har lite innsyn i. Det vises til punkt 7.4.5 og punkt 17.5.

5.4 Når kan tros- og livssynssamfunnenes religionsutøvelse begrenses?

5.4.1 Utgangspunkt

Tros- og livssynsfriheten har et sterkt vern. At staten har respekt for det som handler om det dypeste, mest grunnleggende og kanskje hellige for mange mennesker, gir imidlertid ikke individene eller tros- og livssynssamfunnene en ubegrenset frihet. Retten til å utøve tro eller livssyn er ikke absolutt, og den vil noen ganger måtte avveies mot andre grunnleggende rettigheter.

Den enkeltes eller tros- eller livssynssamfunnets forpliktelser i samfunnet skiller seg i utgangspunktet ikke fra forpliktelsene som andre organisasjoner, foreninger eller virksomheter er underlagt. Tros- og livssynssamfunn kan på samme måte som andre enheter foreta rettslige disposisjoner, inngå avtaler og ha rettigheter og plikter. Samfunnene er heller ikke fritatt fra utfordringer som storsamfunnet ellers står overfor, for eksempel når det gjelder ivaretagelse av utsatte

¹⁹ Se blant annet Rt. 2015 s. 1388 med videre henvisninger

grupper og behovet for vern mot diskriminering, trakassering, hatytringer, vold eller overgrep. Tros- og livssynssamfunn må forholde seg til norsk lov og norske samfunnsverdier, for eksempel når det gjelder religionsfrihet (adgangen til å skifte religion eller til ikke lenger å tilhøre et trossamfunn), barns rettigheter (for eksempel rett til beskyttelse mot tvang og rett til opplæring i samsvar med opplæringsloven) og retten til ikke-diskriminering.

Samtidig er det slik at det å begrense tros- og livssynssamfunnenes handlefrihet kan være et inngrep i tros- og livssynsfriheten. Slike inngrep krever en begrunnelse som er i samsvar med EMK artikkel 9 annet ledd. Hovedregelen er at staten ikke skal gripe inn i trossamfunnenes indre organisering eller virksomhet, men staten kan gjøre inngrep i tros- og livssynsfriheten når andre tilstrekkelig tungtveiende hensyn gir grunn til det. Dette er en anerkjennelse av at det i et demokratisk samfunn, hvor ulike religioner og livssyn eksisterer side om side, kan være nødvendig med visse begrensninger for å forene ulike interesser og nettopp sikre denne friheten for alle.²⁰ Videre handler det naturlig nok også om å sikre slike rettigheter og friheter som kan komme i konflikt med religionsfriheten.

5.4.2 Inngrepshjemmelen i EMK artikkel 9

For at det skal være adgang til å gjøre inngrep i religionsfriheten, må visse vilkår være oppfylt. Først må det vurderes om det foreligger en krenkelse av artikkel 9. Vurderingen er om den som handlingen, unnlattelsen eller praksisen rammer, faktisk får begrenset sin religionsfrihet eller adgangen til å gi uttrykk for sin religion. Det må altså foreligge en krenkelse av en viss betydning for at det skal anses som et inngrep etter bestemmelsen.

Det er flere vilkår som alle må være oppfylt, for at et inngrep skal være lovlig. Ordlyden i artikkel 9 annet ledd lyder:

«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.»

For det første må inngrep være foreskrevet i lov. Dette omtales gjerne som at inngrepet må ha «sufficient legal basis in domestic law».²¹ Både lov, forskrifter og andre regler inngår i dette lovbegrepet. Dessuten er ulovfestet rett omfattet. Det avgjørende er at det finnes nasjonale regler, slik at et inngrep ikke fremstår vilkårlig eller mangler rettslig grunnlag, og at reglene er *tilgjengelige* slik at rettstilstanden er *forutsigbar*. Dette kan ikke anses som formelle krav, men avgjøres etter en konkret vurdering.

For det andre må inngrepet være begrunnet i et eller flere av de *legitime formål* som er listet opp i bestemmelsen (offentlig trygghet, offentlig orden, helse eller moral, eller andres rettigheter og friheter). Listen er uttømmende, slik at formål som *ikke* er listet opp, ikke vil kunne anses legitime.

For det tredje må inngrepet være *nødvendig i et demokratisk samfunn* («necessary in a democratic society»), begrunnet i minst ett av de hensynene nevnt over. Det kreves ikke absolutt nødvendighet eller uunnværlighet, men mer enn at det er ønskelig. Dersom det finnes handlingsalternativer for å nå formålet som vil være mindre inngripende overfor den eller de som rammes, må normalt dette alternativet velges. Dette uttrykkes gjerne som at det må foreligge et presserende samfunnsmessig behov («pressing social need») for å kunne gripe inn i religionsfriheten. Dette medfører et krav om *forholdsmessighet* (proporsjonalitet) mellom det legitime formålet og midlene for å nå dette (inngrepet), jf. Leyla Sahin mot Tyrkia (2005) avsnitt 110.

Kravene som stilles, må ikke framstå som grep for å forhindre eksistensen av visse trossamfunn. I saken Magyar Keresztény Mennonita m. fl. mot Ungarn (2014) var registreringsprosessen for trossamfunn endret med den følge at Jehovas vitner ble nektet nyregistrering. EMD kom til at staten ikke hadde opptrådt nøytralt i prosessen. Spørsmålet er om begrunnelsen for å gjøre inngrep (stille minimumskrav) er å anse som et «presserende samfunnsmessig behov» i EMKs forstand.

Andre tilfeller der statlige inngrep har blitt ansett berettiget av EMD, er for eksempel «polygamous or underage marriage ... or a flagrant breach of gender equality» eller handlinger som påtvinges medlemmer av et trossamfunn mot deres vilje.²²

²¹ Bernh Larsen Holding AS m.fl. mot Norge (2013) avsnitt 126

²² Jehovas vitner i Moskva mot Russland (2010) avsnitt 119

²⁰ Kokkanis mot Hellas (1993) avsnitt 33

Boks 5.1 Avveininger i forholdet mellom rettigheter

EMDs sak Eweida m.fl. mot Storbritannia (2013) belyser hvordan EMD i sin behandling av spørsmål om religionsfrihet og ikke-diskriminering, håndterer avveiningene:

En av klagerne arbeidet ved et offentlig kontor som Notarius Publicus med å registrere sivile ekteskap. Hun ønsket å få fritak fra sine arbeidsoppgaver på grunn av sin religiøse overbevisning om at ekteskap var en institusjon forbeholdt mann og kvinne. Hun hadde vært ansatt i mange år da loven ble endret slik at også likekjønnet ekteskap ble tillatt i Storbritannia. En tid tok andre kollegaer arbeidsoppgavene for henne, men dette førte etter hvert til protester fra andre kollegaer. Klager nektet å utføre oppgaven selv, og dette medførte disiplinærsak som endte med avskjedigelse.

Arbeidsgivers begrunnelse for å ikke la henne få fritak for arbeidsoppgavene var for det første reaksjoner fra kollegaer og at en slik ordning ville oppleves belastende for dem. For det andre viste arbeidsgiver til at et offentlig kontor har en plikt til ikke-diskriminering, og at en unnaksordning for en offentlig ansatt ville kunne

fremstå som en aksept for diskriminering av homofile.

EMD vurderte om det forelå krenkelse av artikkel 9 sammenholdt med artikkel 14, altså om manglende fritak fra arbeidsoppgavene medførte indirekte diskriminering på grunn av hennes religiøse overbevisning. EMD viste til at konsekvensene for klageren hadde vært alvorlige ettersom hun i siste instans mistet jobben. På den andre siden søkte de lokale myndighetene å sikre rettighetene til andre som også var beskyttet etter konvensjonen. Domstolen tillot generelt en vid skjønnsmargin når det gjaldt å treffe en rimelig balanse mellom konkurrerende konvensjonsrettigheter. Det ble lagt særlig vekt på at dette var et offentlig kontor og med lovpålagte oppgaver.

Domstolen kom til at verken arbeidsgiveren som iverksatte en disiplinærsak mot klageren eller de nasjonale domstolene som avviste klagerens påstander om diskriminering, gikk utover sin skjønnsmargin. Domstolen konkluderte dermed med at det ikke forelå en krenkelse av artikkel 14 sammenholdt med artikkel 9.

5.4.3 Rettighetsavveininger

Noen ganger vil det være flere legitime rettigheter som må avveies mot hverandre i denne forholdsmessighetsvurderingen. Slike avveininger er særlig krevende, og det finnes ikke noe hierarki av menneskerettigheter som kan brukes som prinsipp for å løse slike rettighetskonflikter. Det må vurderes i hvert enkelt tilfelle hvordan avveiningen skal skje, avhengig av hvilke hensyn som gjør seg gjeldende, herunder graden av krenkelse på hver side. For eksempel er det slik når det gjelder adgangen til religiøst begrunnet forskjellsbehandling i trossamfunn, at hva som anses som lovlig (og nødvendig) forskjellsbehandling, blir snovere jo lenger ut fra kjernen i trossamfunnens virksomhet og religionsutøvelse man kommer.

I inngrepshjemmelen (annet ledd) i EMK artikkel 9 er det som nevnt i forrige avsnitt listet opp relevante hensyn som kan tilsi at et inngrep i religionsfriheten må tåles. Det er et omfattende sett av interesser som kan anses relevante. I tillegg må det altså vurderes konkret hvordan disse hensynene skal avveies mot hverandre. EMD har lagt til grunn at det generelt er en vid skjønnsmar-

gin når det gjelder å treffe en rimelig balanse («fair balance») mellom konkurrerende rettigheter i konvensjonen. Spørsmålet er om de nasjonale myndighetene har foretatt denne avveiningen, og om den er rimelig. Det må altså foretas en konkret vurdering av hensynene på begge sider, herunder graden av krenkelse av religionsfriheten for den som rammes, holdt opp mot det presserende samfunnsmessige behovet som begrunner inngrepet. Statens skjønnsmargin er imidlertid vid når det gjelder avveiningen av de legitime interessene, se neste punkt.

5.4.4 Statens skjønnsmargin

Staten har anledning til å gripe inn i religions- og livssynsfriheten dersom det er i samsvar med lov, ivaretar visse formål og er «nødvendig i et demokratisk samfunn». EMD har i sin praksis tilkjent statene en skjønnsmargin («margin of appreciation») i vurderingen av om et inngrep er nødvendig og forholdsmessig. Om denne skjønnsmarginen er til stede, eller om den er snever eller vid, kommer an på hvilken rettighet det er spørsmål om. For eksempel er skjønnsmarginen svært sne-

ver når det gjelder inngrep i ytringsfriheten i artikkel 10. Når det gjelder religionsfriheten i seg selv, er denne som sagt absolutt og det er dermed ingen skjønnsmargin. Når det gjelder religionsutøvelsen har EMD lagt til grunn at statenes skjønnsmargin er vid.

En vid skjønnsmargin betyr at EMD er tilbakeholden med å overprøve de nasjonale avveiningene av rettigheter. Det avgjørende er derfor om staten har foretatt de relevante vurderingene, og om det er avveid på en rimelig måte. Det betyr at nasjonale bestemmelser eller praksiser er relevante for utfallet i en konkret sak.

I en høyesterettsdom fra høsten 2018 (HR-2018-1958-A) om oppsigelse av en fastlegeavtale på grunn av ønske om reservasjon om innsetting av spiral (se omtale i punkt 9.3.4), uttalte førstvoterende seg om vurderingene etter EMK artikkel 9 nr. 2:

«Statene gis et visst skjønnsmessig spillerom («margin of appreciation»), men inngrepet må være rimelig og forholdsmessig, hensett til de formål som skal ivaretas, jf. Eweida-dommen avsnitt 84. Dette vil bero på en konkret vurdering, likevel slik at den overordnede generelle avveining av de motstående hensyn som har ført til den regel som anvendes, vil bli tillagt stor vekt også ved vurderingen av om det foreligger en krenkelse etter EMK. Men særlige omstendigheter i den enkelte sak kan føre til at et inngrep, som gjennomgående fremstår som velbegrunnet, etter en konkret vurdering likevel må anses å utgjøre en krenkelse.»

Det er en tiltakende tendens i EMDs praksis at kvaliteten på nasjonale prosesser og statens begrunnelse er av betydning i EMDs prøving. Det betyr at så fremt inngrep gjennomføres på bakgrunn av en grundig prosess og avveining mot statens konvensjonsforpliktelser, vil EMD i mindre grad overprøve statens egen vurdering av hvorvidt inngrepet er nødvendig.

EMD legger til grunn en dynamisk tolkning av menneskerettsvernet, og også av hvilke inngrep som til enhver tid vil være presserende i den nasjonale konteksten. I sine vurderinger av et lands lovgivning eller praksis er domstolen opptatt av hvordan staten ellers har forholdt seg på området, herunder om det er sammenheng i praksisen og om regelen eller praksisen derfor fremstår som rimelig. I saken Lautsi mot Italia (2011), som omhandlet spørsmålet om adgangen til å ha krusifikser på veggen i klasserommet på italienske skoler, uttalte EMD at det må foreligge en balanse eller likhet i

hvordan staten forholder seg til ulike religiøse uttrykk. Det var avgjørende for EMDs vurdering at Italia hadde en liberal praksis når det gjaldt andre religiøse uttrykk i italienske skoler.

Dermed kan ulike lands tilnærming til og løsning av religiøse spørsmål variere betydelig innenfor rammen av EMK, så fremt de nasjonale vurderingene er balanserte, konsistente og rimelige. I første omgang må de være i samsvar med nasjonal rett, se neste punkt.

5.5 Nærmere om Grunnloven § 16

5.5.1 Overordnet

Grunnloven § 16 har følgende ordlyd:

«Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse. Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov. Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.»

Religionsfriheten i første punktum må tolkes i samsvar med konvensjonsbestemmelsene, se ovenfor i punkt 5.2.

Grunnloven § 16 har i tillegg særbestemmelser om forholdet mellom Den norske kirke og staten, og mellom staten og de øvrige tros- og livssynssamfunnene i Norge. Ordlyden må også på disse punktene tolkes innenfor Norges konvensjonsmessige forpliktelser.

Grunnloven § 16 ble vedtatt i 2012, som en oppfølging av det såkalte «kirkeforliket» mellom alle partiene på Stortinget i 2008. Forhistorien og forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen gir noe tolkningshjelp. Lovavdelingen har i to uttalelser som er tatt inn i Prop. 12 L (2015–2016) og Prop. 9 L (2016–2017), gått grundig inn i tolkningen av særlig bestemmelsens fjerde punktum, se punkt 5.5.3.

5.5.2 Særlig understøttelse og lovregulering av Den norske kirke som folkekirke

Statens plikt til å understøtte Den norske kirke som evangelisk-luthersk folkekirke innebærer først og fremst å legge de økonomiske, rettslige og organisatoriske forholdene til rette for at Den norske kirke «forblir» Norges folkekirke. Hva som nærmere ligger i det å være folkekirke, fremgår ikke av ordlyden. Det fremgår imidlertid av § 16 lest i sammenheng at det å være folkekirke

innebærer en særlig stilling overfor staten, og at dette skiller folkekirken fra de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Dette er også presisert i St.meld. nr. 17 (2007–2008) (s. 73). Se mer om folkekirkebegrepet i kapittel 6. Staten har særskilte forventninger til Den norske kirke, og som en konsekvens av dette har staten også en særskilt understøttelsesplikt.

Grunnloven § 16 forplikter staten til understøttelse av Den norske kirke i form av en viss offentlig finansiering. Nivået og innretningen av understøttelsen må være opp til nærmere lovgivning og statsbudsjettet (og kommunebudsjettene) å konkretisere, se kapittel 15.

Videre forutsetter Grunnloven § 16 tredje punktum særskilt lovgivning om Den norske kirkes «ordning». Stortinget kan dermed gå lenger i å lovregulere Den norske kirke enn andre tros- og livssynssamfunn, men det vil være visse rammer for lovgivningsmyndigheten. Grunnloven § 16 setter selv opp en skranke gjennom den saklige angivelsen «ordning», dvs. kirkens ytre organisering. Dessuten vil tros- og livssynsfriheten, sammen med andre relevante, menneskerettslige normer, være en generell skranke for lovgiveren. De rettslige grensene for Stortingets lovgivningsmyndighet, og for statens styring av Den norske kirke mer generelt, kan være vanskelige å bestemme presist. Etter departementets syn bør den særlige lovgivningen om Den norske kirke bygges ned i retning rammelovgivning. På den andre siden er hensynet til kontinuitet og stabilitet, som grunnlovsbestemmelsen selv vektlegger ved ordet «forblir», et argument for fortsatt lovgivning av et visst omfang, eller i alle fall om visse saksforhold. Lovgivningen vil antakelig kunne gå noe lenger inn i kirkelige forhold dersom Den norske kirke selv ber om eller gir tilslutning til konkret lovregulering, se punkt 20.6.6 i proposisjonsdelen og lovforslaget § 12 fjerde ledd. Utformingen av ny lovregulering for Den norske kirke må samtidig vurderes i lys av § 16 siste punktum, jf. punkt 5.5.3.

Grunnloven § 16 tredje punktum forutsetter ikke at lovbestemmelser om Den norske kirke nødvendigvis må plasseres i en egen lov, slik tilfellet er i dag. Etter departementets syn bør særlige lovbestemmelser om Den norske kirke heller inngå i en felles lov for alle tros- og livssynssamfunn. Forslaget til ny og felles lov for tros- og livssynssamfunn inneholder et eget kapittel med særlige bestemmelser om Den norske kirke, se kapittel 15 i proposisjonsdelen.

5.5.3 Understøttelse av alle tros- og livssynssamfunn på lik linje

Statens plikter overfor Den norske kirke må sees i sammenheng med Grunnloven § 16 fjerde punktum om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes «på lik linje». Ordlyden i § 16 fjerde punktum kan isolert sett forstås som at staten har en plikt til lik understøttelse av alle tros- og livssynssamfunn, men bestemmelsen må leses i forlengelsen av statens særlige plikter overfor Den norske kirke. Hva slags organisasjoner eller virksomheter som omfattes av uttrykket «tros- og livssynssamfunn», er ikke presisert i forarbeidene. Departementet legger til grunn at det må være opp til den alminnelige lovgivningen å nærmere definere hva som skal regnes som et tros- eller livssynssamfunn, herunder om det skal settes vilkår for registrering, for økonomisk støtte eller lignende.

Det framgår av forarbeidene at Grunnloven § 16 fjerde punktum skal understreke statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. Samtidig understrekes det at Grunnloven § 16 ikke var ment å innebære nye plikter for staten eller nye rettigheter for tros- og livssynssamfunnene eller for individene.²³ Gjeldende ordning som ble videreført etter grunnlovsendringen, må derfor anses grunnlovsmessig og i tråd med Stortingets forståelse av forholdet mellom annet og fjerde punktum i § 16. Bestemmelsen kan likevel ikke forstås slik at den etablerer et grunnlovbeskyttet rettskrav på at finansieringsordningene i framtiden skal være som de var på tidspunktet for grunnlovsendringen. Lovavdelingen har blant annet uttalt følgende om hvordan § 16 fjerde punktum må tolkes:

«Det ligger i grunnlovsbestemmelsen, lest i lys av forarbeidene, at staten har et «ansvar» for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. Hva dette rettslig sett nærmere innebærer, kan være uklart. «Understøttelse» kan skje gjennom tildeling av materielle goder, herunder økonomisk støtte, men det kan også skje på andre måter. Det ligger nær å si at grunnlovsbestemmelsen, lest i lys av forarbeidene, bygger på en forutsetning om at staten ikke helt kan la være å bidra materielt, herunder i form av tilskudd, til de ulike tros- og livssynssamfunnenes virksomhet. På dette punktet kan Grunnloven § 16 sies å bygge på en annen tilnærming enn EMK artikkel 9.

²³ St.meld. nr. 17 (2007–2008) s. 73–74

Slik vi ser det, fører ordlyden i § 16 fjerde punktum og forarbeidene videre til at staten i sin finansiering av ulike tros- og livssynssamfunn har plikt til å oppfylle visse grunnleggende krav til likebehandling av de ulike samfunnene. Dette kravet til likebehandling gjelder også for spørsmålet om tilskudd til ulike tros- og livssynssamfunn. Verken ordlyden i Grunnloven § 16 fjerde punktum eller forarbeidene sier noe mer konkret om hva som ligger i et slikt krav til likebehandling. Etter vårt syn følger det neppe mer av bestemmelsen enn at staten har et ansvar for ikke å diskriminere ulike tros- og livssynssamfunn. Dette må etter vårt syn blant annet innebære at forskjellsbehandling som forfølger lovlige formål og som har en objektiv og rimelig begrunnelse, normalt vil være forenlig med grunnlovsbestemmelsen. Bestemmelsen må dessuten ses i lys av de øvrige bestemmelsene som finnes i § 16 første til tredje punktum: dels et generelt utgangspunkt om religionsfrihet for alle, dels en anerkjennelse av at Den norske kirke fortsatt har en særlig stilling. På dette punktet har vi med andre ord vanskelig for å se at Grunnloven § 16 fjerde punktum, på det området den gjelder, bygger på en grunnleggende annen tilnærming enn det som følger av de internasjonale konvensjonene. Vi viser særlig til drøftelsen foran av EMK artikkel 9, samt artikkel 9 og artikkel 14 sett i sammenheng. (...)

Forbudet mot diskriminering etter Grunnloven § 16 fjerde punktum gjelder ved «understøttelse» av tros- og livssynssamfunn, herunder gjennom tildeling av tilskudd. Hva begrepet «understøttelse» nærmere omfatter i rettslig sammenheng, er det ikke nødvendig å utdype her. Tildeling av økonomiske midler over statsbudsjettet vil uansett klart nok være omfattet.

Det kravet til likebehandling (ikke-diskriminering) som Grunnlovens § 16 fjerde punktum oppstiller, må gjelde både i forholdet mellom Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene, og mellom de øvrige tros- og livssynssamfunnene innbyrdes. Dette følger av ordlyden, og det kommer særskilt til uttrykk i St.meld. nr. 17 (2007–2008) s. 73 med sikte på relasjonen mellom Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene.²⁴

Departementet er enig i dette og legger til grunn at staten etter Grunnloven § 16 er rettslig forpliktet til å materielt understøtte tros- og livssynssam-

funnenes virksomhet, også med en viss økonomisk støtte. Som det framgår av Lovavdelingens uttalelse, legger Grunnloven § 16 på dette punktet mer vidtgående plikter på staten enn det som følger av konvensjonsforpliktelsene. Samtidig har staten et betydelig rom til å vurdere hvilket nivå den økonomiske støtten skal ligge på, og hvordan støtten skal innrettes.

Kravet om understøttelse på lik linje i § 16 fjerde punktum må, slik Lovavdelingen uttaler, forstås som et forbud mot diskriminering, både mellom Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn og mellom de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Dette innebærer at staten må ivareta visse grunnleggende krav til likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn. Samtidig vil en eventuell forskjellsbehandling av tros- og livssynssamfunn som «forfølger lovlige formål og som har en objektiv og rimelig begrunnelse», være forenlig med grunnlovsbestemmelsen. I dette ligger blant annet at økonomisk likebehandling av tros- og livssynssamfunn ikke nødvendigvis må skje på den måten som er foreskrevet i dagens tilskuddsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, der medlemstall i Den norske kirke og i andre tros- og livssynssamfunn utgjør sentrale faktorer. Også andre kriterier vil kunne bringes inn i en vurdering av hva som er understøttelse på lik linje. Dette gjelder både når en skal ta stilling til hva som er behandling på lik linje mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, og når en skal vurdere kravet til behandling på lik linje mellom de øvrige tros- og livssynssamfunnene innbyrdes. Lovavdelingen har for eksempel uttalt følgende:

«Vi kan ikke utelukke at en grunnleggende annen innretning av det samlede tilskuddssystemet i praksis kan føre til en annen forholdsmessig fordeling av tilskudd mellom ulike tros- og livssynssamfunn, og at ordningen vil kunne være fullt ut lovlig (grunnlovmessig). Det diskrimineringsforbudet som ligger i Grunnloven § 16 fjerde punktum kan åpne for ulike utfall i så måte.»²⁵

5.6 Individuell tros- og livssynsutøvelse og statens ansvar

5.6.1 Utgangspunkt

EMK artikkel 9 forplikter først og fremst staten til å sikre religionsfriheten ved å unnlate å gjøre inn-

²⁴ Lovavdelingens uttalelse av 4. november 2015

²⁵ Lovavdelingens uttalelse av 4. november 2015

grep i den. Samtidig er det en adgang til å gjøre inngrep, og denne adgangen varierer blant annet med hvilket samfunnsområde det er tale om. For eksempel stilles det strenge krav til begrunnelser for å begrense religionsfriheten i arbeidslivet og utdanning. Slike begrensninger kan lede til utestenging på helt sentrale samfunnsområder for dem som rammes. Vurderingen er da hvilke samfunnsmessige behov det er for å innskrenke religionsutøvelsen, og om det er nødvendig og forholdsmessig. Noen eksempler på problemstillinger på disse feltene er adgangen til å forby religionsutøvelse i arbeidstiden på grunn av arbeidsplikten, og adgangen til å forby religiøse plagg i utdanningsinstitusjoner.

Et annet viktig spørsmål er om staten har plikt til positivt å legge til rette for tros- og livssynsutøvelse. Det er på det rene at staten unntaksvis har en slik positiv forpliktelse, jf. punkt 5.2.3. I hvilke tilfeller, og hvor langt denne plikten rekker, er det imidlertid vanskelig å gi generelle svar på. I tillegg har nasjonale forhold betydning for den statlige skjønnsmarginen og dermed for rekkevidden av pliktene. I denne sammenhengen kan Grunnloven § 16 ha betydning.

Staten er for eksempel antakelig forpliktet til å sikre at ingen blir avskjediget på grunn av sin religiøse tilhørighet, og til å ha prosedyrer for å vurdere samvittighetsfritak for militærtjeneste av religiøse grunner.²⁶ EMD har imidlertid kommet til at artikkel 9 ikke påla Romania å sikre at en religiøs gruppe hadde en bygning eller et sted hvor de kunne utøve sin religion.²⁷ Bestemmelsen påla heller ikke Kroatia å tillate religiøs utdanning i skoler og barnehager.²⁸

Staten er alltid forpliktet til ikke-diskriminering. Det betyr at statens praksis overfor én religiøs gruppe får betydning for forpliktelsene overfor andre. Den individuelle religionsfriheten har vern i likestillings- og diskrimineringslovens beskyttelse mot diskriminering og trakassering på alle samfunnsområder.

5.6.2 Vern mot diskriminering og trakassering

Likestillings- og diskrimineringsloven gjelder på alle samfunnsområder, og den skal hindre diskriminering blant annet på grunn av kjønn, etnisitet,

²⁶ Savda mot Tyrkia (2012) avsnitt 97–101

²⁷ Lupeni Greek Catholic Parish m.fl. mot Romania (2015) avsnitt 136.

²⁸ Savez Crkava «Rijec Zivota» m.fl. mot Kroatia (2010) avsnitt 5.

Boks 5.2 Ny likestillings- og diskrimineringslov

1. januar 2018 trådte ny likestillings- og diskrimineringslov og diskrimineringsombudslov i kraft. Formålet med lovene er blant annet å få på plass et sterkt og tydelig rettslig vern mot diskriminering. Med lovene er det også etablert en ny diskrimineringsnemnd som behandler alle diskriminerings saker i én instans. Den nye nemnda er gitt myndighet til å treffe vedtak om oppreisning i saker innenfor arbeidslivet.

religion eller livssyn. Forarbeidene til vår nasjonale diskrimineringslovgivning legger til grunn at vurderingene er sammenfallende i norsk og internasjonal rett.²⁹ Det betyr at det er diskriminering dersom en person eller gruppe personer på grunn av visse egenskaper (diskrimineringsgrunnlag) stilles dårligere enn andre (forskjellsbehandling) uten at det er saklig begrunnet.

Vernet mot diskriminering kan sees fra ulike perspektiver. Det kan handle om den enkeltes eller et trossamfunns religionsfrihet, herunder deres rett til beskyttelse mot diskriminering (usaklig forskjellsbehandling) fra staten eller fra andre. Diskrimineringsvernet handler også om den enkeltes eller trossamfunnenes rett til å forskjellsbehandle andre for å kunne utøve sin religionsfrihet. Dette omtales gjerne som religiøst begrunnet forskjellsbehandling. At det foreligger en religiøs begrunnelse, skal forstås som at handlingen er begrunnet i en overbevisning som etter vanlig teologisk oppfatning anses for å være såkalte lærespørsmål.³⁰ For dem som rammes, kan det innebære forskjellsbehandling på grunn av deres religionsfrihet, eller på grunn av deres rett til ikke-diskriminering for eksempel på grunn av kjønn eller på grunn av seksuell orientering.

Fordi religions- og livssynsfriheten er en grunnleggende rettighet, skal det en del til for å begrense den religiøst begrunnede forskjellsbehandlingen. Samtidig er adgangen til å forskjellsbehandle et unntak som skal forstås snevert, og det må foretas en konkret vurdering av om det faktisk foreligger en rimelig og legitim (religiøs) begrunnelse.

²⁹ Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) s. 103

³⁰ Innst. O. nr. 55 (1977–1978) side 12

Diskrimineringslovsutvalget sa følgende om problemstillingen:

«Spørsmålet om trossamfunnenes adgang til forskjellsbehandling må løses på bakgrunn av en avveining mellom hensynet til trossamfunnenes religionsfrihet og autonomi, og hensynet til likestilling og likeverd for kvinner og homofile. Begge typer av interesser er grunnleggende og har å gjøre med beskyttelsen av menneskets egenverdi og verdighet.»³¹

Det kan ikke oppstilles et krav om enighet om et lærespørsmål i det aktuelle trossamfunnet for at det skal være adgang til å forskjellsbehandle. Dette er særlig aktuelt for Den norske kirkes syn på homofilt samliv eller ekteskapsinngåelse og ble omtalt slik i forarbeidene:

«Det bør heller ikke kreves at fortolkningen har støtte blant et (bestemt) flertall i trossamfunnet. Den norske kirke vil dermed kunne begrunne forskjellsbehandling av homofile også etter vedtaket på Kirkemøtet i 2007, siden kirken uttrykkelig mener at det er en kirkelig begrunnelse for begge standpunkter.»³²

Etter departementets vurdering må dette forstås på samme måte i dag, også etter Kirkemøtets vedtak om likekjønnet vigsel i 2016.

Diskrimineringsvernet har også et forbud mot trakassering på grunn av forhold som er nevnt i § 6, som for eksempel religion eller livssyn, jf. § 13. Trakassering anses som en særlig form for diskriminering som kjennetegnes ved sin krenkende karakter, jf. § 13 annet ledd:

«Med trakassering menes handlinger, unnlatelser eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende, ydmykende eller plagsom.»

For å forhindre trakassering er det stor oppmerksomhet om forebyggende tiltak, også i loven. Det følger av kapittel 4 i loven at offentlige myndigheter, arbeidslivets organisasjoner og arbeidsgivere er pliktig til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å forhindre diskriminering og trakassering, jf. punkt 9.3.5.

Diskriminering kan også være straffbart. Det følger av straffeloven § 186 at å nekte noen varer

eller tjenester på grunn av et (eller flere) diskrimineringsgrunnlag, kan straffes med fengsel i inntil 6 måneder. Det samme gjelder den som nekter noen tilgang til offentlig forestilling, oppvisning eller annen sammenkomst på de vilkårene som gjelder for andre. De sakene som blir ført for retten på grunnlag av straffeloven § 186 (tidligere § 135a), er ofte knyttet til etnisitet og religion (for eksempel HR-2017-534-U om frisøren som nektet en muslimsk kvinne frisørtjenester fordi hun bar hijab). Også det å fremsette diskriminerende eller hatefulle ytringer, kan være straffbart. Straffeloven § 185 lyder:

«Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull ytring. Som ytring regnes også bruk av symboler. Den som i andres nærvær forsettlig eller grovt uaktsomt fremsetter en slik ytring overfor en som rammes av denne, jf. annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

Med diskriminerende eller hatefull ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion eller livssyn,
- c) homofile orientering, eller
- d) nedsatte funksjonsevne»

Regjeringen har vedtatt en handlingsplan mot hatefulle ytringer, se punkt 7.2.3.

5.6.3 Ivaretagelse av individets tros- og livssynsfrihet

Statens ansvar for å ivareta den enkeltes religionsfrihet på ulike arenaer handler om tilfeller hvor den enkelte har krav på vern, og tilfeller hvor staten på generelt grunnlag er positivt forpliktet til å legge til rette for religionsutøvelse. Det er forskjell på spørsmålet om staten for eksempel er positivt forpliktet til å sørge for at alle fengsler har religiøs betjening til dem som til enhver tid er innsatte, og spørsmålet om det vil være diskriminering dersom en innsatt ikke får etterkommet et ønske som er religiøst begrunnet.

I utgangspunktet innebærer det å sikre den enkeltes religionsfrihet å oppfylle plikten til ikke-diskriminering. Dette vil likevel ikke i alle tilfeller være tilstrekkelig. Vissheten om et mangfold og ulike behov som følge av dette, kan tilsi at det bør legges aktivt til rette for å sikre ikke-diskrimine-

³¹ NOU 2008: 1 s. 64

³² Ot.prp. nr. 79 (2008–2009) kapittel 6

ring, for eksempel ved å sørge for ikke å ha regler eller retningslinjer som slår negativt ut for noen, og ved å lovregulere særlige forhold for å sikre religionsfriheten. I tillegg til diskrimineringsloven som gjelder på alle samfunnsområder, finnes det bestemmelser i særlovgivning, for eksempel trossamfunnsloven (om fri på religiøse dager), straffegjennomføringsloven (§ 23 om rett til religionsutøvelse som innsatt) og opplæringsloven (§ 2-3 a om rett til fritak fra religiøse aktiviteter). I tillegg finnes det ulike varianter av generelle retningslinjer, for eksempel utarbeidet av Utdanningsdirektoratet i skolesammenheng (*Retningslinjer for gudstjenester i skoletiden*), og av Helsedirektoratet når det gjelder helsesektoren (*Kosthåndboken. Veileder i ernæringsarbeid i helse- og omsorgstjenesten* (utgitt 2011)).

Departementet vil på generelt grunnlag mene at en bør være tilbakeholden med å lovregulere

individuell religionsfrihet. Dette er et felt med særlig behov for konkrete vurderinger og lokale løsninger. Utgangspunktet er at religions- og livssynsfriheten skal være vid, og det må foreligge konkrete vurderinger og legitime begrunnelser for å begrense eller forhindre religiøs praksis.

Det er dessuten avgjørende at regler eller praksiser benyttes på en ikke-diskriminerende måte. For eksempel må utgangspunktet være at skoler som gir elevgrupper tilgang til lokaler for fritidsaktiviteter eller frivillig arbeid, også legger til rette for skolelag eller andre religiøse og livssynsorienterte aktiviteter. Hvis det gjøres forskjell på hvilke elevinitierte aktiviteter som tillates, også de religiøse, må dette være på saklig grunnlag (se også punkt 8.3.3).

6 Statens tros- og livssynspolitik – grunnleggende prinsipper og virkemidler

6.1 En aktivt støttende tros- og livssynspolitik

6.1.1 Grunnloven § 16

I punkt 5.5 er det lagt til grunn at Grunnloven § 16 forplikter staten til å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik. Denne aktivt støttende tros- og livssynspolitikken er resultat av en historisk utviklingsprosess, og den har to hovedelementer: understøttelsen av Den norske kirke som folkekirke og understøttelsen av alle tros- og livssynssamfunn på lik linje. Forpliktelsen til aktiv støtte overfor alle tros- og livssynssamfunn bygger historisk sett på statskirkeordningen.

Grunnloven § 16 inneholder en spenning – mellom understøttelsen av Den norske kirke som folkekirke og den samtidige understøttelsen av alle tros- og livssynssamfunn på lik linje. Den historiske konteksten og kronologien er viktige tolkningsnøkler til Grunnloven § 16. Likebehandling etter Grunnloven § 16 kan ikke forstås som et løse-revet, ahistorisk prinsipp, men er et resultat av en utviklingsprosess, på bakgrunn av et allerede eksisterende statskirkesystem. Den økonomiske støtten til tros- og livssynssamfunn utenom statskirken var i utgangspunktet en kompensasjonsordning, som så utviklet seg til en forpliktelse til understøttelse på lik linje ved at tilskuddet til disse samfunnene skulle svare til den økonomiske støtten til Den norske kirke.

I etterkant av at Grunnloven § 16 ble vedtatt i 2012, har Den norske kirke blitt et eget rettssubjekt, fristilt fra staten. Den norske kirke har dermed også blitt tydeliggjort som selvstendig trossamfunn, uten at dette har vært forstått som et brudd med Grunnloven § 16. I prosessen med å fristille kirken har Den norske kirkes oppdrag som folkekirke stått ved lag, forankret i Grunnloven (og i kirkeloven), og blant annet konkretisert i de årlige statsbudsjettene og kommunebudsjettene.

6.1.2 Aktivt støttende

Betegnelsen aktivt støttende tros- og livssynspolitik er først blitt tatt i bruk de senere årene, men kan sies også å uttrykke en politikk som har vært praktisert gjennom lang tid i Norge, jf. kapittel 2. Da trossamfunnsloven ble vedtatt i 1969, ble det vektlagt at religionsfriheten forpliktet staten til likebehandling. Når staten ga støtte til Den norske kirke økonomisk, måtte den yte tilsvarende støtte til andre trossamfunn. NOU 1975: 30 *Stat og kirke* la til grunn at tros- og livssynsfriheten ikke bare handlet om ikke-innblanding fra statens side, men også materiell støtte:

«I det moderne samfunn hvor staten påvirker samfunnsutviklingen gjennom sine tiltak, ikke minst gjennom økonomiske støtteordninger, vil man kunne hevde at religionsfrihet krever mer enn ikke-innblanding fra statens side i trossamfunnenes indre anliggender. Religionsfrihet for trossamfunnene bør i denne situasjonen ikke bare bety at de har tillatelse til å utøve sin virksomhet med rettslig beskyttelse, men at de blir gitt reelle muligheter for aktivitet på like fot. Det ligger i sakens natur at det her i første rekke vil dreie seg om økonomiske støtteordninger.»¹

Selve betegnelsen *aktivt støttende* ble lansert av det kirkelig oppnevnte Bakkevig-utvalget i 2002 (utredningen *Samme kirke – ny ordning*), og den er også brukt av Gjønnnes-utvalget (NOU 2006: 2), i forarbeidene til Grunnloven § 16 (St.meld. nr. 17 (2007–2008)) og i Stålnett-utvalgets utredning (NOU 2013: 1).

At staten skulle føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik, var tatt inn som et premiss i mandatet for Stålnett-utvalgets utredningsarbeid. Utredningen drøftet begrepet og hvilke implikasjoner et slikt aktivt støttende ståsted bør ha for statens tros- og livssynspolitik på ulike områder,

¹ NOU 1975: 30 s. 150

blant annet for rettslig regulering og finansiering av tros- og livssynssamfunn.²

Flertallet i utvalget la til grunn at staten fortsatt skal føre en aktivt støttende tros- og livssyns-politikk, mens et mindretall på to medlemmer var prinsipielt uenig i dette. Flertallet mente at den aktivt støttende politikken blant annet skulle gi seg utslag i økonomisk støtte til drift av tros- og livssynssamfunn. Videre mente flertallet at staten bør bidra til å gi et materielt grunnlag for tros- og livssynsfriheten, og at tro og livssyn dessuten kan gi grunnlag for, og bidra til å videreutvikle, verdier som er av fundamental betydning for den enkelte og for hele samfunnet. Flertallet i utvalget pekte også på at det kan reises innvendinger mot at staten skal ha en aktivt støttende rolle, og flertallet drøftet noen slike forhold. Blant annet ble det pekt på at en aktiv stat kan få større utfordringer knyttet til likeverdig behandling av ulike tros- og livssynsretninger, for eksempel når en skal utforme finansieringsordninger for ulike tros- og livssynssamfunn, men framholdt at en pragmatisk tilnærming og ikke finregnet nøyaktig økonomisk likebehandling vil være tilfredsstillende. En annen innvending som ble tatt opp, var faren for inngrep i tros- og livssynssamfunnenes autonomi, men flertallet mente at det generelt vil være rimelig å kombinere støtte med en viss form for kontroll. Flertallet pekte dessuten på at offentlige midler kan bli brukt til å finansiere, og dermed legitimere, holdninger og praksiser som oppfattes problematiske. Dette tilsier, ifølge flertallet, at det bør være visse grenser for støtteverdig virksomhet, men flertallet framholdt samtidig at staten i et åpent og pluralistisk samfunn ikke fullt ut kan sikre at offentlige midler ikke blir anvendt til ulike forhold og aktiviteter som det vil være delte meninger om.

Mindretallet i Ståsett-utvalget var uenig i at staten skal føre en aktivt støttende tros- og livssyns-politikk og mente at staten heller skal innta en passiv, nøytral og beskyttende rolle, blant annet ved å avvikle den særskilte økonomiske støtteordningen for tros- og livssynssamfunn.

6.1.3 Departementets vurderinger

Departementet viser til at Grunnloven § 16 er en forpliktelse for staten til å føre en aktivt støttende politikk. Dette er også understreket av regjeringspartiene i den politiske plattformen. En aktivt støttende tros- og livssyns-politikk betyr at det offentlige skal understøtte utøvelse av religion og livs-

syn. En aktivt støttende politikk anerkjenner at tro og livssyn er viktige aspekter ved menneskelig livsutfoldelse, og at tro og livssyn fritt skal kunne komme til uttrykk på lik linje med andre kulturelle uttrykk.

Statens aktivt støttende tros- og livssyns-politikk har først og fremst som formål å bidra til at tros- og livssynsfriheten skal kunne utøves i praksis. Den aktivt støttende politikken kommer primært til uttrykk i lovgivning og offentlige støtteordninger. Det offentlige bidrar med økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunnene som en understøttelse av tros- og livssynsfriheten. Samtidig har staten har et betydelig rom til å vurdere hvilket nivå den økonomiske støtten skal ligge på, og hvordan støtten skal innrettes.

6.2 Ytterligere begrunnelser for støtten til tros- og livssynssamfunn

6.2.1 Samfunnsbygging og kulturell infrastruktur

Ståsett-utvalget vektla at tros- og livssyns-utøvelse kan ha positiv betydning for både den enkelte og for samfunnet. Tros- og livssynsfelleskap gir mening, tilhørighet og identitet til mange mennesker. Støtten til tros- og livssynssamfunn bidrar også til å sikre tros- og livssynsfriheten:

«Også bidrag til driften av et mangfold av tros- og livssynssamfunn bidrar til å sikre realiseringen av reell tros- og livssynsfrihet. Utvalget vil trekke en sammenlikning med offentlig støtte til kultur. Selv om et kulturliv kan overleve og blomstre uten offentlig støtte, kan offentlig støtte bidra til et jevnere og mer mangfoldig tilbud i hele landet. Utvalget vil understreke at tros- og livssynsaktivitet også er et viktig kulturelt uttrykk som bør sikres i hele landet. (...)

Utvalget mener at tros- og livssynssamfunnene kan ha positiv verdi for den enkelte og for storsamfunnet ved at de løfter fram spørsmål om mening i tilværelsen og motiverer til grunnleggende verdivalg. Tros- og livssynsmessig fellesskap gir mange identitet og tilhørighet og representerer en arena for å drøfte spørsmål om tro, tvil og etikk. Tros- og livssynssamfunnene forvalter dessuten ritualer i viktige faser av livet. Utvalget mener at dette er sentrale verdier for å skape fellesskap og tilhørighet, og som begrunner en aktiv og støttende tros- og livssyns-politikk. Dette har positiv betydning for samfunnet utover den enkelte borgers aktive deltakelse i disse fellesskapene.»³

² Se særlig NOU 2013: 1 s. 108 flg.

Tros- og livssynssamfunnene gir med sin virksomhet viktige bidrag til samfunnets verdimeslige infrastruktur og viktige bidrag til den offentlige samtalen.

Departementet mener på linje med Ståsett-utvalget at støtten til tros- og livssynssamfunn ikke bare gir et materielt grunnlag for tros- og livssynsfriheten, men kan ha positive virkninger for samfunnet generelt.

Tros- og livssynssamfunn har ofte et bredt tilbud av aktiviteter. Selv om det ofte er tros- og livssynsutøvelse om utgjør kjernen i tros- og livssynssamfunnenes virke, har mange tros- og livssynssamfunn også en variert virksomhet, for eksempel opplæringstilbud for barn og voksne, sosiale og diakonale tjenester, som besøkstjenester og ulike møteplasser, leksehjelp og skolefritidstilbud, konflikthåndtering og familierådgivning, språk-opplæring, musikk- og kulturaktiviteter og tros- og livssynsdialog, se også punkt 3.2. Mange av tros- og livssynssamfunn samarbeider også med offentlige instanser for å løse ulike utfordringer i lokalsamfunn og bidrar i lokalt beredskapsarbeid.

Den offentlige støtten til tros- og livssynssamfunn innebærer både en anerkjennelse av tros- og livssynssamfunnenes rolle og betydning for enkeltmennesker og som samfunnsbyggende kraft og gir et materielt grunnlag for at trossamfunnene kan være aktive bidragsyttere i samfunnet.

6.2.2 Tillit

Det norske samfunnet er ofte beskrevet som et samfunn preget av et høyt tillitsnivå mellom borgere og staten, og borgerne imellom. NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit* (Brochmann II-utvalget) understreker viktigheten av tillit som en grunnleggende verdi i det norske samfunnet, og som viktig for videreføringen av et levedyktig demokrati. Utredningen drøfter også om økende religiøs mangfold kan utfordre det høye tillitsnivået som generelt har preget det norske samfunnet, men gir uttrykk for at det i norsk sammenheng ikke er noe som tyder på at religiøs mangfold i seg selv «utgjør et problem for opplevelsen av tillit og samhørighet, men at prosesser og praksiser knyttet til konkrete religiøse grupper kan være utfordrende».⁴ Samtidig er tros- og livssynssamfunn er i mindre grad preget av de sosioøkonomiske skiller som preger annen frivillighet, jf. punkt 3.2.3. Dette kan igjen bidra til å skape tillit

innad i samfunnet, men også til storsamfunnet generelt.

Relasjonene mellom religion og andre samfunnsutfordringer er ofte komplekse. Retten til tros- og livssynsfrihet skal beskyttes. Samtidig må staten foreta avveininger mellom på den ene side hensynet til enkeltindividets frihet og rettigheter, og på den andre siden hensynet til at samfunnet skal fungere som et fellesskap til tross for et tros- og livssynsmessig mangfold.⁵

Brochmann II-utvalget argumenterer for at tillit og samhandling henger sammen: «Tillit er ofte et resultat av samhandling, felles arenaer og felles problemløsning.»⁶ På tros- og livssynsfeltet er dialog og samhandling på tvers av tros- og livssynsmessige skillelinjer viktig for å bygge tillit. Tillit mellom tros- og livssynssamfunn, både på individnivå og på trossamfunnsnivå, vil bidra til å vedlikeholde det generelle tillitsnivået i samfunnet. Tros- og livssynsdialogen kan i lokalsamfunn ofte nettopp handle om samhandling på felles arenaer og å finne frem til gode løsninger på felles utfordringer.

Departementet mener at det at det offentlige aktivt støtter opp under tros- og livssynssamfunnenes virksomhet, bidrar til å bygge tillit mellom trossamfunn og staten, og mellom staten og individene som deltar i trossamfunnenes virksomhet. Videre bidrar tilskuddsordningen til åpenhet og innsyn i trossamfunnenes virksomhet, jf. punkt 6.2.4, noe som igjen kan være med på å bygge tillit.

6.2.3 Bidrag til en offentlig samtale

Tilskuddsordningene gir ikke bare tros- og livssynssamfunnene et økonomisk grunnlag for tros- og livssynsfriheten og utøvelsen av denne i praksis, men bidrar også til at tros- og livssynssamfunnene kan være deltakere i den offentlige samtalen om samfunnets felles verdier.

Ståsett-utvalget pekte på den rollen tros- og livssynssamfunn har som arenaer for samtaler om verdispørsmål:

«Et levende engasjement i og refleksjon om tros- og livssynsspørsmål kan gjøre at sentrale begreper og verdier brynes og holdes i hevd. Dette er i seg selv et viktig bidrag til en rikere offentlig samtale og et bedre samfunn. Menneskelivets ukrenkelighet, menneskets verdighet og ideen om at noe er hellig, er

³ NOU 2013: 1 s. 109

⁴ NOU 2017: 2 s. 185

⁵ Plesner 2016, s. 72

⁶ NOU 2017: 2 s. 185

eksempler på begreper og verdier som har utviklet seg i en religiøs og/eller humanistisk tradisjon, og som danner grunnlag og motivasjon for sentrale fellesverdier som ivaretagelse av menneskerettigheter, demokrati og ansvar for fellesskapet. At slike fellesverdier videreutvikles i og utenfor tros- og livssynssamfunnene, har positiv betydning for samfunnet utover den enkelte borgers aktive deltakelse i disse fellesskapene. Utvalget mener dette kan beskrives som samfunnets verdimeslige infrastruktur som er av felles verdi for alle, uavhengig av tro, livssyn, engasjement eller interesse.»⁷

Behovet for verdimeslig refleksjon og brytning synes å være tydeligere til stede i dag enn tidligere, blant annet på grunn av globaliseringsutviklingen og det økte kultur-, tros- og livssynsmangfoldet i Norge.

Departementet mener at målet med støtten til tros- og livssynssamfunn likevel ikke skal være likhet og harmoni i verdispørsmål. Motsetninger og interessekamp har til alle tider vært med på å prege utviklingen av samfunnet. Også religiøse grupper som utfordrer etablerte strukturer og verdier, må kunne inngå i den felles refleksjonen. Det er viktig at en tar opp verdikonflikter, og en mangfoldig, noen ganger motsetningsfylt, debatt kan ha stor verdi i seg selv – til tross for at den også kan oppleves ubehagelig.

6.2.4 Åpenhet og innsyn

Statlige støtteordninger bidrar til kontakt og dialog med tros- og livssynssamfunnene som tilskuddsmottakere, noe som igjen gir innsyn i og åpenhet rundt tros- og livssynssamfunns virksomhet og økonomi. Slik åpenhet er viktig, også for til-litsrelasjonene i samfunnet.

Staten er forpliktet til å etterse bruken av statlige bevilgninger og tilskuddsmidler. Dette gjelder også de særlige tilskuddene som går til tros- og livssynssamfunn.

Departementet mener at de særlige tilskuddsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn bidrar til innsikt i og kunnskap om virksomheten i tros- og livssynssamfunn. Kontakten som etableres gjennom tilskuddsordningene, kan også gi tros- og livssynssamfunnene innsikt i og kunnskap om offentlig forvaltning og samarbeidsrelasjonene mellom sivilsamfunnet og det offentlige.

6.3 Ordninger og forvaltning

6.3.1 Sektorprinsippet

Tro og livssyn berører mange samfunns- og politikkområder. Derfor skjer den praktiske gjennomføringen av tros- og livssynspolitikken innenfor flere departementers ansvarsområder og på flere nivåer i forvaltningen. Det overordnede ansvaret for gjennomføring og tilpasning til de aktuelle sektorene ligger hos de respektive fagmyndighetene. Rammer og premisser for tilrettelegging for tro og livssyn kan derfor variere fra sektor til sektor.

Dette kalles også sektorprinsippet. Inndelingen av statsforvaltningen er ordnet i samsvar med statsrådenes definerte ansvarsområder. Prinsippet om sektoransvar innebærer at det enkelte departementet og den enkelte fagmyndigheten på ulike forvaltningsnivåer har ansvar for gjennomføring av tros- og livssynspolitikken innenfor sitt ansvarsområde, herunder for eksempel offentlige etater og direktorater, ulike kommunale tjenestetilbud og den enkelte skolen.

Tros- og livssynsfriheten kan ivaretas på ulike måter innenfor ulike sektorer, alt etter hvilke muligheter og begrensninger som finnes innenfor den aktuelle sektoren. Et eksempel på et aktuelt tros- og livssynspolitisk spørsmål som løses litt ulikt innenfor forskjellige sektorområder, er tros- og livssynsbetjening. Det finnes i dag ulike modeller, både innenfor samme sektor, for eksempel helsesektoren, og på tvers av sektorer, for eksempel mellom helse- og omsorgstjenesten, kriminalomsorgen og forsvaret, jf. kapittel 11.

6.3.2 Departementets ansvarsområde

Også innenfor departementets fagområde skjer gjennomføringen av tros- og livssynspolitikken og forvaltningen av lovverk og tilskuddsordninger på ulike nivåer. Departementet har ansvaret for lov- og regelverk tilknyttet tilskuddsordningene for tros- og livssynssamfunn, herunder også tilskuddsordningen for Den norske kirke. Departementet forvalter også lov- og regelverk vedrørende gravplassforvaltning og helligdagslovgivningen. I tillegg har departementet etatsstyringsansvar for Opplysningsvesenets fond.

Departementet er klageinstans for saker som gjelder statstilskuddet til tros- og livssynssamfunn. Departementet har også utarbeidet en forstanderveileder med informasjon om regelverk og lovgivning og aktuelle utfordringer for ledere i tros- og livssynssamfunn (se punkt 6.4.3). Fylkesmannen registrerer tros- og livssynssamfunn,

⁷ NOU 2013: 1 s. 109

behandler krav om tilskudd, godkjenner nye forstandere og ser til at tros- og livssynssamfunnenes virksomhet er i tråd med lover og forskrifter. Fylkesmannen behandler klagesaker vedrørende kommunenes tilskuddsforvaltning. Kommunene utbetaler tilskudd til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Kirkelig fellestråd i kommunene er som normalordning ansvarlig for gravplassforvaltningen.

For å koordinere arbeidet med tros- og livssynsrelaterte spørsmål på tvers av sektorer og fagmyndigheter inviterer departementet til tverrdepartementale møter om tros- og livssynsrelaterte tema. Som en del av kontakten med fylkesmannsembetene arrangerer departementet årlige møter og faglige seminarer for saksbehandlere ved fylkesmannsembetene på tros- og livssynsfeltet. Departementet gir rutinemessig innspill til andre departementers arbeid i saker som berører tros- og livssynsspørsmål.

6.3.3 Tros- og livssynspolitikken og andre politikkkfelt

Tros- og livssynspolitikken kan ha sammenfallende virkeområder og felles eller motstridende interesser med andre politikkkfelt, både innenfor Barne- og familiedepartementets portefølje og/eller innenfor andre departementers ansvarsområde, som for eksempel kulturpolitikken og frivillighetspolitikken eller integreringspolitikken.

Tros- og livssynspolitikken og den generelle kulturpolitikken har flere forbindelseslinjer og overlappende virkeområder. I kulturmeldingen, *Kulturens kraft*, beskrives kulturpolitikkenes samfunns mål slik:

«Eit levande demokrati der alle er frie til å ytre seg, og der mangfold, skaparkraft og kreativitet er høgt verdsett. Eit inkluderande samfunn der kunst og kultur av ypparste kvalitet inspirerer, samlar og lærer oss om oss sjølv og omverda.»⁸

Tros og livssyn er en selvfølgelig del av et levende demokrati som verdsetter mangfold, skaperkraft og kreativitet. Tros- og livssynssamfunnene er også viktige kulturarenaer og aktører. Den norske kirke har i lang tid gitt viktige bidrag til kulturlivet, læring og dannelse. Den hadde også en sentral rolle da Norge skulle etableres som en selvstendig kulturnasjon både gjennom formidling av musikk og billedkunst, men også gjennom forvalt-

ningen av arkitektoniske, estetiske og historiske verdier.

I kulturmeldingen fremheves yringsfriheten som konstituerende for kunst og kultur. Her er det også viktige forbindelseslinjer mellom kulturpolitikken og tros- og livssynspolitikken. På samme måte er også tros- og livssynsfriheten avhengig av yringsfriheten, se punkt 5.2.2. Tros- og livssynsfriheten kan ikke være reell uten friheten til å kunne gi uttrykk for sin tro eller sitt livssyn.

Tros- og livssynssamfunn er en viktig del av frivilligheten og tros- og livssynspolitikken har derfor til dels overlappende virkeområde med frivillighetspolitikken. Frivillighetserklæringen fra 2015 gir praktiske føringer for samspillet mellom det offentlige og frivillig virksomhet, samtidig som frivillighetens verdi og selvstendighet anerkjennes. Dette fremholdes også i Meld. St. 10 (2018–2019) om frivillighetspolitikken:

«Sjølvstendigheita til frivilligheita skal haldast i hevd og vere førande for statens frivilligheitspolitikk. Samtidig er frivillig sektor ofte ein del av løysinga på felles samfunnsutfordringar. Framfor at staten skal bestemme korleis frivilligheita skal bidra, så er ein tent med tidleg involvering for å finne gode løysingar i fellesskap.»⁹

Tros- og livssynssamfunnene er som frivillige aktører, men også i egenskap av nettopp å være tros- og livssynssamfunn, samarbeidspartnere for staten når det gjelder å løse viktige samfunnsutfordringer. Men også nettopp fordi tros- og livssynssamfunnene er uttrykk for den kollektive tros- og livssynsfriheten, er det viktig at samfunnernes selvstendighet respekteres.

Tros og livssyn har i økende grad blitt et tema i den offentlige samtalen om integrering. Mange tros- og livssynssamfunn er viktige sosiale møteplasser for innvandrere, slik for eksempel sjømannskirkene er det for mange nordmenn i utlandet. At mennesker som kommer til Norge av ulike årsaker, enten det er som arbeidssøkere, flyktninger eller av familiære årsaker, finner tilhørighet i et tros- eller livssynsfelleskap, er i utgangspunktet noe som kan bidra til integreringsprosessen. Mange tros- og livssynssamfunn har et utstrakt sosialt arbeid og inviterer til ulike arrangementer og møteplasser. Slike tilbud kan være med på å gjøre overgangen til et nytt land, og ofte en ny kultur, lettere. Samtidig finnes det mulighet for at

⁸ Meld. St. 8 (2018–2019) s. 37

⁹ Meld. St. 10 (2018–2019) s. 81

trossamfunn kan være med på å underbygge skepsis til det norske samfunnet og norsk kultur og dermed også ha en negativ innvirkning på integreringsprosesser. Trossamfunn som opprettes på bakgrunn av språk eller etnisitet kan også ha en viss segregerende effekt og hindre integreringsprosesser.

Det finnes integreringsutfordringer og problemstillinger der religion har en direkte eller indirekte betydning. Ofte er det vanskelig å skille mellom religiøse og kulturelle faktorer. Andre ganger overlapper disse, og dette samvirket bidrar til å forsterke utfordringene. Både når det gjelder samfunnsutfordringer som for eksempel radikaliserings- og voldelig ekstremisme, negativ sosial kontroll og ære/skam-problematikk, kan religion både inngå i problemkomplekset, men også være en del av løsningen og bidra med tiltak mot disse fenomenene.

Det er derfor viktig at tros- og livssynssamfunnene og ledere på ulike nivåer i samfunnene har kompetanse og kunnskap om likestillings- og diskrimineringsutfordringer, barns rettigheter, negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, radikaliserings- og voldelig ekstremisme mv., jf. punkt 7.4.11.

Departementet mener at det i møte med utfordringer knyttet til innvandring, integrering og religion er viktig at staten tydelig framhever at den primære oppgaven i tros- og livssynspolitikken er å sikre tros- og livssynsfriheten. Tros- og livssynspolitikken kan ikke reduseres til et redskap for andre politikkområder. Integreringsutfordringer kan for eksempel ikke reduseres til et spørsmål om religion. Religion er i seg selv ikke noe mistenkelig eller problematisk og den statlige kontrollvirksomheten overfor trossamfunnene må klart avgrenses til de vilkårene som er satt for tildelingen av støtte. Det vil være uheldig for tillitsrelasjonene i samfunnet hvis generelle støtteordninger som tilskudd til tros- og livssynssamfunn baserer seg på en mistillit til virksomheten som samfunnene driver.

6.4 Virkemidler

6.4.1 Juridiske virkemidler

Barne- og familiedepartementet forvalter den særlige lovgivningen om tros- og livssynssamfunn, herunder lov om trdomssamfunn og ymist anna (trossamfunnsloven), lov om tilskott til livssynssamfunn (livssynssamfunnsloven), og kirkeloven, se punkt 2.6. Departementet har også ansvar for annen lovgivning som berører tros- og livssyns-

samfunnene og deres virksomhet, for eksempel lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsloven) og lov om helligdager og helligdagsfred (helligdagsfredsloven).

Lovgivningen om tros- og livssynssamfunn gir blant annet regler om økonomisk støtte fra stat og kommune, men også bestemmelser om det å tilhøre et trossamfunn og hvilke rettigheter og plikter som følger av dette. Det finnes også bestemmelser om rett til fri fra arbeid, skolegang mv. ved religiøse høytider. Kirkeloven gir særskilt lovgivning om blant annet Den norske kirkes organisering.

Departementet mener det er behov for en revisjon av tros- og livssynslovgivningen, særlig kirkeloven, trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven. I proposisjonsdelen foreslås de tre nevnte lovene opphevet og erstattet av en felles lov for tros- og livssynssamfunn, herunder Den norske kirke. Forslaget innebærer samordning og forenkling av lovgivningen og de lovregulerte finansieringsordningene.

I tillegg pågår det i Norge, som i mange andre land, debatter om lovregulering av ulike sider ved utøvelse av religion og livssyn som anses å bryte med viktige demokratiske verdier, hensyn eller andre rettigheter. Utfordringer som radikaliserings- og voldelig ekstremisme, sosial kontroll eller manglende likestilling for kvinner, har i mange land ført til lovforslag og lovvedtak som berører retten til tros- og livssynsfrihet.

Departementet mener at det rettslige grunnlaget for i visse tilfeller å kunne nekte tilskudd til tros- og livssynssamfunn bør tydeliggjøres. Lovforslaget inneholder derfor bestemmelser som kan gi grunnlag for å nekte tilskudd, eller eventuelt å kreve tilskudd tilbakebetalt, dersom et tros- eller livssynssamfunn for eksempel utøver vold, tvang eller trusler eller på andre måter krenker andres rettigheter og friheter. Det samme gjelder dersom et tros- eller livssynssamfunn oppfordrer til eller støtter slike krenkelser, se punkt 17.5.

Hensynet til innsyn i og åpenhet rundt tros- og livssynssamfunns virksomhet og økonomi tilsier at staten bør kunne stille særskilte krav til rapportering fra tros- eller livssynssamfunn som mottar støtte.

I lys av statens plikter vil det å be om særskilt rapportering, blant annet om kvinners og barns situasjon i trossamfunn, jf. punkt 18.4, kunne være et effektivt tiltak for å få innblikk i samfunnenes praksis. Det vil dessuten bidra til økt bevissthet om likestillingssituasjonen og stimulere til aktuelle tiltak i trossamfunnene. Det kan også være aktuelt å be om særskilt rapportering om forhold

som kan gi grunnlag for å nekte tilskudd, jf. punkt 18.2.2.

6.4.2 Økonomiske virkemidler

6.4.2.1 Utgangspunkter

Barne- og familiedepartementet er ansvarlig for forvaltningen av de særlige tilskuddsordningene til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, i tillegg til andre tilskudd på tros- og livssynsområdet. Tilskuddsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er det primære uttrykket for en aktivt støttende tros- og livssynspolitik.

6.4.2.2 Tilskuddet til Den norske kirke og de særlige tilskuddsordningene for tros- og livssynssamfunn

Formålet med statens støtte til tros- og livssynssamfunn er å legge materielt til rette for tros- og livssynsfriheten. Gjennom Grunnloven § 16 er staten forpliktet til å understøtte Den norske kirke og tros- og livssynssamfunnene økonomisk.

Tilskuddet til Den norske kirke skal bidra til at kirken kan ivareta sitt oppdrag etter Grunnloven § 16. Derfor oppstilles det i statsbudsjettet – med referanse til Grunnloven § 16 – visse mål for bevilgningen. Bevilgningen skal «støtte opp under Den norske kirke som folkekirke». Fra dette hovedformålet har det vært utledet følgende mål:

- Den norske kirke skal være en landsdekkende, lokalt forankret kirke.
- Den norske kirke skal ha en oppslutning som bekrefter dens karakter som folkekirke.
- Den norske kirke skal formidle evangelisk-luthersk tro og tradisjon og tilby trosopplæring til alle døpte barn.
- Den norske kirke skal være organisert i samsvar med demokratiske prinsipper og verdier.¹⁰

Målene er retningsgivende for anvendelsen av bevilgningene. Det vil ligge til Den norske kirke å bestemme hvilke mål kirken skal ha for sin virksomhet.

Tilskuddsordningene for andre tros- og livssynssamfunn er utformet som rettighetsbaserte ordninger på grunnlag av støtten til Den norske kirke. Samfunnene har et lovfestet krav på et tilskudd av en størrelse som om lag svarer til sta-

tens bevilgede midler til Den norske kirke, beregnet per hode.

Tros- og livssynssamfunnene får tilskudd fra kommunen per medlem som er bosatt der, som om lag svarer til det som kommunen bevilger til Den norske kirke per medlem.

Målet med tilskuddene er likebehandling og å støtte tros- og livssynsmessig virksomhet utenom Den norske kirke, og slik bidra til å tilrettelegge for utøvelse av tro og livssyn i praksis.

Departementet mener at det på samme måte som det er behov for en revisjon av lovgivningen, også er behov for en revisjon av de tilknyttede tilskuddsordningene, jf. lovforslaget.

6.4.2.3 Andre tilskudd til tros- og livssynssamfunn

I tillegg til de særlige tilskuddsordningene for tros- og livssynssamfunn, kan staten stille til disposisjon midler som kan benyttes av tros- og livssynssamfunnene på områder der staten mener det er et særlig behov for å stimulere til virksomhet og tiltak.

Et slikt område er tros- og livssynsdialog. Det gis driftstilskudd til dialog- og paraplyorganisasjoner på tros- og livssynsfeltet, jf. Prop. 1 S (2018–2019), kap. 341, post 78. Driftsstøtten knytter seg særlig til de oppgavene organisasjonene har som brobyggere overfor ulike tros- og livssynssamfunn, andre organisasjoner på tros- og livssynsfeltet, sivilsamfunnet og det offentlige.

Departementet har de siste årene også utlyst tilskudd til dialogarbeid og til andre tiltak på tros- og livssynsfeltet for å fremme samarbeid og dialog mellom tros- og livssynssamfunnene. Det har også vært utlyst tilskudd til samfunnsaktuelle prosjekter som berører tros- og livssynsfeltet, som for eksempel tiltak mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Denne typen utlysninger bidrar til å involvere og mobilisere sivilsamfunnet slik at samfunnet som helhet har eierskap til aktuelle samfunnsutfordringer.

I behandlingen av statsbudsjettet for 2019 bevilget Stortinget 5 mill. kroner til tilskudd til private kirkebygg, kap. 341, post 75. Formålet med bevilgningen er å gi trossamfunn utenfor Den norske kirke og private stiftelser og frivillige organisasjoner innenfor Den norske kirke mulighet til å bygge eller kjøpe kirkebygg, med lavere egenfinansiering. Trossamfunn utenom Den norske kirke må være tilskuddsberettiget i henhold til lov av 13. juni 1969 nr. 25 om trudemssamfunn og ymist anna §§ 19 eller 19a. Private stiftelser og organisasjoner innenfor Den norske kirke må vedlegge bekreftelse på tilhørighet og anslag på med-

¹⁰ Prop. 1 S (2018–2019) for Kulturdepartementet s. 122

lemsantall iht. kirkelovens § 3 om tilhørighet og medlemskap.

6.4.3 Tilsyn, veiledning og kursing mv.

I forlengelsen av de juridiske og økonomiske virkemidlene er det også behov for både tilsyn, veiledning og kursing knyttet til tros- og livssynssamfunnenes oppgaver og plikter som tilskuddsmottakere.

I tilknytning til områder som staten bør ha særlig oppmerksomhet rettet mot, for eksempel kvinners rettigheter og barns situasjon og interesser i tros- og livssynssamfunn, kan det være grunnlag for en særskilt oppfølging fra staten. Departementet mener at det i mange tilfeller ofte vil være mer hensiktsmessig med dialog og positive tiltak for å oppnå endringer, enn sanksjonerte vilkår som griper direkte inn i tros- og livssynsfriheten. Tros- og livssynssamfunnene er derfor foreslått pålagt årlig rapportering på likestilling, jf. punkt 18.4. I tillegg foreslår departementet at tilsynsmyndigheten kan kreve rapportering om særskilte forhold.

I dag er det fylkesmannsembetene som registrerer tros- og livssynssamfunn, behandler krav om tilskudd, godkjenner nye forstandere og påser at tros- og livssynssamfunnenes virksomhet er i

tråd med lover og forskrifter. På lengre sikt kan det være hensiktsmessig at forvaltnings- og tilsynsansvaret for tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn samles ved færre fylkesmannsembeter enn dagens elleve embeter, for eksempel ved to eller tre embeter, se punkt 18.4.

Departementet har som tidligere nevnt utarbeidet en forstanderveileder med informasjon om regelverk og aktuelle utfordringer. Forstanderveilederen inneholder informasjon om de oppgavene forstander i trossamfunn har etter trossamfunnsloven og ekteskapsloven. Heftet gir også veiledning i andre sentrale gjøremål for en forstander, samt informasjon om tema som er viktige for forstandere å være oppmerksom på, som f.eks. likestillingsutfordringer, diskrimineringsforbudet, avvergingsplikten, vold i nære relasjoner, kjønnslemlestelse, radikalisering og voldelig ekstremisme. Veilederen ble oppdatert høsten 2018, men det vil være nødvendig med en større gjennomgang i tilknytning til at ny lovgivning trer i kraft. Da kan det være behov for å vurdere også andre former for veiledning i regi av fylkesmannen, for eksempel kursing av personell i tros- og livssynssamfunn. Departementet har gitt tilskudd til kursing av religiøse ledere og tros- og livssynssamfunn, se punkt 7.4.11.

7 Tro og livssyn i det offentlige rom

7.1 Innledning

Tro og livssyn er viktige aspekter ved menneskelig livsutfoldelse. Kristen tro og praksis har hatt en sentral rolle i samfunns- og kulturlivet i Norge i nærmere 1000 år. Som et resultat har kristne symboler, arkitektur og kunst kommet til uttrykk og vært synlig i det offentlige rom like lenge. Kristen tro har også vært med og preget samfunnsutviklingen og bidratt til etableringen av sentrale samfunnsinstitusjoner, som skole- og utdanningsinstitusjoner og helse- og omsorgsinstitusjoner.

I dag er samfunnsfellesskapet utvidet til å omfatte flere tros- og livssynstradisjoner og et mangfold av praksiser og uttrykk. Ulike tros- og livssynstradisjoner og praksiser er en naturlig del av et livssynsåpent samfunn og en styrke for samfunnet som helhet. Et demokratisk samfunn er naturlig nok ikke konfliktfritt. Politiske og filosofiske ideologier, religiøse og sekulære tradisjoner og livssyn, kan ha ulike oppfatninger av hvordan samfunnet best bør innrettes, og hva som konstituerer det gode livet. Meningsskillene går ikke bare mellom ulike tradisjoner, men også mellom flertall og mindretall innenfor ulike fellesskap og mellom behovet for en felles basis for samfunnet og den enkeltes frihet og rettigheter. I et velfungerende demokrati brytes alt dette mot hverandre.

Det kan også gjøres ulike avveininger innenfor ulike samfunns- og politikkområder. Det som ofte omtales som «det offentlige rom» består i realiteten av mange ulike arenaer eller «deloffentligheter» der ulike hensyn og politiske mål gjør seg gjeldende.

7.2 Tro og livssyn i samtale og debatt

7.2.1 Innledning

I et demokratisk samfunn, der ulike tros- og livssynstradisjoner og praksiser utfolder seg side om side, vil det være både selvsagt og berettiget at det finnes ulike oppfatninger om religioners og livssyns plass i offentligheten, om forholdet mellom liberale og demokratiske verdier og ulike former for tro og praksis, om rollen religiøse argumenter

skal kunne spille i den offentlige debatten mv. De siste årene har samfunnsdebattene knyttet til religion vært preget av internasjonale hendelser, terror og ekstremisme, flyktningekrise, men også debatt om ulike former for sosial kontroll, barns rettigheter, likestillings- og diskrimineringsutfordringer, rasisme, muslimhat og antisemittisme. Disse debattene er nødvendige i et mangfoldig samfunn.

Boks 7.1 Dilemmaer og problemstillinger i tros- og livssynspolitikken

Spenningene religionspolitikken må håndtere, springer ut av hensynet til på den ene siden hensynet til den enkeltes frihet og mangfoldet av oppfatninger om det gode live, og på den andre siden hensynet til at samfunnsfellesskapet skal fungere til tross for mangfoldet. Denne spenningen konstituerer tre grunnleggende og tett forbundne dilemmaer som ethvert demokratisk og pluralistisk samfunn må håndtere, og som kan formuleres slik:

- Pluralitetens problem: Behovet for å definere en felles normativ basis for sameksistens i et pluralistisk samfunn (felles lovverk, noen felles verdier) samtidig som hensynet til den enkeltes grunnleggende frihet ivaretas.
- Demokratiets dilemma: Behovet for å balansere mellom demokratiets prinsipp om flertallsstyre og dets plikt til å verne om grunnleggende rettigheter også for mindretallet/minoriteter.
- Det liberale dilemma: Behovet for å sikre visse grunnleggende liberale prinsipper samtidig som en unngår at disse idealene blir gjort absolutte, noe som i praksis fører til at håndhevingen kommer i konflikt med de samme liberale verdiene og prinsippene.»¹

¹ Plesner, 2016, s.72

Det er viktig for demokratiet at det etableres rom for samtale som er preget av respekt og toleranse. Religion og livssyn kan bidra med perspektiver og også selv være gjenstand for debatt. Diskusjon og debatt om tros- og livssynspolitiske tema bidrar også til kunnskap og videreutvikling av politikken. Åpne og involverende prosesser der meningsbrytning kan finne sted er viktig, slik at en «økt forståelse av hverandres syn kan bidra til rimelige avveininger i tros- og livssynsspørsmål» slik Ståletset-utvalget argumenterte for.¹

7.2.2 Ytringsfriheten og religionsfriheten

Ytringsfriheten er beskyttet gjennom internasjonale konvensjoner Norge er forpliktet av, og Grunnloven § 100. Grunnloven § 100 begrunner

Boks 7.2 Grunnloven § 100

«Ytringsfrihet bør finne sted.

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse.

Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke benyttes med mindre det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Brevsensur kan ikke settes i verk utenfor anstalter.

Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»

ytringsfriheten i tre prinsipper: sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse.

«Infrastrukturkravet» i Grunnloven § 100 sjette ledd utvider statens oppgave fra å avstå fra å gripe inn i ytringsfriheten til å aktivt legge forholdene til rette for at ytringsfrihet finner sted, jf. første ledd i paragrafen. Infrastrukturen har en rekke elementer og omfatter store deler av kultur-, medie-, utdannings- og forskningspolitikken, og selvfølgelig også tros- og livssynspolitikken.

Ytringsfrihet handler om retten til å ha ideer eller meninger og til å kunne dele disse med andre gjennom ytringer eller handlinger. Både religiøse ytringer og handlinger er i kjernen av hva ytringsfriheten beskytter, og en viktig forutsetning for at et samfunn skal kunne være livssynsåpent, slik Ståletset-utvalget tok til orde for. Uten frihet til å ytre seg om religiøse eller livssynsmessige temaer, er ikke religionsfriheten reell.

7.2.3 Ytringsfrihet og religionskritikk

Ytringsfrihet er en viktig forutsetning for religionsfrihet. Samtidig handler ytringsfriheten om å kunne ytre seg kritisk til religion eller livssyn. Kritikk av religiøse institusjoner, handlinger og holdninger er også viktig i et åpent og liberalt samfunn. Selv om kritikken kan oppleves unyansert og fordomsfull for enkeltpersoner eller for representanter for ulike religiøse grupper i samfunnet, er dette ytringer som kan være viktig sam-

Boks 7.3 Befolkningens holdninger til religionskritikk

I Institutt for samfunnsforskning (ISF) rapport om ytringsfrihetens vilkår fra 2016 oppsummeres funnene fra en større spørreundersøkelse om befolkningens holdning til ytringsfrihet og religionskritikk slik (rapporten s. 5): «Aksepten for ytringer som kritiserer religioner er høy, og et klart flertall aksepterer også ytringer som kan oppleves krenkende på muslimer, jøder og kristne. Langt færre støtter imidlertid retten til å fremsette ytringer som er hånende, nedsettende eller rasistiske, også når det understrekes at ytringen ikke innebærer vold. Befolkningen veier også religiøse gruppers sikkerhet betydelig tyngre enn deres følelser, når dette blir satt opp mot ytringsfriheten.»

¹ NOU 2013: 1 s. 301

funnskritikk, og som derfor bør være en del av debatten.

Det kan være krevende for enkeltpersoner å delta i samfunnsdebattene som representant for, eller som en som oppfattes som representant for, en religion eller et livssyn. Studier viser at aktive meningsyttere med minoritetsbakgrunn får langt oftere negative kommentarer og reaksjoner rettet mot sin nasjonale opprinnelse, religion, etniske bakgrunn og hudfarge enn personer med majoritetsbakgrunn, som i hovedsak får negative reaksjoner på argumentasjonen og politisk ståsted.² HL-senterets seneste befolkningsundersøkelse om holdninger til jøder og muslimer i Norge fra 2017 viste at to av tre jøder i utvalget skjuler sin religionstilhørighet i offentligheten for å unngå negative reaksjoner. For muslimer er tallet noe lavere. Her svarer en fjerdedel at de unngår å vise sin religiøse tilhørighet fordi de er redde for negative holdninger.

Retriever utarbeidet på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) medieanalysen «Innvandring og integrering i norske medier 2017» der det kommer frem at omtalen av muslimer har endret seg og blitt mer negativt ladet. Blant begrepene som forbindes med ordet «muslim» er ord som «fordom», «innvandrer», «islamofobi» og «ekstremisme», i tillegg til begreper som «muslimhat», «holdning» og «sivilisasjonsødeleggende». Retriever gjorde samme undersøkelser i 2000 og 2008, men da var ingen slike ord på listene. Retriever mener dette er

«et klart tegn på at omtalen knyttet til muslimer er blitt mer ladet og mer preget av meninger og debatt. At innvandrer ligger høyt på listen tyder også på at muslimer knyttes nærmere omtalen av innvandrere og innvandring, enn hva som har vært tilfellet tidligere år. At begrepet fordom ligger høyt på listen betyr at dette begrepet er blitt en viktig del av debatten knyttet til muslimer. I tillegg finner vi begrepene islamofobi og ekstremisme på listen. Disse begrepene indikerer også at medieomtalen knyttet til muslimer er mer ladet i 2017, enn i de to tidligere årene vi har undersøkt.»³

Denne type utviklingstrekk er en utfordring for en «åpen og opplyst offentlig samtale» (jf. Grunnloven § 100, sjette ledd) om tro og livssyn og ulike tros- og livssynspolitiske utfordringer.

7.2.4 Ytringsfrihetens begrensninger – hatefulle ytringer

Ytringer om religiøs praksis eller identitet er ikke uten rettslige begrensninger. Særlig aktuelt er straffebudet mot hatefulle ytringer i straffeloven § 185. Hatefulle ytringer defineres som det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av blant annet deres religion eller livssyn.

Hatytringer har alvorlige konsekvenser, ikke bare for enkeltpersoner eller grupper som rammes direkte av slike ytringer. Den offentlige samtalen og demokratiet blir også skadelidende. I ytterste konsekvens bidrar hatytringer til å undergrave prinsippene for ytringsfriheten: sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Hatytringer kan også få alvorlige konsekvenser for samfunnet fordi de skaper avstand og mistillit mellom grupper.

Rapporten for anmeldt hatkriminalitet i Oslo 2018 viser en økning på 20 pst. fra 2017, og en økning på 66 pst. fra 2015. Det er flest anmeldelser knyttet til etnisitet (57 pst.), deretter følger hatkriminalitet knyttet til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LHBT – 20 pst.), etterfulgt av religion (17 pst.) og til sist nedsatt funksjonsevne (3 pst.) og antisemittisme (3 pst.). I en femtedel av anmeldelsene er det imidlertid en kombinasjon av ulike grunnlag. Den mest fremtredende kombinasjonen er da en blanding av etnisitet og religion.

De som anmelder hatkriminalitet er primært voksne over 30 år. Det er flest menn blant de fornærmede. Et unntak er hatkriminalitet knyttet til religion, der hovedandelen av de fornærmede er kvinner.⁴

Regjeringen lanserte i 2016 en strategi mot hatefulle ytringer. Formålet med strategien er å forebygge og skape bevissthet om hatefulle ytringer, gjennom blant annet å skape flere møteplasser for samtale og dialog. Regjeringen viser i strategien til infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd. I infrastrukturkravet ligger det en forpliktelse for myndighetene til å legge forholdene til rette for en god offentlig samtale, som sikrer at alle har en faktisk ytringsmulighet.

Strategien skal bidra til å skape bevissthet om konsekvensene av hatefulle ytringer. Den inneholder tiltak innenfor skole og utdanning, arbeidslivet, rettsvesenet og mediesektoren.

² Midtbøen og Steen-Johnsen 2016

³ Retriever 2017

⁴ Politiet, Oslo politidistrikt, «Anmeldt hatkriminalitet 2018»

Boks 7.4 Politisk erklæring mot hatefulle ytringer

I november 2015 lanserte regjeringen en politisk erklæring mot hatefulle ytringer. Formålet med erklæringen er å forplikte til en innsats mot hatefulle ytringer:

«Vi som politikere, offentlige myndigheter og sentrale samfunnsaktører forplikter oss til å bekjempe hatefulle ytringer og intoleranse. Ytringsfriheten er en uomstøttelig verdi. Den står sterkt i Norge. Vi skal ikke spre eller oppfordre til hat.

Vi er bekymret for omfanget av hatefulle ytringer på bakgrunn av kjønn, etnisitet, religion eller livssyn, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Ytringer som sprer hat mot andre mennesker kan ikke tolereres. Noen ytringer er forbudt etter norsk lov og skal straffeforfølges. Men også andre hatefulle ytringer kan ha alvorlige konsekvenser for enkeltpersoner, grupper og hele samfunnet. Offentlige myndigheter og undervisningsinstitusjoner har et særlig ansvar for aktivt å forebygge hatefulle ytringer og sørge for at personer som utsettes for dette får oppfølging.

Vi vil ha et samfunn der det er plass til alle. Derfor vil vi jobbe for et åpent, fredelig og inkluderende samfunn der alle føler tilhørighet. Et samfunn som er basert på demokratiske verdier, universelle menneskerettigheter og gjensidig respekt mellom individer og grupper.

Vi vil:

- Arbeide for at alle skal kunne delta i den offentlige debatten og bevege seg fritt i det offentlige rom uten å bli utsatt for hatefulle ytringer.
- Arbeide aktivt for å skape arenaer for dialog, toleranse og bevissthet rundt konsekvensene av hatefulle ytringer.
- Inkludere arbeidet mot hatefulle ytringer i det systematiske arbeidet med helse, miljø og sikkerhet i arbeidslivet og i skole og utdanning.
- Aktivt bidra til at hatefulle ytringer avdekkes, etterforskes og håndheves for domstolene.»

7.3 Tros- og livssynsdialog

7.3.1 Innledning

Den organiserte tros- og livssynsdialogen har en lang historie i Norge, og staten har i mange år gitt økonomisk tilskudd til tros- og livssynsdialog – både lokalt og nasjonalt.

Tros- og livssynsdialogen er en arena for samtaler om ulike sider ved tro og livssyn og tros- og livssynsmessig praksis. Tros- og livssynsmessig mangfold kan innebære verdimeslige konflikter eller spenninger. Dialog tros- og livssynssamfunnene imellom kan være et viktig verktøy for å kunne leve med uenighet eller dempe eller forhindre konflikt tros- og livssynssamfunnene imellom, men også i samfunnet generelt.

Dialogarbeidet har gitt viktige innspill til det offentlige ordskiftet om religion og livssyn, blant annet om tillit og fellesskap på tvers av tros- og livssynsgrenser. Men dialogen har også blitt kritisert for å være for harmoniserende og for at den ikke tar tak i vanskelige temaer, som for eksempel utfordringer i trossamfunn når det gjelder kjønn og likestilling.

Over Barne- og familiedepartementets budsjett gis det driftstilskudd til Norges Kristne Råd (NKR) og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) som dialog- og paraplyorganisasjoner på tros- og livssynsfeltet. Organisasjonene er sammenslutninger av ulike tros- og livssynssamfunn og er i seg selv viktige bidrag til tros- og livssynsdialogen. Det er et særtrekk ved den norske tros- og livssynsdialogen at den omfatter både religioner og sekulære livssyn. Organisasjonene bidrar til samarbeid på tvers av religioner og livssyn og er dialogpartnere for myndighetene i spørsmål som berører tros- og livssynssamfunnene. Driftsstøtten knytter seg særlig til de oppgavene organisasjonene har som brobyggere overfor ulike tros- og livssynssamfunn, andre organisasjoner på tros- og livssynsfeltet, sivilsamfunnet og det offentlige.⁵

Den norske kirke driver også utstrakt dialogarbeid, nasjonalt og lokalt.

I tillegg til det ordinære driftstilskuddet har STL og NKR i statsbudsjettet for 2019, sammen

⁵ Jf. Prop. 1 S (2018–2019) s. 127

Boks 7.5 Tilskudd til dialogarbeid

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) og Norges Kristne Råd (NKR) mottar i 2019 driftstilskudd på til sammen 6,9 millioner kroner. STL fordeler også støtte til lokale dialoger. Støtten deles ut etter søknad fra dialoggruppene, på bakgrunn av kriterier STL har vedtatt. Departementet vil også lyse ut midler til dialogtiltak og kunnskapsutvikling. I budsjettet for 2019 er det satt av 5,1 millioner i enkelttilskudd til dialogformål, offentlig debatt og kunnskapsutvikling på tros- og livssynsfeltet.

med Muslimske dialognettverk (MDN) fått til sammen 2 mill. kroner i tilskudd til arbeid med mangfold, inkludering og bekjempelse av fattigdom.⁶

7.3.2 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) ble stiftet i 1996 og representerer i dag 15 tros- og livssynssamfunn eller sammenslutninger av slike, fra Den norske kirke som det største til for eksempel Det Mosaiske Trossamfund og Kvekerne som de minste. STL har som formål å arbeide for likebehandling av tros- og livssynssamfunn, og fremme gjensidig respekt og forståelse mellom tros- og livssynssamfunn gjennom dialog.

STL leverer innspill til ulike politikkkfelt som har berøring med tros- og livssynsutøvelse eller tros- og livssynssamfunnenes arbeid. Organisasjonen er en viktig høringsinstans for myndighetene i kraft av at de representerer bredden av tros- og livssynssamfunn og deres omforente interesser. I sine felles uttalelser forsøker STL å etablere konsensus, som innebærer at medlemmene samlet står bak organisasjonens uttalelser eller vedtak. Et annet viktig aspekt ved dialogen i STL er at Den norske kirke deltar på like fot med de andre tros- og livssynsorganisasjonene.

7.3.3 Norges Kristne Råd

Norges Kristne Råd (NKR) representerer nesten hele bredden av kristne trossamfunn og kirker i

Norge – fra pinsebevegelsen til ulike ortodokse kirkesamfunn. Organisasjonens primære formål er arbeidet med den kirkelige eller økumeniske dialogen.

NKR deltar i den interreligiøse dialogen gjennom samarbeidet i STL, men organisasjonen arbeider også med ulike dialogprosjekter mellom kristne trossamfunn og kirkesamfunn om ulike verdispørsmål, også i spørsmål der samfunnene står langt fra hverandre. NKR har blant annet siden 2015 hatt et eget dialogprosjekt om likekjønnede ekteskap og hvordan kirkene skal forholde seg til dette.

NKR har i samarbeid med flere av sine medlemsorganisasjoner etablert Flerkulturelt kirkelig nettverk. Nettverket jobber for å inkludere kristne med flerkulturell bakgrunn i de etablerte kristne trossamfunnene og kirkene i Norge. Det arbeider også for å inkludere flere av de nye flerkulturelle frikirkelige menighetene i det økumeniske fellesskapet i Norge. Nettverket har blant annet kartlagt omfanget av kristne migrantmenigheter. En oversikt over dette arbeidet finnes på nettstedet migrantmenigheter.no.

7.3.4 Muslimske dialoginitiativ

Islamsk Råd Norge (IRN) er en paraplyorganisasjon for muslimske trossamfunn (moskeer) og muslimske organisasjoner. IRN ble stiftet i 1993 og har fått driftstilskudd over statsbudsjettet fra 2007 og frem til 2017. IRN har vært en aktiv deltaker i det flerreligiøse dialogarbeidet i Norge, men meldte seg ut av STL i 2018.

På grunn av store konflikter i organisasjonen meldte flere medlemssamfunn seg ut av IRN i 2017. Stortinget samtykket i at departementet ikke utbetalte hele driftstilskuddet til organisasjonen i 2017, med bakgrunn i at de da ikke oppfylte formålet om å være en dialogorganisasjon og en felles interesseorganisasjon for muslimer i Norge.⁷

Organisasjonene som meldte seg ut av IRN, etablerte organisasjonen Muslimske Dialognettverk (MDN) i 2017. Organisasjonen ble våren 2019 medlem i STL, sammen med Ahmadiyya Muslim Jamaat Norge.

I de regionale og lokale dialogene deltar muslimske trossamfunn både som enkelttrossamfunn, moskeer og menigheter og i form av mer regionale sammenslutninger som for eksempel Muslimske Fellestråd i Rogaland.

⁶ Jf. Prop. 1 S (2018–2019) For kull s. 127

⁷ Prop. 9 S (2017–2018) og Innst. 40 S (2017–2018)

7.3.5 Den norske kirke

Den norske kirke er engasjert i ulike former for dialog, både på nasjonalt nivå, i bispedømmene og i lokalmenighetene. Kontaktgruppa mellom Mel-lomkirkeleg Råd ved Den norske kirke og Islamsk Råd Norge (IRN) ble opprettet i 1993 og er et bredt sammensatt, nasjonalt kontaktforum for kristne og muslimer i Norge. Norges Kristne Råd er også representert i Kontaktgruppa. Kontaktgruppa var en særlig viktig aktør under karikaturstriden i 2006. Kontaktgruppa kom også med en felles erklæring i 2007 om retten til å skifte tro. Dette var en uttalelse som vakte internasjonal oppmerksomhet, blant annet fordi det var første gang en kirke og et representativt muslimsk organ sammen anerkjente retten til å konvertere.

Den norske kirke, gjennom bispedømmene, er også involvert i driften av regionale kirkelige dialogsentre. De kirkelige dialogsentrene er verksteder og kompetansesentre for den kirkelige dialogen med andre tros- og livssynssamfunn, og de ønsker å være ressurser for menigheter som jobber med religionsmøte og dialog. Det er foreløpig etablert kirkelige dialogsentre i Oslo, Stavanger, Trondheim, Bergen og Drammen.

7.3.6 Lokale dialogfora

Ved siden av samarbeidet på nasjonalt nivå mellom tros- og livssynssamfunn i Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL), Norges Kristne Råd (NKR), og Islamsk Råd Norge (IRN) ble det på 2000-tallet også etablert ulike former for samarbeid mellom tros- og livssynssamfunn og liknende organisasjoner i de fleste store byene i Norge.

Tilskudd til tros- og livssynsdialog deles ut både som driftstilskudd til de nasjonale paraplyorganisasjonene på feltet og som enkeltstående prosjekttilskudd til tros- og livssynssamfunn, frivillige organisasjoner eller kommunale aktører.

7.3.7 Hva har dialogen bidratt til?

7.3.7.1 Innledning

KIFO – Institutt for kirke, religions- og livssynsforskning fikk høsten 2014 i oppdrag fra Kulturdepartementet å evaluere i hvilken grad Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL), Norges Kristne Råd (NKR) og Islamsk Råd Norge (IRN) bidrar til dialog og samarbeid mellom tros- og livssynssamfunnene.

Evalueringen undersøkte blant annet spørsmålene om hvem som er representert i dialogen, om

Boks 7.6 Karikaturesaken

I 2005 publiserte Jyllands-Posten i Danmark 12 karikaturtegninger av profeten Muhammed. Dette ble starten på det som også er blitt kjent som «karikaturstriden».

Jyllands-Posten hadde utlyst en karikaturkonkurranse om å tegne profeten Muhammeds ansikt. Avisen ville undersøke om danske karikaturtegnere drev selvsensur i frykt for islamisternes terror.

Den kristne dagsavisen Magazinet publiserte tegningene 10. januar 2006. I slutten av januar og i begynnelsen av februar 2006 førte karikaturesaken til voldelige optøyer i land i Midt-Østen. På verdensbasis krevde episoder i tilknytning til saken rundt 240 menneskeliv. Den mest alvorlige hendelsen i en norsk kontekst var angrepet på og påtenningen av den norske ambassaden i Syria, men det ble også utført vold mot representanter for norske humanitære organisasjoner i regionen.

For å motvirke en eskalering av konflikten ble karikaturesaken i Norge raskt gjenstand for samtaler i Kontaktgruppen mellom Den norske kirke og Islamsk Råd Norge. Kontaktgruppen kom i begynnelsen av februar med en felles uttalelse der de tok sterk avstand fra bruk av vold. I uttalelsen ble det understreket at ytringsfriheten er en fundamental rettighet som må respekteres, men som også må praktiseres med ansvar og klokskap. Islamsk Råd Norge tok også initiativ til en kristen-muslimsk delegasjonsreise til Midtøsten. Formålet med reisen var å vise hvordan religiøse ledere i Norge hadde løst denne saken gjennom dialog, men også om ytringsfrihetens rammer i det norske samfunnet.

Det offentlige debatten etter karikaturesaken har vært omfattende, både nasjonalt og internasjonalt, og fikk særlig ny aktualitet etter terroranslaget mot satiremagasinet Charlie Hebdo i 2015.

dialogarbeidet når ut til vanlige medlemmer i tros- og livssynssamfunnene, maktforhold og spørsmålet om offentlig støtte versus organisasjonenes autonomi. KIFOs rapport *Det handler om verdensfreden!* forelå i 2015.⁸

7.3.7.2 Hva karakteriserer den norske tros- og livssynsdialogen?

Rapporten framhevet at de organiserte tros- og livssynsdialogene i Norge ikke er initiert fra myndighetshold, slik tilfellet er i mange andre land. Interessekamp for minoritetenes rettigheter og konfliktforebygging har fra starten motivert og vært viktige dimensjoner ved dialoginitiativene. Rapporten pekte også på andre særtrekk: forankringen i sivilsamfunnet og den myndighetskritiske rollen som dialoggruppene har hatt i Norge, og inkluderingen av sekulære livssynsorganisasjoner.

Rapporten viste også til at en del nøkkelpersoner går igjen – personer som over tid har utviklet personlige relasjoner og et sosialt nettverk som kan sies å være en «uformell organisasjon». Disse nøkkelpersonene og deres nettverk har vært vel så viktig for dialogarbeidet som de formelle strukturene. Denne kombinasjonen av institusjonaliserte ordninger og grupper for dialogarbeid og det uformelle personlige nettverket av dialogaktiver som føler eierskap til dialogen, er ifølge rapporten en styrke ved dialogarbeidet i Norge.

Den samfunnsmessige konteksten har dannet et bakteppe for utviklingen av dialogarbeidet og konkrete hendelser har vært avgjørende for opprettelsen av lokale dialoggrupper. Spesielt terrorhendelser og trusler om dette som begrunnes med religion, skaper behov for dialogiske møteplasser. Flere av de lokale dialogorganisasjonene ble dannet som et svar på konkrete hendelser som for eksempel karikaturstriden.

Rapporten viste til at dialognettverkene, både de formelle og de uformelle, utgjør en infrastruktur som kan aktiviseres og brukes ved behov. Flere av informantene til rapporten vektla at grunnen til at karikaturstriden i 2005–2006 ikke eskalerte, var at det lot seg gjøre å hurtig sammenkalle sentrale religiøse ledere for å dempe konflikten og unngå voldelige utslag.

Evalueringen pekte også på at dialoggruppene har fungert som en alternativ offentlighet for samtaler om og belysning av religiøse og livssynsmessige skiller og verdikonflikter. Videre pekte rapporten på at dette kan være av stor betydning

ettersom den moderne medieoffentligheten er kjennetegnet av en konfliktorientering der saker ofte kommer på spissen, samtidig som kompliserte saksforhold forenkles.

Rapporten framhevet også at den offentlige debatten, særlig knyttet til innvandring og religiøs og kulturelt mangfold, er en viktig årsak til dialogarbeidets framvekst. Det er spesielt islam og muslimske innvandrere som har fått et negativt fokus. Derfor har det vært viktig at muslimske organisasjoner har vært en del av dialogen siden tidlig på 1990-tallet.

7.3.7.3 Deltakelse og representasjon

Spørsmålet om hvem som deltar og er representert i tros- og livssynsdialogene, kan ifølge rapporten deles inn i (minst) to diskusjoner. Den ene diskusjonen handler om manglende kvinnerepresentasjon og til dels også lav representasjon fra yngre deltakere og «grasrot»-nivået i organisasjonene og samfunnet. En annen diskusjon handler mer generelt om forskjellige former for representasjon inn i tros- og livssynsdialogen, for eksempel om bredden av trossamfunn er representert.

Rapporten fant en vilje til problematisering av representasjonen innenfor dialoggruppene. Det må jobbes aktivt for å nå bedre ut til medlemmene i de ulike tros- og livssynssamfunnene og til øvrige borgere i lokalsamfunnet for at disse skal kunne involveres i dialogarbeidet. Samtidig har det en egenverdi at ledere i tros- og livssynssamfunn deltar aktivt i dialogen. Rapporten mente videre at svaret på «representasjonsinnvendingene bør være å opprette flere typer dialogfora – ikke lage «ideale fordringer» som i praksis vil ekskludere patriarkalske tros- og livssynssamfunn fra deltakelse på ledernivå.»⁹

7.3.7.4 Når dialogarbeidet ut til medlemmene i tros- og livssynssamfunn?

I spørsmålet om representasjon, pekte rapporten på at det kan være hensiktsmessig å etablere flere ulike dialogfora for å gi plass for mer variasjon blant de som deltar i dialogen. Men selv om det opprettes ulike typer samarbeid og gjennomføres forskjellige aktiviteter for ulike målgrupper, vil det være et spørsmål om man faktisk når ut til medlemsnivået eller lokalbefolkningen i særlig grad.

Rapporten pekte videre på at selv om tros- og livssynsdialoger først og fremst involverer ledere i tros- og livssynssamfunnene, betyr ikke det at det

⁸ Brottveit, Gresaker og Hoel 2015:3

⁹ Brottveit, Gresaker og Hoel 2015:3 s. 157

er verdiløst for andre enn deltakerne selv. Det at ledere og andre fremtredende representanter for tros- og livssynssamfunn møtes og har samtaler med hverandre, kan ha en viktig symbolsk effekt. Rapporten framholdt også at dialogen har resultert i viktige felleserklæringer «som kan virke normdannende og motvirke utviklingen av mer ytterliggående og uforsonlige holdninger i samfunnet».¹⁰ Det har vært viktig at slike erklæringer har vært utarbeidet av representanter som har legitimitet og autoritet blant sine egne tros- og livssynsfeller.

De lokale dialoggruppene har en viktig rolle i å forankre resultater av lederdialog i tillegg til å involvere flere i dialogen. Evalueringen fant også at de sentrale prosjektmidlene til drift av lokale grupper og til enkeltprosjekter har bidratt til å øke utbredelsen av lokale dialogaktiviteter og til større lokal forståelse for tros- og livssynsmangfoldet.

Rapporten nevner også erfaringene fra åpne arrangementer der de fremmøtte ikke opptre som representanter «for» tros- og livssynssamfunn eller organisasjoner, men kun representerer seg selv. Deltakerne står da friere til å formidle personlige erfaringer og synspunkter som ikke må samsvare med det som er «korrekt» innenfor en bestemt trosretning.

7.3.7.5 Maktforhold i dialogen

Evalueringen stilte spørsmålene: «Blir minoritets-tros- og livssynssamfunnene dominert på en ny og mer subtil måte gjennom dialoggruppene? Er myndighetsinitierte dialoger en form for styring der tros- og livssynssamfunn forsøkes assimilert til majoritetskulturen?»¹¹ Selv om dialogarbeidet i Norge har en tydeligere kultur- og myndighetskritisk tradisjon sammenlignet med andre land, mener evalueringen at dette spørsmålet er viktig.

Den norske kirke har vært aktiv i dialogarbeidet og tok selv initiativ til dannelsen av dialoggrupper. Rapporten pekte på at Den norske kirkes størrelse og ressurser, de mange båndene til myndighetsstrukturer som fremdeles finnes, og rollen den har som tradisjonsbærer for majoritetskulturen gjør det naturlig å spørre om kirken kan bli for dominerende innenfor dialogen.

Når det gjelder Den norske kirkes rolle i dialogarbeidet, viser rapporten til at Den norske kirkes dialogarbeid har vært «aktivistpreget» og har mer hatt form av sosialt entreprenørskap fra en hånd-

full ildsjeler, enn en ovenifrastyrt aktivitet. Det var viktig at STL allerede var etablert da Den norske kirke ble medlem. Rapporten mente at Den norske kirke nok på ulike måter kan være en dominerende aktør i dialogarbeidet, men at påvirkningen har gått flere veier. Den norske kirke har også blitt påvirket av dialogarbeidet.

7.3.7.6 Offentlig støtte versus autonomi

Rapporten påpekte at paraplyorganisasjonene har vært svært viktige for dialogarbeidet på tros- og livssynsfeltet, og da særlig STL, og at det er viktig at utviklingen av dialogarbeidet på tros- og livssynsfeltet fortsetter:

«Dialogarbeidet på tros- og livssynsfeltet har i dag fått en bredde som er vanskelig å tenke seg uten en organisasjon som STL. Det skjer også en utvikling både når det gjelder geografisk utbredelse, ulike former for dialogiske møteplasser og målrettede prosjekter, der STL som sentralt organ og tilskuddsforvalter spiller en viktig rolle. Vi betrakter det som viktig for det norske samfunnet at denne utviklingen fortsetter.»¹²

Rapporten holdt fram det intrareligiøse dialogarbeidet som en viktig forutsetning for etableringen av interreligiøse dialogarenaer og stilte spørsmål om dialog- og paraplyorganisasjonene har det nødvendige ressursgrunnlaget for å ivareta de nødvendige funksjonene og rollene på feltet. Samtidig pekte rapporten på at det ikke er «uproblematisk å ukritisk be om større offentlig støtte til organisasjoner som har sprunget ut av sivilsamfunnet og skal ivareta en myndighetskritisk funksjon», men uten at rapporten forsøkte å besvare denne utfordringen.¹³

7.3.8 Departementets vurderinger

Tros- og livssynsdialog og samhandling på tvers av tros- og livssynsmessige skillelinjer er helt nødvendig i et mangfoldig samfunn. I Norge har tros- og livssynsdialogen vært drevet frem av tros- og livssynssamfunnenes eget engasjement for å bidra til kunnskap og respekt på tvers av tros- og livssynsskiller og for å bidra til å løse samfunnsutfordringer. At representanter for ulike tros- og livssynstradisjoner møtes jevnlig og snakker sammen bygger kjennskap og tillit, som kommer hele samfunnet til gode. Dialogen har bidratt til å dempe konfliktnivået og gitt viktige fellesuttalelser om

¹⁰ Brottveit, Gresaker og Hoel 2015:3 s. 157

¹¹ Brottveit, Gresaker og Hoel s. 158

¹² Brottveit, Gresaker og Hoel s. 159

¹³ Brottveit, Gresaker og Hoel s. 159

retten til å konvertere, om vold i nære relasjoner og om religiøs ekstremisme.

Både dialogen og fellesuttalelsene er et resultat av at dialogen har hatt oppmerksomhet på det som forener, og ikke det som skiller. Samtidig er dialogen en anerkjennelse av at det er mulig å bygge fellesskap på tvers av ulikhet og uenighet. Dialogen gir også rom for uenighet og vanskelige diskusjoner.

Dette gjelder ikke bare mellom tros- og livssynssamfunn, men også innenfor tros- og livssynsretninger. Mange uenighetslinjer går ikke nødvendigvis mellom tros- og livssynssamfunn, men tvers igjennom. Derfor er dialogen i Norges Kristne Råd og Muslimske Dialognettverk viktig. Den anerkjenner mangfold og ulike oppfatninger innen samme trosretning og bidrar til demokratiske strukturer i de ulike tros- og livssynssamfunnene.

Støtte til dialog om tros- og livssynspolitiske spørsmål, mellom tros- og livssynssamfunnene og internt i samfunnene, er viktige elementer i en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. Tros- og livssynsdialogen kan skape større forståelse på tvers av skillelinjer og dempe konflikter, ikke bare tros- og livssynssamfunnene imellom, men også i samfunnet generelt. Den bidrar til en bedre samtale og kunnskap om problemstillinger og tema der religion og livssyn spiller en rolle.

Det er positivt for samfunnet som helhet at det vokser frem lokale dialoginitiativ slik at utfordringer knyttet til tro og livssyn kan bearbeides og finne løsninger i de konkrete lokalsamfunnene.

Tros- og livssynssamfunn er også sentrale samarbeidspartnere for det offentlige i å løse ulike samfunnsutfordringer. Samhandling på tvers av tros og livssyn for å løse små og store oppgaver, kan både danne grunnlag for dialog og styrke den.

Regjeringspartiene har i sin politiske plattform sagt at de vil «[s]timulere til økt samarbeid mellom kommunene og trossamfunnene for å løse sosiale og diakonale utfordringer.» Flere av de regionale og lokale dialoginitiativene på tros- og livssynsfeltet mottar støtte og bidrar sammen med kommunen til å løse ulike utfordringer i lokalsamfunnene.

Gode samarbeidsrelasjoner mellom tros- og livssynssamfunn, og mellom offentlige myndigheter og tros- og livssynssamfunnene, er også en viktig del av et godt beredskapsarbeid. Tros- og livssynssamfunn er viktige ressurser ved større ulykker og kriser. For de som er rammet, kan støtte fra eget tros- eller livssynssamfunn for mange være en viktig hjelp. Det er viktig at bred-

den av tros- og livssynssamfunn, og ikke bare Den norske kirke, blir tatt med i dette arbeidet. Dette gjelder også der det i forbindelse med ulykker og katastrofer blir behov for felles minnemarkeringer.

Departementet mener at staten også i fremtiden bør gi økonomisk støtte til paraplyorganisasjonene og ulike dialogtiltak. Samtidig mener departementet at det er viktig at paraply- og dialogorganisasjonene på tros- og livssynsfeltet også i fortsettelsen kan ha en selvstendig rolle på linje med frivilligheten generelt.

Departementet mener at det på sikt er behov for å gjennomgå forvaltningen av de statlige tilskuddene til tros- og livssynsdialog, og vurdere hvordan dialogstøtten kan innrettes slik at dialogen i størst mulig grad reflekterer bredden i medlemsmassen i tros- og livssynssamfunn – herunder ungdom, kvinner, seksuelle minoriteter m.m.

Boks 7.7 STLs Dialogplakat

1. En dialog er et samarbeidsprosjekt der man gjennom samtale forsøker å skape noe sammen slik at alle kommer ut som vinnere.
2. Dialogen følger idealet om å «spille hverandre gode». Dette krever respekt og omtanke.
3. En dialog behøver ikke alltid ha et mål. Men hvis dialogen har et mål, bør man forsøke å enes om hva det skal være og hvordan det best kan oppnås.
4. Åpenhet og ærlighet er viktige dialogiske idealer. Dialog er uforenlig med skjulte agendaer, retoriske knep og hersketeknikker.
5. Kritikk i en dialog bør være granskende og konstruktiv.
6. Forskjellighet og mangfold er en ressurs i dialogen.
7. Den som går inn i en dialog må være villig til å la seg bevege.
8. En samtale kan være mer eller mindre dialogisk. De fleste samtaler vinner på å gjøres mer dialogiske.
9. God ledelse og ytre struktur kan skape en god ramme for dialogen. Men først og fremst vokser gode dialoger ut av et ekte, personlig, dialogisk engasjement.

7.4 Aktuelle tros- og livssynspolitiske tema og problemstillinger

7.4.1 Innledning

I mange land pågår det debatter om religioners og religiøse uttrykks plass i samfunnet. Dette henger sammen med tendenser og utviklingstrekk i Europa og resten av verden. Integreringsutfordringer, radikalisering og voldelig ekstremisme, flyktningkrise og politisk polarisering er blant de mange faktorene som bidrar til debatt om religion og religiøse symboler. Men debatten handler også om vektingen av religionsfrihet opp mot andre rettigheter og hensyn, for eksempel kvinners og barns rettigheter, og behovet for et fungerende samfunnsfellesskap.

Et større mangfold av tros- og livssynstradisjoner har medført nye synlige praksiser og symboler i det norske samfunnet, for eksempel knyttet til klesplagg, kosthold, arkitektur og bygninger, religiøse helligdager m.m. En aktivt støttende tros- og livssynspolitikk betyr at man fra det offentlige side vil legge til rette for at det religiøse mangfoldet har en plass på samfunnets felles arenaer. Kapitlene 8–10 går nærmere inn på tro og livssyn på utvalgte samfunnsarenaer; i skole, arbeidsliv, offentlige institusjoner og helsetjenestene.

Ståsett-utvalget formulerte i NOU 2013: 1 *Det livssynsåpne samfunn* som et prinsipp at alle bør

akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis. Samtidig mente utvalget at den enkeltes rett til å leve ut sin religiøse identitet også må avveies mot andre hensyn i felles offentlige rom. Hensynet til den enkeltes frihet kan ikke til enhver tid være absolutt, men må av og til begrenses, av hensyn til samfunnet som fellesskap.

Det er viktig å være oppmerksom på rettsregler i vurderinger av spørsmål og utfordringer knyttet til tros- og livssynsmangfold. Samtidig er det viktig å minne om at mange praktiske utfordringer og problemstillinger ofte best kan løses gjennom dialog og samtale – om hvilke ønsker og behov ulike grupper og individer har, og ikke nødvendigvis gjennom juridiske vurderinger alene.

7.4.2 Religion og praksis

I Norge er det en tendens til å forstå religion og religiøsitet primært som en tilslutning til et sett av religiøse ideer (dogmer/læresetninger). Men i mange religioner og trosretninger er deltakelse og religiøs praksis vel så viktig som tilslutning til læresetninger. Religiøs praksis omfatter blant annet klær og symboler, bønn, meditasjon, rensesritualer, pilegrimsferd, ofringer, livsriter, gudstjenester og høytidsfeiringer m.m. Retten til å *tilhøre* eller *oppleve tilhørighet* til en religion eller et livssyn, vil dermed for de fleste ikke være tilstrekkelig. Religionsfriheten omfatter også retten til å

Boks 7.8 Religion i praksis

Vebjørn Horsfjord har lang erfaring med å legge til rette for møter over religionsgrenser for alt fra religiøse toppledere på internasjonalt nivå til vanlige medlemmer av lokale menigheter, templer og moskeer. I boka *Religion i praksis* skriver han:

«Den offentlige debatten om religion handler ofte om prinsipper, om rettigheter og plikter, rett og galt. Dette er viktige diskusjoner, men svært mange av spørsmålene vi stilles overfor i det daglige samlivet i et flerreligiøst samfunn, løses best langs andre spor enn jusens. Appell til lover, menneskerettigheter og prinsipper kan være godt ment, men de kan føre til at vi blir unødvendig redde for å gjøre feil. Hvis jeg legger til grunn et prinsipp om aldri å krenke noens religiøse følelser, kan jeg bli bundet og ufri i omgangen med alt som er fremmed. Hvis jeg

har som prinsipp at jeg alltid skal si det jeg mener, vil jeg bli oppfattet som ufølsom og avvissende.

Et ønske om å være prinsipiell kan henge sammen med frykten for å miste styringen, for en dominoeffekt der valg har uoverskuelige konsekvenser: Har jeg først gitt etter på et punkt, er det ikke noe som forhindrer at jeg gir enda mer etter neste gang. Har du sagt A, må du si B. Det er et dårlig utgangspunkt i omgangen med andre mennesker, og særlig i møte med religiøst mangfold. Vi trenger færre prinsipper, mer frihet og mer sunn fornuft i omgangen med hverdagens religion. Som Jan Erik Vold sier: «Har du sagt A, har du sagt A».¹

¹ Horsfjord, 2017s. 23-24

Boks 7.9 Kosher- og halalslakt

I henhold til lov av 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd (dyrevelferdsloven) er det i Norge forbudt å avlive de vanligste matproduserende dyr uten forutgående bedøving. En del EU-land har tilsvarende forbud, mens Frankrike, Nederland, Spania og Storbritannia tillater dette. Et slikt forbud har ikke vært ansett å stride mot EMK, så lenge det ikke er et samtidig forbud mot import av kjøtt og kjøttprodukter fra dyr som er avlivet uten bedøving. Norge tillater slik import, og jøder og muslimer i Norge kan derfor importere kjøtt fra utlandet.

Islamsk Råd Norge (IRN) hadde frem til 1. januar 2019, etter avtale med Nortura, en god-

kjennings- og sertifiseringsordning for blant annet produksjon av halal-mat ved norske slakterier, der bedøving og avliving av dyrene ble gjennomført på autorisert slakteri, i henhold til norsk dyrevelferdsregelverk og med særskilte krav til avlivingsmetoder for de enkelte dyreslagene. Nortura opplyser på sine hjemmesider at de fortsatt vil tilby halalkjøtt produsert etter samme prosedyrer som i dag, men uten at IRN sertifiserer dette. IRN skriver på sine hjemmesider at IRN jobber med alternative ordninger.¹

¹ Kilder: www.irn.no, www.nortura.no

gi uttrykk for sin religiøse eller livssynsorienterte tilhørighet, alene eller sammen med andre, se punkt 5.2.1. Dette handler om retten til fritt å kunne delta i de ritualer, praksiser og tradisjoner som religionen eller livssynet foreskriver.

Mange ritualer og praksiser foregår i rammen av et tros- og livssynssamfunn eller i den private sfære. Men religiøs praksis foregår også på offentlige arenaer, gjennom religiøse symboler eller plagg, eller ritualer som finner sted i det offentlige rom.

Nedenfor vil det bli gjort rede for ulike tros- og livssynspolitiske problemstillinger som gjør seg gjeldende i offentlig samtale og debatter (jf. punkt 7.4) og på offentlige arenaer, og da særlig i skole (kapittel 8) og arbeidsliv (kapittel 9).

De fleste religioner har også skikker og ritualer i tilknytning til mat. Det varierer hvor strengt slike skikker og ritualer praktiseres. Noen religiøse retninger ser vegetarianisme som et ideal, som for eksempel buddhister, men langt fra alle buddhister er vegetarianere. Noen veganere betrakter veganisme som et livssyn fordi det har å gjøre med et tanke- og levesett som får betydning – ikke bare for kostholdet – men for måten å leve på, se sak om veganisme i punkt 9.2.2. Innenfor kristendom, jødedom og islam finnes det ikke bare matrestriksjoner og tradisjoner, men også tradisjoner for perioder med faste.

Jødedom og islam har bestemte regler for slaktning av dyr. I jødisk tradisjon kalles slik slakt for kosher-slakt, mens det i islam kalles for halal-slakt (se boks 7.9).

7.4.3 Bruk av plagg og symboler

Bruken av religiøse plagg og symboler på samfunnets ulike arenaer er et av de sentrale temaene i debattene om religionenes plass i samfunnet, både nasjonalt og internasjonalt. Under dette punktet gjøres det rede for noen overordnede problemstillinger og synspunkter i debattene.

Adgangen til å uttrykke sin religiøse tilhørighet gjennom plagg og symboler er en sentral del av individets religions- og livssynsfrihet. Uttrykket er dessuten å anse som en ytring som nyter særlig beskyttelse når den er begrunnet i vedkommendes religiøse overbevisning. For noen vil det å bære et religiøst symbol eller en drakt være uttrykk for en religiøs plikt som heller ikke umiddelbart kan velges bort. Hovedregelen er derfor at religiøse plagg og symboler er tillatt – på arbeidsplassen, i skole- eller utdanningsinstitusjoner eller på andre felles arenaer. Et generelt forbud mot religiøse plagg vil være et uforholdsmessig inngrep i religionsfriheten.

Likevel kan det i visse tilfeller være grunnlag for å forby bruk av religiøse plagg og symboler, men det må da være saklig begrunnet og nødvendig 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, jf. EMK art. 9 og punkt 5.4.2. Stålssett-utvalget la til grunn at det i utgangspunktet kun burde være praktiske forhold som kunne legges til grunn for restriksjoner på bruk av religiøse plagg og symboler.¹⁴

I Norge har imidlertid også hensynet til tilliten til visse samfunnsinstitusjoner og tilknytning til

makt- og myndighetsutøvelse begrunnet restriksjoner når det gjelder adgangen til å bære religiøse symboler og plagg. Myndighetene har valgt å opprettholde slike restriksjoner for sine ansatte både i politiet og i kriminalomsorgen. Også i rettsvesenet har praksis vært at dommere avstår fra å benytte religiøse plagg (selv om verken Regler om bruk av rettskapper mv. ved domstolen eller Etske regler for dommeratferd eksplisitt forhindrer slik bruk). Begrunnelsen er at alle borgere, uavhengig av tros- og livssynsbakgrunn, skal ha tillit til at makten som forvaltes, er nøytral og uten bindinger til religiøse eller livssynsmessige ideologier. Andre institusjoner, som Forsvaret og Tollvesenet, tillater religiøse hodeplagg så fremt de følger instruksene for slike tilpasninger.

Regjeringspartiene har i sin politiske plattform uttrykt at de vil gå imot bruk av religiøse klesplagg og symboler i tilknytning til statlig makt- og myndighetsutøvelse i politi, domstoler og kriminalomsorgen.

Når det gjelder bruk av ansiktsdekkende plagg, som nikab og burka, har dette blitt forbudt i skolen, og i arbeidslivet vil det etter en konkret vurdering være adgang til å forby, se hhv. punkt 8.3.2 (skole) og 9.3.2 (arbeidsliv). Brochmann II-utvalget tok til orde for å fastsette noen kriterier for blant annet for bruk av religiøse symboler – og da særlig ansiktstildekkende plagg, og kriterier for krav om fritak fra undervisning eller arbeidsoppgaver.¹⁵ Utvalget var opptatt av at det kan være utfordrende for den enkelte saksbehandleren for eksempel hos NAV eller den enkelte skolen å bedømme hvilke tilpasninger som er legitime, og at det derfor er viktig med nasjonale retningslinjer.¹⁶

For øvrig er andelen av befolkningen som bruker nikab eller burka svært lav, og det er sjelden problemstillingen kommer opp. Når det har kommet opp, har det imidlertid vært behov for veiledning om hvordan slike saker skal håndteres.

Forbud mot heldekkende ansiktsplagg i arbeidslivet og i utdanningssektoren har vært praktisert i en del andre europeiske land, som Tyskland, Frankrike og Danmark. I tillegg har en del land forbudt ansiktsdekkende plagg i det offentlige rom generelt. Tilsvarende generelle forbud i det offentlige rom har ikke vært aktuelt i Norge.

Boks 7.10 Nikab

Både Belgia og Frankrike innførte forbud mot ansiktsdekkende plagg i 2010. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) vurderte i 2014 (*S.A.S. mot Frankrike*) om forbudet i Frankrike var i strid med den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) etter en klage fra en kvinne som bruker nikab. Domstolen vurderte flere anførte hensyn, og kom til at forbudet var forenlig med konvensjonen av hensyn til «å leve sammen» («living together»). Det samme hensynet og samme resultat ble lagt til grunn i to saker om det belgiske forbudet i 2017.

Det ble i oktober 2018 publisert to uttalelser fra FNs menneskerettighetskomité etter individklager fra to franske kvinner som bruker nikab. Klagene gjaldt straffebøter som følge av overtredelse av forbudet mot ansiktsdekkende plagg i Frankrike. Komitéen kom, i motsetning til EMD, til at det franske forbudet var i strid med artikkel 18 (tanke, samvittighet og religionsfrihet) og artikkel 26 (forbud mot diskriminering) i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP).

7.4.4 Likestilling og ikke-diskriminering i tros- og livssynssamfunnene

Tros- og livssynssamfunnenes holdninger til likestilling mellom menn og kvinner er et av de sentrale temaene i debattene om tros- og livssynstradisjonenes rolle i samfunnet i dag. I norsk sammenheng har debattene ofte handlet om kvinners adgang til religiøse stillinger eller embeter, jf. for eksempel debatten om ordinasjon av kvinner til prestedtjeneste i Den norske kirke, men også om kvinners adgang til råd og styrer i trossamfunn.

Et knapt flertall i Ståsett-utvalget tok til orde for et lovkrav om at tros- og livssynssamfunn som mottar støtte fra staten, ikke kan utelukke kvinner fra det eller de organene som forvalter disse midlene.¹⁷

Brochmann II-utvalget viste i sine drøftelser av spørsmål om religionsfrihet og integrering til tilskuddsordningene for tros- og livssynssamfunn og at det i den senere tiden har oppstått en diskusjon om legitimiteten til disse ordningene, særlig der hvor støtten går til samfunn som kommer i

¹⁴ NOU 2013: 1 s. 158

¹⁵ NOU 2017: 2 s. 184

¹⁶ NOU 2017: 2 s. 184f

¹⁷ NOU 2013: 1 s. 345

konflikt med grunnleggende rettigheter som kjønnslikestilling, ikke-diskriminering av homofile, barns rettigheter mv. Utvalget trakk ingen konklusjoner med hensyn til grensedragningene mellom trosfrihet, diskriminerende praksis i trossamfunn og offentlige støtteordninger, men viste til departementets arbeid med ny lov om tros- og livssynssamfunn og anmodet myndighetene om å «følge misbruk av unntaksreglene nøye».¹⁸

Departementet minner om statens forpliktelse til å treffe egnede tiltak for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvaner og praksis som diskriminerer kvinner, jf. Kvinne-diskrimineringskonvensjonen (KDK). Staten er dessuten forpliktet til å forhindre og forebygge vold mot kvinner, jf. Istanbulkonvensjonen, se omtale i punkt 5.3.2. Departementet viser til forslag om at brudd på diskrimineringslovgivningen kan gi grunnlag for å nekte eller trekke tilbake tilskudd, se kapittel 17 i proposisjonsdelen.

Departementet har gjennom innspillsmøter og høringsrunder grundig vurdert egnede tiltak for å stimulere til likestillingsarbeid i trossamfunnene. KDK pålegger staten en særlig forpliktelse til å igangsette alle egnede tiltak for å bedre kvinners stilling – også i trossamfunnene, men forplikter ikke staten til bestemte tiltak. I innspillsmøtene har ulike virkemidler vært foreslått. Et fellestrekk ved disse har vært at de bygger på en forståelse av at likestillingsarbeid fungerer best der hvor det er vilje til endring, og at likestilling oppnås best ved målrettede tiltak som støtter opp om det interne engasjementet som allerede finnes i tros- og livssynssamfunnene.

Departementet mener at krav om kjønnsrepresentasjon i styrende organer kan medføre et uforholdsmessig inngrep i tros- og livssynssamfunns religionsfrihet. I tillegg er det også praktiske hensyn som kan tale imot. Samfunnene har ulike styringsstrukturer og ulik størrelse. Et lovkrav kan virke mot sin hensikt, enten ved at det opprettes pro forma-styrer for å oppfylle lovens krav, eller ved at trossamfunnene velger å ikke motta tilskudd for å kunne drive etter egen overbevisning. Det siste vil medføre mindre åpenhet med trossamfunnenes virksomhet, noe som igjen kan føre til mindre likestilling i tros- og livssynssamfunnene. Dermed vil det antakelig være mer hensiktsmessig å finne andre virkemidler for å fremme likestilling i trossamfunnene, slik at staten oppfyller sine proaktive forpliktelser etter KDK.

Likestillings- og diskrimineringsutfordringer knyttet til virksomheten i tros- og livssynssamfunn omhandler mer enn kjønnslikestilling. Ståsett-utvalget drøftet også manglende likestilling av heterofile og homofile og diskriminering på grunn av samlivsform som grunnlag for å nekte støtte til tros- og livssynssamfunn, for eksempel muligheten for å stille krav til ikke-diskriminering ved valg av ledere, medlemskap i tros- eller livssynssamfunn, eller krav om ikke-diskriminerende innhold i forkynnelser/holdninger som angår homofile eller samboere. Utvalget kom til at det verken var tilrådelig å stille krav om ikke-diskriminerende ledelsesvalg eller å stille krav om ikke-diskriminerende mulighet for medlemskap.

Departementet deler denne vurderingen og mener heller det i lys av statens plikt til å sikre likestilling og ikke-diskriminering, vil kunne være grunnlag for å be trossamfunnene om årlig rapportering på likestilling, herunder både om tilstand og tiltak når det gjelder kjønn, og på tilgang til aktiviteter på alle grunnlag, og særlig kjønn og seksuell orientering. I denne sammenhengen vil departementet også se nærmere på mulighetene for å utarbeide et forenklet rapporteringsskjema for samfunnene, slik at rapporteringsbyrden ikke blir for omfattende og samfunnene kan motta veiledning i arbeidet, se også omtale under avsnitt 18.4.

7.4.5 Barns rettigheter i tros- og livssynssamfunnene

Barn har en selvstendig tanke-, samvittighets- og religionsfrihet staten er forpliktet til å sikre, jf. punkt 5.3.3. Barns tros- og livssynsfrihet er også et viktig anliggende for denne regjeringen, jf. regjeringens plattformens punkt om å «anerkjenne barns trosfrihet og rett til å tilhøre og være medlem av et tros- eller livssynssamfunn.»

Gjennom foreldrenes deltakelse og engasjement blir barn introdusert for, og deltakere i, tros- og livssynspraksis. Mange tros- og livssynssamfunn har også egne aktiviteter for barn og unge. En slik sosialisering prosess inn i en tro eller et livssyn er en del av det tros- og livssynsfriheten beskytter. I den årlige rapporten for 2015 fra FN's Spesialrapportør for tros- og livssynsfrihet, understrekes det at barn har rett til å delta i tros- og livssynsmessig praksis. Videre understrekes at undervisning bør skje i tråd med barnets alder og utvikling. Jo mer barnet selv har tatt stilling i tros- og livssynsspørsmål, jo mer bør barnas egen forståelse, spørsmål og anliggender, være førende

¹⁸ NOU 2017: 2 s. 173

for avgjørelser som angår deres tros- og livssynsfrihet.

«Respect for the evolving capacities of the child is to be ensured in all relevant spheres of life, such as family life, participation in the religious community, school education, the voluntary wearing of religious symbols and other areas. Hence, it is a principle running through all the above-mentioned spheres of application of freedom of religion or belief. For instance, children who have developed their own self-understanding on issues of religion or belief should not receive religious instruction against their will, in or outside school education. Children should have broad access to information con-

cerning religious or philosophical beliefs, also beyond their family's faith. From a certain age or maturity, children deserve respect when taking their own decisions, whether positive or negative, concerning participation in acts of worship, ceremonies or other religious community activities. Depending on his or her evolving capacities, a child may also be able to exercise his or her right to have or adopt a religion or belief of his or her own choice.»¹⁹

Barn har rett til å medvirke og til å bli hørt i saker som handler om deres religion og livssyn fra de er i stand til å danne egne synspunkter og foreldrene

¹⁹ Interim report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief (A/70/286)

Boks 7.11 Lov om rituell omskjæring av gutter

Stortinget vedtok 20. juni 2014 lovregulering av rituell omskjæring av gutter (lov 20. juni 2014 nr. 40 om rituell omskjæring av gutter). Stortingets lovvedtak bygger på et forslag fra Helse- og omsorgsdepartementet, jf. Prop. 70 L (2013–2014) Lov om rituell omskjæring av gutter. Formålet er å sikre at rituell omskjæring av gutter utføres på en forsvarlig måte, og å sikre at et tilbud om rituell omskjæring er tilgjengelig. Både jøder og muslimer praktiserer omskjæring av guttebarn.

Loven trådte i kraft 1. januar 2015 og innebærer i korte trekk:

- Rituell omskjæring skal som hovedregel utføres av lege, men det åpnes for at rituell omskjæring også kan utføres av andre dersom lege er tilstede og står ansvarlig for inngrepet
- Inngrepet kan bare utføres dersom det gis nødvendig smertelindring
- Viktigheten av å gi nødvendig og relevant informasjon i tilknytning til inngrepet understrekes og samtykkereglene innebærer blant annet at dersom begge foreldre har foreldreansvar, så må begge foreldre samtykke til at det utføres rituell omskjæring
- Rituell omskjæring i strid med loven vil kunne straffes
- Helsepersonelloven og pasient- og brukerrettighetsloven skal komme til anvendelse så langt de passer. Det presiseres imidlertid at pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2 ikke kommer til anvendelse

- Det regionale helseforetaket skal organisere spesialisthelsetjenesten slik at de som ønsker det innen helseregionen kan få utført rituell omskjæring av gutter på en forsvarlig måte
- I den grad det ikke er til hinder for et forsvarlig tilbud, skal det tas hensyn til helsepersonell som av samvittighetsgrunner ikke ønsker å utføre eller assistere ved slikt inngrep
- Når inngrepet skjer i regi av spesialisthelsetjenesten, skal det kreves egenbetaling.

For en full redegjørelse for lovens forhistorie, begrunnelse og innhold vises det til ovennevnte lovproposisjon og innstillingen fra Stortingets helse- og omsorgskomite, Innst. 290 L (2013–2014). Blant annet er det i lovproposisjonens kapittel 5 inntatt en grundig vurdering av forholdet til Grunnloven, internasjonalt regelverk og menneskerettighetskonvensjoner.

Helse- og omsorgsdepartementet har gitt Norges forskningsråd i oppdrag å sørge for gjennomføring av en følgeevaluering av tilbudet om rituell omskjæring. (Evalueringen gjelder kun den tjenesten/ tilbudet som gis.) Følgeevalueringen skal omfatte inngrep som er foretatt i perioden fra 1. januar 2015 og 3 år fram i tid fra evalueringsoppstart. Forskningsrådet besluttet 19. juni 2017 å tildele oppdraget til OsloMet. Evalueringsprosjektet skal være ferdig i 2020.

skal gi barnet større rett til å bestemme selv i takt med alderen og barnets modenhet.

I debattene om tros- og livssynssamfunnenes roller og funksjoner i det norske samfunnet, har barns rettigheter i tros- og livssynssamfunn, både retten til tros- og livssynsfrihet, men også barns rett til beskyttelse mot vold og overgrep, vært fremme.

Barns adgang til og deltakelse i tros- eller livssynssamfunn kan både sikre og utfordre barns selvstendige tanke-, samvittighet- og religionsfrihet. Barns rett til å medvirke og bestemme selv i spørsmål om tro og livssyn er derfor av stor betydning. Mange trossamfunn har tilbud rettet mot barn og unge, som trosopplæring og aktivitetstilbud av ulike slag. Noen trossamfunn tilbyr også skole og undervisning. For mange barn er tilknytningen til trossamfunn en stor del av oppveksten, og samfunnet er like mye en sosial arena som en arena for religiøs eller livssynsorientert praksis.

Trossamfunnene har, som andre aktører for barn og unge, et ansvar for å ivareta barns friheter og rettigheter, og særlig til å sikre barns rett til medbestemmelse, se forslag til lovregulering om barns tilhørighet og medlemskap i tros- eller livssynssamfunn, jf. punkt 13.5.2.

Staten er etter Barnekonvensjonen forpliktet, ikke bare til å sikre barns religions- og livssynsfrihet, men også til generelt å sikre gode oppvekstvilkår for barn, og å gi beskyttelse mot vold og overgrep. Straffelovens bestemmelser om forbud mot vold mot barn gjelder selvfølgelig også for forhold i tros- og livssynssamfunn. Departementet foreslår at krenkelser av barns rettigheter i et tros- eller livssynssamfunn kan gi grunnlag for å nekte eller trekke tilbake tilskudd, se lovproposisjonsdelen punkt 17.5.

7.4.6 Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Det fins unge i Norge som vokser opp med frykt for å bli utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. De som søker om hjelp, omfatter både unge som er født og oppvokst i Norge, og innvandrere. Unge fra ulike lukkede trossamfunn kan også være utsatt for negativ sosial kontroll.

Jon Horgen Friberg og Mathilde Bjørnset fant i rapporten *Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll* (Fafø-rapport 2019:01) at det er en sammenheng mellom foreldrerestriksjoner og foreldrenes kulturelle orientering og grad av religiøsitet:

«Mens et flertall i mange grupper rapporterer om mer konservative holdninger, er det et mindretall som rapporterer om det som må kunne betegnes som alvorlige foreldrerestriksjoner i sine sosiale liv. I noen grupper gjelder dette likevel ganske mange. For eksempel oppgir 29 prosent av jenter med pakistansk bakgrunn i Vg1 i Oslo og Akershus at det stemmer veldig godt eller ganske godt at foreldrene deres ikke vil at de skal «være sammen med noen av det motsatte kjønn på fritiden, uten at det er voksne til stede». Graden av foreldrerestriksjoner er nært knyttet til foreldrenes kulturelle orientering og grad av religiøsitet. Jo mer foreldrene er opptatt av å bevare hjemlandets kultur, og jo mer religiøse foreldrene er, jo større sannsynlighet er det for at ungdommene opplever strenge foreldrerestriksjoner.»²⁰

Samtidig viser rapporten at ungdom som er født i Norge, er mindre utsatt for foreldrerestriksjoner enn ungdom som selv har innvandret. Graden av foreldrerestriksjoner avtar jo lengre foreldrene har bodd i Norge. Det er viktig å merke seg at nedgangen i foreldrerestriksjoner også ser ut til å skje i familier som beholder konservative holdninger til for eksempel unges kjønn og seksualitet.

Vold og overgrep, kontroll og tvang er betydelige likestillingsutfordringer og vedvarende folkehelse- og samfunnsproblemer. De som rammes, kan få alvorlige fysiske og psykiske plager, noe også Fafø-rapporten fra 2019 viser:

«Analysene indikerer at foreldrerestriksjoner har betydelige konsekvenser for de unges liv. Å rapportere om foreldrerestriksjoner er forbundet med lavere deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter, høyere sannsynlighet for å rapportere om psykiske plager og lav selvtilitt.»²¹

Flere lever med langvarige belastninger, og dette begrenser mulighetene til å delta i samfunnet gjennom utdanning, arbeid og frivillig engasjement. Deltakelse på slike områder er viktig for at den enkelte skal oppleve tilhørighet i lokal- og storsamfunnet. Det bidrar også til å bygge gjensidig tillit mellom grupper i samfunnet. Innsatsen mot vold og overgrep som negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er derfor viktige bidrag for å forhindre utenforskap.

Både tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er straffesanksjonert, jf. straffeloven § 253, § 284 og

²⁰ Friberg og Bjørnset 2019 s. 8

²¹ Friberg og Bjørnset 2019 s. 8

§ 285. Det samme gjelder det å unnlate å søke å avverge en kjønnslemlestelse, jf. straffeloven § 284. Avvergelsesplikten mot kjønnslemlestelse er rettet mot bestemte yrkesgrupper, herunder ansatte i trossamfunn og forstandere eller andre religiøse leder i et trossamfunn, og gjelder uten hensyn til taushetsplikt.

I forslag til endringer i straffeloven mv. om tvangsekteskap, utenomrettslige ekteskap, kjønnslemlestelse mv. (Snr. 18/5494) med høringsfrist 15. april 2019, foreslås det blant annet utvidelse av avvergelsesplikten til også å omfatte tvangsekteskap.

Regjeringen vedtok i 2017 en handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse – Retten til å bestemme over eget liv.

Planen har 28 tiltak fordelt på fem innsatsområder: Et styrket rettsvern for utsatte personer, styrke hjelpen til personer som bryter med familie og nettverk, endring av holdninger og praksis i

berørte miljøer, styrke kunnskapen i tjenestetilbudet og styrke forskning og øke kunnskapsdeling. Departementet har som tiltak i planen (tiltak 16) å utrede opplæring for religiøse ledere.

Som del av oppfølgingen av dette tiltaket har departementet gitt støtte til flere kurstilbud, blant annet i regi av Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn som skal bidra til at religiøse ledere har nødvendig kunnskap og kompetanse for å kunne ivareta rollen som religiøs leder i det norske samfunnet. For mer om religiøse ledere og forventninger til rolleutøvelse, se punkt 7.4.11.

Departementet foreslår i proposisjonsdelen punkt 17.5 at dersom tros- og livssynssamfunn, eller enkeltpersoner som opptrer på vegne av et samfunn, utøver vold, tvang eller trusler, krenker barns rettigheter, bryter lovbestemte diskrimineringsforbud eller på andre måter alvorlig krenker andre rettigheter og friheter, kan samfunnet nektes tilskudd. Videre foreslås det at tilskudd også kan nektes dersom samfunnet oppfordrer til eller gir støtte til slik krenkelse. Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, eller oppfordringer til slike krenkelser, vil kunne være grunnlag for å nekte tros- eller livssynssamfunn tilskudd.

Boks 7.12 Negativ sosial kontroll, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap

Negativ sosial kontroll er ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer. Kontrollen kjenntegnes ved at den er systematisk og kan bryte med den enkeltes rettigheter i henhold til blant annet Barnekonvensjonen og norsk lov.

Kjønnslemlestelse omhandler et inngrep i en kvinnes kjønnsorgan som skader kjønnsorganet eller påfører det varige forandringer. Kjønnslemlestelse er forbundet med intens smerte og blødninger, og kan føre til infeksjoner, kroniske smerter, seksuelle problemer, psykiske problemer, fødselskomplikasjoner, og økt fare for dødfødsler.

Tvangsekteskap er en ekteskapsinngåelse der en eller begge ektefellene ikke har mulighet til å velge å forbli ugift uten å bli utsatt for vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press. Tvangsekteskap er en form for vold i nære relasjoner, og kan i praksis også innebære at den enkelte ikke har mulighet til å velge seg ut av en forlovelse eller et inngått ekteskap, eller velge en partner på tvers av familiens ønsker, uten å bli utsatt for represalier.

7.4.7 Utenomrettslige religiøse vigslar

Utenomrettslige religiøse vigslar (heretter religiøse vigslar) betyr at det gjennomføres et religiøst vigslarritual uten rettsvirkninger. Det inngås ikke et gyldig ekteskap i henhold til norsk eller utenlandsk lov. Både i Norge og parets eventuelle opprinnelsesland kan ekteskapet være «gyldig» i en religiøs og sosial forstand. Både paret selv, familiene deres og omgivelsene ellers vil ofte anse paret som gift. En religiøs vigsel er ikke i seg selv ulovlig i Norge.

Religiøse vigslar er en problemstilling som har kommet opp i tvangsekteskapsaker (jf. over) i hjelpeapparatet. Tvangsekteskap kan også inngås gjennom utenomrettslige avtaler og religiøse seremonier, som etter norsk lov ikke er å anses som et gyldig ekteskap. I sluttrapporten fra IMDis arbeid med Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008–2011, fremkom blant annet følgende om dette:

«Selv om de fleste religiøse/utenomrettslige ekteskapene som involverer mindreårige, gjennomføres i opprinnelseslandene, har vi også eksempler på at dette har skjedd i Norge. Vi har ikke noen statistikk på omfanget av denne praksisen i Norge. Vi vet lite om hvem som står for disse ulovlige vielsene i Norge, og i hvilke

miljøer dette skjer. Den utsatte kjenner ofte ikke navnet på den imamen/religiøse personen som sto for «vielsen», og har ikke tilgang til papirer på den ulovlige inngåtte avtalen. Hittil har ikke norske myndigheter identifisert hvem som står bak disse ulovlige «vielsene». Islamsk råd og de trossamfunn som mottar tilskudd fra den norske stat og faktisk innehar vigselfmyndighet, tar avstand fra denne praksisen og hevder at dette ikke skjer innenfor deres rekke. (...)

Alle sakene vedrørende gjennomført tvangsekteskap som er registrert av integreringsrådgiver i Midtøsten siden prosjektets oppstart til og med mars 2011, er religiøse ekteskap/utenomrettslige ekteskap. 16 av de til sammen 19 gjennomførte tvangsekteskaps-sakene hadde funnet sted i et land i Midtøsten, og tre av dem hadde funnet sted i Norge.

Utfordringen med disse religiøse/utenomrettslige ekteskapene er at selv om de mindreårige juridisk sett ikke er gift, verken i henhold til opprinnelseslandets lovgivning eller norsk lov, så er de det i praksis, altså i egen og slektningers bevissthet både i Norge og i opprinnelseslandet.»

I forbindelse med den forrige handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016) ble det besluttet å innhente mer kunnskap om omfang og praksis av religiøse vigslar. Institutt for samfunnsforskning fikk i oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet å gjennomføre en studie om religiøse vigslar for å oppnå et bedre kunnskapsgrunnlag for tiltak som kan motvirke negative sider og konsekvenser forbundet med slike vigslar. Studien munnet ut i rapporten *Gift, men ugift. Om utenomrettslige religiøse vigslar* (2014), hvor det blant annet fremkom følgende om inngåelse av utenomrettslige ekteskap:

«Vår studie har hatt fokus på muslimske trossamfunn. Det er en utbredt oppfatning at det foretas en del utenomrettslige vigslar blant muslimer, men at dette primært skjer utenfor trossamfunnene, i en mer uformell sfære. Slike uformelle religiøse ekteskap forbindes gjerne med tre sett av motiver: Dels handler det om par som ikke innfrir vilkårene til sivilrettslig vigsel, typisk at en eller begge er uten lovlig opphold, gift fra før, eller under giftealder. Dels er det personer som ønsker å beholde sivilstatus som ugift for fortsatt å motta offentlige uteløst eller rettigheter. Noen vil legge vekt på

at det er lettere å bli skilt, i den forstand at islam kun krever tre måneders separasjonstid, mot ett år i sivil rett. Et siste sett av motiver for å inngå (kun) religiøst ekteskap handler om å legitimere en kjærestereelasjon, enten med eller mot foreldre og familiens aksept og viten. Blant sjia-muslimer er midlertidige ekteskap, muta, en del av dette bildet. Det kan synes som de unge utfordrer den eldre generasjonen og religiøse autoriteter gjennom å inngå uformelle, religiøse ekteskap, og moskeene er jevnt over negative til denne praksisen. (...)

Slik vi ser det, er utenomrettslige religiøse vigslar et problem for myndighetene når partene ikke er informert om eller innforstått med at vigselen er sivilrettslig ugyldig. Eller når det utstedes dokumentasjon som kan skape inntrykk av at vigselen er gyldig. Religiøse vigslar der begge parter frivillig lar seg vie (kun) religiøst, er innforstått med vigselens utenomrettslige status og der det ikke utstedes dokumentasjon er innenfor rammen av dagens lovverk.»²²

Når det gjelder holdninger og praksis hos muslimske trossamfunn med vigselfrett etter ekteskapsloven, opplyser rapporten følgende:

«Blant tilnærmet alle våre informanter fra etablerte moskeer med vigselfrett finner vi en unison holdning til vigsel. Her foretas kun sivilrettslig gyldig vigsel sammen med en religiøs vigselfhandling; det vi har kalt full pakke. Personer som ønsker kun religiøs vigsel blir avvist.

Trossamfunnene har flere begrunnelser for denne holdningen. For det første er de opptatt av å følge reglene. Noen opplever det som ulovlig å utføre religiøse vigslar som ikke har sivilrettslig gyldighet. Andre mener at selv om de strengt tatt har lov til å utføre religiøse vigslar, er det ikke ønskelig. De vil unngå rettslig forvirring, rot og misforståelser. For det andre forbinder de personers ønske om (kun) religiøs vigsel med en hensikt om å omgå lover og regler, noe moskeene ikke vil bidra til. For det tredje vektlegges islams krav/anbefaling om offentliggjøring av ekteskap.

Det generelle inntrykket er at vigsel i trossamfunn er kommet inn i en mer ordnet fase enn tidligere. Trossamfunnene synes både å ha mer kompetanse og en mer gjennomtenkt og samordnet holdning enn det de selv oppfatter var tilfellet bare for noen år siden. Samtlige vi

²² Bredal og Wærstad 2014 s. 100–102

har intervjuet er svært fornøyd med at Folkeregisteret har overtatt prøvingen av ekteskapsvilkårene.»²³

Rapporten gir altså ikke grunnlag for å anta at det blant trossamfunn med vigselfrett gis legitimitet til religiøse vigslar.

Utenomrettslige og religiøse ekteskap rammes i dag ikke av straffebestemmelsen om tvangsekteskap. I forslag til endringer i straffeloven mv. om tvangsekteskap, utenomrettslige ekteskap, kjønnslemlestelse mv. (Snr. 18/5494) med høringsfrist 15. april 2019, foreslås det kriminalisering av også slike typer tvangsekteskap.

Departementet viser til forslag i kapittel 17 i proposisjonsdelen om adgangen til å nekte eller trekke tilbake tilskudd dersom samfunnene, eller noen som opptrer på samfunnets vegne, gjør seg skyld i visse alvorlige krenkelser eller lovbrudd. Denne bestemmelsen kan også ramme utenomrettslige vigslar som fremstår som tvangsekteskap

7.4.8 Radikalisering og voldelig ekstremisme

Flere europeiske land har de siste årene vært rammet av terrorangrep. Gjerningspersonene og terroristgrupperinger gjør bruk av ekstremistisk ideologi og religiøst tankegodt som motivasjon og grunnlag for sine handlinger. Dette er ikke et nytt fenomen og det er ikke et fenomen avgrenset til en bestemt religion. Radikalisering og voldelig ekstremisme kan skje innen alle typer ideologier eller politiske retninger.

I krig og ulike konflikter kan religion være en av mobiliseringsfaktorene, men religion kan også være vanskelig å skille fra andre faktorer, som for eksempel kultur. Noen ganger overlapper ulike motivasjonsfaktorer og forsterker hverandre. Både når det gjelder utfordringer som radikaliserings- og voldelig ekstremisme, men også negativ sosial kontroll og ære/skam-problematikk (jf. punkt 7.4.6), kan religion både inngå i problemkomplekset, men også være en del av løsningen og inngå i tiltak mot disse fenomenene.

Radikalisering og voldelig ekstremisme er viktige samfunnsutfordringer der det er nødvendig med tiltak på mange sektorer, også innenfor Barne- og familiedepartementets ansvarsområde. Barne- og familiedepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet foreslår at det etableres et pilotprosjekt med livssynsmedarbeidere i

kriminalomsorgen, se punkt 10.6. I del II foreslås det at tros- eller livssynssamfunn kan nektes tilskudd dersom samfunnet utøver vold, tvang eller trusler, eller oppfordrer eller gir støtte til slike krenkelser. Tros- og livssynssamfunn som oppfordrer til vold eller terror, eller kommer med hatyttringer, vil derfor kunne nektes tilskudd, jf. kapittel 17.4.5.

Barne- og familiedepartementet deltar i den tverrdepartementale gruppen som har ansvaret for oppfølgingen av handlingsplanen mot radikalisering og voldelig ekstremisme. Departementet har i dette arbeidet blant annet vektlagt viktigheten av tros- og livssynsdialog, samt kurs- og informasjonsarbeid rettet mot religiøse ledere, jf. 7.3 og 7.4.11 over.

7.4.9 Antisemittisme

På 2000-tallet har det vært angrep mot jødiske mål i Europa. Det har også vært angrep mot jødiske mål i Norge, blant annet ble synagogen i Oslo beskyttet i 2006.

Antisemittisme – jødehat – er et svært komplekst fenomen som både har likhetstrekk med andre gruppebaserte fordommer og helt særegne karakteristika. Antisemittisme kan forstås som fiendtlige holdninger og handlinger mot jøder, eller det som oppfattes som jødisk, basert på bestemte forestillinger om jøder. Antisemittisme som fenomen har dype historiske røtter i Europa, og kan være like sterk i områder hvor det bor få eller ingen jøder, som i områder som har hatt en jødisk befolkning i lang tid.

Rapporten Holdninger til jøder og muslimer i Norge i 2017 gjennomført av Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter viser at enkelte antisemittiske stereotyper er tydelig til stede i den norske befolkningen, og at 8,3 prosent av befolkningen har utpregete fordommer mot jøder. Dette er en nedgang fra samme undersøkelse i 2012. Da var det 12,1 prosent som hadde utpregete fordommer mot jøder.

Regjeringen la i 2016 frem en egen handlingsplan mot antisemittisme (2016–2020). Handlingsplanen inneholder 11 ulike tiltak. Det er regjeringens mål at tiltakene samlet sett skal bidra til å motvirke og redusere antisemittisme i Norge.

7.4.10 Rasisme og etnisk og religiøs diskriminering

Et annet, men også nært beslektet samfunnsproblem er knyttet til rasisme og etnisk og religiøs diskriminering. Rasisme og diskriminering hin-

²³ Bredal og Wærstad 2014 s. 103

Boks 7.13 Hva er radikaliseringsprosessen og voldelig ekstremisme?

Med voldelig ekstremisme menes personer som er villige til å bruke vold for å nå sine politiske mål.

Det er viktig å skille mellom radikaliseringsprosessen og det å være radikal. Det er virkemiddelet, altså viljen til å bruke vold, som er sentral. Radikaliseringsprosessen og voldelig ekstremisme kan skje innen alle typer ideologier eller politiske retninger, noe vi har sett både i Norge og resten av Europa.

Radikaliseringsprosessen er altså en prosess som kan føre til at en person blir en ekstremist. Hvor lang tid radikaliseringsprosessen tar, vil variere fra person til person. Det er heller ikke slik at alle som er i en radikaliseringsprosessen, blir voldelige ekstremister.

Det er vanskelig å gi en konkret oversikt over hva som skjer med en person i en radikaliseringsprosessen. De sosiale faktorene i en radikaliseringsprosessen er ofte viktige. Sentrale elementer kan være gruppedynamikk, endring av vennkrets, tilbaketrekning fra samfunnet eller karismatiske lederskikkelser. Hvordan en radikaliseringsprosessen skjer vil variere, og kan fortone seg på svært ulike måter for ulike personer. Samtidig finnes det noen karakteristiske trekk det er mulig å fange opp.

Kjennetegn for radikaliseringsprosessen

Prosessen karakteriseres gjerne ved følgende utvikling:

- utvikling av et ensidig verdensbilde
- ikke rom for alternative perspektiver
- drastiske handlinger, som støtte eller oppfordringer til vold, anses som nødvendig
- en tanke om at hensikten helliger midlene

I de to første punktene over, utvikling av ensidig verdensbilde og at det ikke rom for alternative

perspektiver, legger vi at en person utvikler et svart-hvitt bilde av verden hvor det skapes et tydelig skille mellom «oss» og «dem». Her dominerer enkle fiendebilder og enkle løsninger. Personer med ensidige verdensbilder vil helt naturlig oppfatte det som at de forvalter den objektive sannheten, altså at deres måte å se verden på er den eneste rette. De har ofte en oppfatning av at den som eier den objektive sannhet ikke trenger alternative perspektiver eller nyanser.

Det er viktig å understreke at personer som har oppfatninger som beskrevet over, ikke trenger å støtte eller oppfordre til vold. Eksempelvis vil strengt religiøse miljøer innenfor enhver religion kunne plasseres innenfor flere av disse kategoriene.

De to neste momentene, at drastiske handlinger anses som nødvendige og at hensikten helliger midlene, knyttes til handling: enten støtte til handling, oppfordring til handling eller å selv utføre handling. Veien fra oppfatninger som i de to første punktene over, til at handling er helt nødvendig, kan være kort. Enkelte personers verdensbilde kan oppleves så akutt og alvorlig at drastiske handlinger er nødvendig og rettferdige, slik at hensikten helliger midlene.

Den diskret og ikke-kriminelle adferden som preger mange i en radikaliseringsprosessen gjør dette utfordrende å identifisere eller overvåke for politi og andre aktører. Det er en gråsonen mellom marginaliserte personer og utvikling mot «uheldige» miljøer (parallellsamfunn), og de som utvikler seg til en direkte trussel mot storsamfunnet som de ikke lenger har lojalitet til. De som befinner seg i en radikaliseringsprosessen men ikke oppfordrer til eller bruker vold, kan fortsatt utgjøre en trussel.

drer muligheten for likeverdig deltakelse i samfunnet.

Stortinget vedtok 24. april 2018 (jf. vedtak 649 og Innst. 210 S (2017–2018)) å be regjeringen utarbeide og iverksette en ny nasjonal handlingsplan mot rasisme og etnisk og religiøs diskriminering. Bakgrunnen er at den senere tid viser tendenser til et hardere debattklima med rasistiske ytringer, og negative stereotyper, holdninger og fordommer mot ulike etniske og religiøse minori-

tetsgrupper. Det kommer stadig dokumentasjon på økende forekomst av rasistisk budskap i sosiale medier og rasistisk motiverte handlinger og diskriminering på grunn av etnisk og religiøs tilhørighet på samfunnsarenaer som i arbeidslivet, på boligmarkedet og innenfor offentlige tjenester slik som utdanning, helse, politi og rettsvesen. Hatefulle ytringer og hatkriminalitet rammer i særlig stor grad etniske og religiøse minoriteter, eller personer som antas å tilhøre disse.

Utfordringene med rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion berører hele samfunnet, og arbeidet må derfor favne bredt og sektorovergripende. Handlingsplanen kan forventes ferdigstilt innen utgangen av 2019.

7.4.11 Religiøse ledere – roller og funksjoner

I det offentlige ordskiftet blir det fra tid til annen uttrykt forventninger til at religiøse ledere skal ha en nøkkelrolle i å bekjempe ulike sosiale utfordringer som de som er nevnt over, for eksempel radikaliserings og voldelig ekstremisme, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, diskriminering av kvinner og homofile m.m.

Prester i Den norske kirke har tradisjonelt hatt en viss makt og posisjon i samfunnet, både som embetsmenn og som religiøse ledere. De hadde lang universitetsutdannelse og ble ofte tiltrodd flere sentrale sosiale og politiske oppgaver i lokalsamfunnet.

I dag deltar prester i Den norske kirke og ledere i andre tros- og livssynssamfunn i et mangfoldig religiøst landskap, med ulike roller og funksjoner i sine respektive tros- eller livssynssamfunn. Mange av de mindre trossamfunnene har ikke en økonomisk situasjon som gir grunnlag for å ansette personell. Den eller de som utfører tjenester og funksjoner i samfunnet kan ofte være ordinære medlemmer uten formell (religiøs) utdanning. Mange tros- og livssynssamfunn har heller ikke krav om slik utdanning. Andre kan ha slike krav, mer eller mindre tilsvarende kvalifikasjonskrav for tilsetning som prest i Den norske kirke (embets- eller profesjonsstudier i teologi). Store muslimske trossamfunn ansetter i større grad ledere med religiøs utdanning, for eksempel fra islamske lærersteder i Asia eller Midtøsten. Det varierer om disse religiøse lederne også har utenlandsk bakgrunn, eller om de er født og oppvokst i Norge.

Boks 7.14 Å være religiøs leder

Siden 2007 har Universitetet i Oslo arrangert kurset «Å være religiøs leder i det norske samfunnet». Kurset er et etter- og videreutdanningskurs, primært rettet mot religiøse ledere med utenlandsk bakgrunn. Kurset gir en innføring i religionsrelatert lovgivning i Norge, om religiøst lederskap og rådgivning, og dialog i det flerreligiøse Norge. Kurset går over tre semestre.

For religiøse ledere med både bakgrunn og utdanning fra et annet land, kan manglende kunnskap om det norske samfunnet være en utfordring. Det vil derfor kunne være en fare for manglende samsvar mellom utdannings- og erfaringsbakgrunnen til den religiøse lederen, og de krav og forventninger storsamfunnet har. Vanligvis vil også medlemmene i trossamfunnet der lederen ansettes, ha tydelige forventninger om god kunnskap og den nødvendige erfaringsbakgrunnen for å kunne fungere som religiøs leder i både trossamfunnet og det norske samfunnet generelt.

Som et resultat av integreringsforliket på Stortinget i 2015 ble det fattet et anmodningsvedtak som ba regjeringen om å «utrede muligheten for en offisiell, norsk utdanning av religiøse ledere fra relevante trossamfunn etter mal fra måten dette gjøres ved norske utdanningsinstitusjoner» (anmodningsvedtak nr. 443, 12. januar 2016). Kulturdepartementet foretok en innledende utredning med bakgrunn i departementets sektoransvar for tros- og livssynssamfunn, samt departementets tilskudd til kurset «Å være religiøs leder i Norge.» Utredningen ble så oversendt Kunnskapsdepartementet som rette vedkommende for videre oppfølging.

Gjennom budsjettforliket høsten 2017 fikk Universitetet i Oslo utvidet sin ramme med 5 millioner kroner til å utvikle og tilby en fleksibel utdanning for religiøse ledere. Deler av denne utdanningen er etablert gjennom tilbud om bachelor- og mastergrader i teologiske islamstudier og en tverreligiøs mastergrad i praktisk teologi.

Departementet anser at det i tillegg til kurs- og utdanningstilbudene ved Universitetet i Oslo, også er behov for regionale eller lokale kurstilbud for ledere i tros- og livssynssamfunn, som kan gi en grunnleggende innføring i norske samfunnsforhold, med et særlig fokus på religionsrelatert lovgivning i Norge og forholdet mellom sekulære og religiøse verdier.

Stortinget fattet 25. april 2017 anmodningsvedtak nr. 612:

«Stortinget ber regjeringen legge til rette for at ulike trossamfunn og religiøse ledere involveres i opplæring/informasjon om vold og overgrep.»

Departementet har fulgt opp dette vedtaket i en revidert utgave av forstanderveilederen og gjennom tilskudd til kurstilbud for religiøse ledere som tar opp dette og andre aktuelle tema og samfunnsutfordringer.

Boks 7.15 Master i lederskap, etikk og samtalepraksis

Det teologiske fakultet ved UiO har fra høsten 2018 tilbudt mastergrad i praktisk teologi (plural praktisk teologi). Tittelen er master i lederskap, etikk og samtalepraksis. Mastergraden inkluderer en veiledet praksisperiode i løpet av studiet og arbeider gjennomgående med refleksjon over praksis samt forholdet mellom akademisk kunnskap og utøvelse av lederskap og omsorgsarbeid.

Masteren er oppbygget med en gruppe obligatoriske kjerneemner som suppleres av valgemner som er mer rettet mot ulike livssynstradisjoner (for eksempel islam, humanisme og buddhisme). På denne måten sikres felles eierskap om et fellesgods samtidig som man ivaretar mer konfesjonsrettet spesialisering. Et annet sentralt fagfelt er interreligiøse studier med tros- og livssynsdialog som hovedfokus. Samtalepraksis og dialogisk metode utgjør derfor et viktig hovedanliggende i masteren.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn fikk i 2017 og 2018 midler til å utvikle og legge til rette for kursing av tros- og livssynssamfunn. Midlene er videreført i 2019. Erfaringene fra kursene så langt er gjengitt i boks. 7.17. Departementet vil i forbindelse med ikrafttredelsen av et nytt lovverk vurdere hvorvidt det er behov for ytterligere et kurstilbud for ledere eller andre med sentrale oppgaver i tros- og livssynssamfunn, som mottar stats-tilskudd.

7.4.12 Gravferdsforvaltning

Med bakgrunn i kirkeforliket fra 2008, se punkt 2.5.3, og funnene i rapporten *Livsfaseriter* og andre brukerundersøkelser ble gravferdsloven og gravferdsforskriften revidert i 2011–2012, se Prop. 81 L (2010–2011) og Innst. 393 L (2010–2011). Formålet med endringene var å legge til rette for at gravlegging skal skje med respekt for personlige trosoppfatninger og i overensstemmelse med krav i den enkeltes religion eller livssyn, jf. den nye formålsbestemmelsen i gravferdsloven § 1 første ledd. Det ble lagt til grunn at gravlegging fortsatt skulle være et offentlig ansvar, og at ansvaret skulle forvaltes på en slik måte at ordningene i hovedsak kunne være felles

for alle. For å understreke gravplassenes karakter av å være allmenne ble uttrykket «kirkegård» erstattet med «gravplass» i regelverket.

Revisjonen innebar blant annet regler om særskilt tilrettelagt grav når behovet er religiøst begrunnet. I tillegg ble fristen for gravlegging/kremasjon økt fra åtte til ti virkedager etter dødsfallet for å skape mer fleksibilitet for ulike religiøse praksiser. Det ble tatt inn en bestemmelse i loven om at tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet skal gis anledning til å gjennomføre en seremoni når en ny gravplass blir tatt i bruk. Revisjonen medførte også at det ble åpnet for å spre asken i rennende vann, noe som er svært viktig i det hinduistiske begravelsesritualet, samt at det i særlige tilfeller kan gis tillatelse til gravlegging uten kiste. Det ble også presisert at den som har forvaltningsansvaret for gravlegging i kommunen, minst en gang i året skal innby lokale tros- og livssynssamfunn til et møte for å drøfte hvordan samfunnenes behov ved gravferd kan ivaretas.

I dag er det som normalordning Den norske kirke ved kirkelig fellesråd i kommunen som har forvaltningsansvaret for de offentlige gravplassene. Spørsmålet om videreføring av dette forvaltningsansvaret og noen tilhørende spørsmål er behandlet i kapittel 21 i proposisjonsdelen, sammen med noen andre, isolerte lovspørsmål knyttet til blant annet brukerbetaling på gravferdslovens område. Departementet vil vurdere nærmere om det er behov for å gjennomgå deler av regelverket på gravferdsområdet på nytt, blant annet kan det være naturlig å vurdere nærmere om endringene i lov og forskrift som ble gjort i 2011–2012, har fungert etter intensjonene.

7.4.13 Seremonirom

Kirkeforliket, se punkt 2.5.2, inneholdt en bestemmelse om at «[d]et skal igangsettes en utredning med sikte på lovfesting av et kommunalt ansvar for at livssynsnøytrale seremonirom finnes til bruk ved gravferd og ekteskapsinngåelse», og utredningen skulle «bl.a. utrede spørsmålet om finansiering», jf. St.meld. nr. 17 (2017–2008) s. 68. I innstillingen omtalte stortingskomiteen kirkeforlikets punkt om livssynsnøytrale seremonirom på følgende måte:

«Komiteen mener det er naturlig at kommunen, i samarbeid med tros- og livssynssamfunnene på stedet, konkret vurderer ut fra lokale forhold og behov hva som vil være et egnet

Boks 7.16 Å leve med tro og livssyn i Norge – erfaringer fra kursopplegg i regi av Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL)

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn fikk høsten 2015 372.000 i tilskudd fra Kulturdepartementet for å utvikle tros- og livssynsinformasjon i mottaksapparatet for flyktninger. Resultatet av prosjektet ble «Å leve med tro og livssyn i Norge – En guide for mennesker som arbeidet med flyktninger og asylsøkere». Guiden ble lansert i 2017. I etterkant av lanseringen av guiden har STL avholdt en rekke kursopplegg basert på guiden, men også lokale behov for informasjon. STL oppsummerer erfaringene så langt slik:

«Norge er et tros- og livssynsmangfoldig samfunn, med representanter fra de fleste religioner. De fleste av disse tilhører et medlemssamfunn i paraplyorganisasjonen, STL.

STLs medlemssamfunn er store og små samfunn, majoritet, minoritet og ikke-religiøse humanister, og består av mennesker fra mer enn 200 land. Noen har vært her i generasjoner, andre kortere.

Tro og livssyn er viktig for folk og tros- og livssynssamfunnet er en bro mellom opprinnelseslandet og det nye samfunnet.

Workshop og kurs om tro

I 2015 var det ventet en flyktningstrøm til Norge. I den forbindelse gikk tros- og livssynssamfunnene sammen for å bidra med sitt. Spørsmålet som ble stilt var: Hvordan er det å komme til Norge, et livssynsåpent samfunn med en sekulær stat? Og STL spurte på asylmottakene: Hva lurer dere på innenfor tros- og livssynsfeltet?

Svarene ble til guiden: «Å leve med tro og livssyn». Den tar opp historiske aspekter på tros- og livssynsfeltet, og beskriver hvordan og hvorfor det norske samfunnet er blitt som det er. Den befatter seg med praktiske tema som for eksempel svømmeundervisning i skolen, bønn og tilpassing av matbehov og religiøse fridager. Den tar opp spørsmål som bidrar til en avklaring av hva det er lov til og ikke, hva man har rett til, plikt til og ikke.

Temaene var viktig for nyankomne, og det viste seg raskt at også dem som har bodd lengre i landet, eller er født her har utbytte av guiden.

Innenfor det liberale demokratiet er det plass for forskjellighet, men både grensene og fellesinteressene må identifiseres.

I 2017 og 2018 har STL avholdt 26 kurs/samtaleøkter i 8 byer med 580 deltakere fra en rekke land. Å møtes i trygge omgivelser og snakke om sensitive tema, har vist seg å heve kompetansen og selvilliten på en konstruktiv måte.

Eks på tema 1: *Barnevern. Dette temaet er noe som opptar mange grupper. Det er et høysensitivt tema med mange myter, hvor flere har religionsrelaterte problemstillinger.*

Eks på tema 2: *Negativ sosial kontroll. Å rydde i religion, kultur og ukultur er viktig når hemmere og fremmere med religiøse undertoner i integreringen skal indentifiseres.*

Eks på tema 3: *Hva er demokratiet og hvordan samspiller det med ytringsfrihet og religionsfrihet.*

Eks på tema 4: *Hva er begrensningene og mulighetene for tilrettelegging for religionsutøvelse i arbeidslivet.*

Felles for kursene er at grensene mellom det private og offentlige, juss og moral, samt rett og plikt blir tydeliggjort. Det fokuseres på hvordan tro og livssyn kan leves ut innenfor institusjonene; utdanning, arbeidsliv og helsevesen. Kursene har dekket både en teoretisk del som handler om lover og regler, og en praktisk del der gruppene selv deler sine erfaringer, utfordringer og løsninger.

Hva er lærdommen? At utenom familien er menigheten den tetteste enheten for sosialt meningsbærende samvær og at menigheter er læringsarena og integreringsaktør. Det har vært bevisstgjøring rundt fremmede og hemmende elementer i egen kultur og hvordan dette påvirker deltakelse og likebehandling. Gruppene har indentifisert balansen mellom egenart og fellesskap, med mål om å styrke tillit og lojalitet.

Hva tar vi med videre? Tro og livssynssamfunn er på sitt beste samlende, identitetsskapende, sosiale, solidariske miljøer som beriker og trygger både nye og gamle medlemmer til å bli ansvarlige og deltakende borgere.»

Boks 7.17 Rapporten *Livsfaseriter*

Rapporten *Livsfaseriter* kom i 2009 som et resultat av et forskningsbasert utredningsprosjekt som ble startet opp i 2008 og ledet og gjennomført av Senter for Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret) etter initiativ fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL). Rapporten tar for seg tros- og livssynspolitiske utfordringer forbundet med tros- og livssynssamfunns tilretteleggelse for sine medlemmers behov knyttet til ulike livsfaseriter, særlig i forbindelse med *livets begynnelse* (dåp, navnedag osv.), *overgang fra barn til ungdom/voksen* (Bar Mitzwa, religiøs/borgerlig konfirmasjon mv.), *ekteskap* (bryllup/skilsmisse) og *ved livets slutt* (sykehjemsopphold, begravelse osv.). Den gir konkrete råd til myndighetene for hvilke regelendringer som anbefales på bakgrunn av funnene i rapporten. Hovedfokus i rapporten er på tros- og livssynssamfunn som er medlemmer av STL.

lokale. Et regelverk på området bør være praktisk orientert og gi rom for lokal tilpasning.»²⁴

I 2012 innførte Kulturdepartementet en prøveordning med tilskudd til etablering av livssynsnøytrale seremonirom. Tre fylkeskommuner var med i prøveordningen i 2012 (Akershus, Rogaland, Troms), og fra 2013 ble ordningen utvidet med to fylkeskommuner til (Oslo og Sør-Trøndelag). I tillegg hadde departementet en nasjonal utlysning i 2014 og 2015. I årene 2012–2015 ble det samlet bevilget 27 mill. kroner gjennom ordningen, til istandsetting eller etablering av totalt 23 livssynsnøytrale seremonirom.

Mange kommuner har per i dag tilbud om nøytrale seremonirom til bruk ved gravferd, for

eksempel Oslo, Bærum, Kristiansand, Bodø, Trondheim, og Hurum.

Det er viktig at det i lokalsamfunn finnes egnede rom til å gjennomføre seremonier for eksempel i forbindelse med gravferder, som ikke gir seremonien en tros- og livssynsmessig ramme som ikke er ønsket av pårørende. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig med et lovpålagt ansvar for kommunene til å etablere livssynsåpne seremonirom. Det bør være lokale forhold, vurderinger og beslutninger som ligger til grunn for etablering av livssynsåpne seremonirom. Kommuner, organisasjoner, tros- og livssynssamfunn og private initiativ bør samarbeide for å finne gode og fleksible løsninger ut i fra lokale behov.

Regjeringspartiene har i den politiske plattformen uttrykt at de ønsker å «gjennomgå ordningene for bygg som brukes som forsamlingslokaler for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, herunder legge til rette for at det kan bygges flere livssynsnøytrale seremonirom.»

Departementet mener det er behov for ordninger som kan bidra til å stimulere kommuner eller andre lokale aktører til å etablere slike seremonirom, for eksempel i forbindelse med planleggingen av kommunale flerbrukshus eller kulturhus, eller ombygging av allerede eksisterende lokaler. Fra og med budsjettåret 2019 har Kulturdepartementet derfor innlemmet livssynsåpne seremonirom i formålet til den eksisterende *Desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg*. Dette er en tilskuddsordning som forvaltes av fylkeskommunene, men hvor premisset for fylkeskommunenes forvaltning fastsettes av Kulturdepartementet. Midlene kan brukes til nybygg, ombygging og modernisering av bygg som kommer inn under formålet, men ikke til vedlikehold og drift. Midlene kommer fra spilleoverskuddet fra Norsk Tipping AS til fordeling til kulturformål. I 2018 fikk ordningen tilført i overkant av 50 millioner kroner til fordeling mellom fylkeskommunene. Departementet vil også gjennomgå ordningene for bygg som brukes som forsamlingslokaler for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

²⁴ Innst. S. nr. 287 (2007–2008) s. 15

8 Tros- og livssynspolitiske problemstillinger i skolen

8.1 Innledning

Den offentlige grunnskolen er en av samfunnets viktigste fellesarenaer. I denne møtes barn fra alle samfunnslag, kulturer og religioner. Elevene skal gjennom aktiv deltakelse lære at å delta i samfunnet innebærer å respektere og slutte opp om grunnleggende demokratiske verdier som gjensidig respekt, toleranse, den enkeltes tros- og ytringsfrihet og frie valg.

Dette kapitlet vil belyse noen av de vanligste problemstillingene vedrørende religion og livssyn i skolen, fra elevers religiøse praksis til undervisning om tro og livssyn i skolen. Til sist gjøres det rede for private skoler og friskoler som alternativer til den offentlige skolen. Eksempler og drøftingene i dette kapitlet vil i all hovedsak omhandle den offentlige grunnskolen.

8.2 Utviklingen av norsk skole: Fra katedralskole til fellesskole

De første norske skolene ble etablert i middelalderen for å undervise i kristendom. Dette var katedralskoler for opplæring av prester i Trondheim, Oslo og Bergen. Også etter reformasjonen var kristendomsundervisning skolens sentrale oppgave.

En voksende statsmakt og den religiøse pietismen på 1700-tallet medførte at den sentrale administrasjonen for alvor begynte å interessere seg for undervisning og oppdragelse. Det ble gitt nye statutter for universitetet, den høyere skole og forskrifter om konfirmasjon. I 1739 ble det vedtatt en lov om skoler på landet. Allmueskolene gav undervisning i kristendom, lesning, skrivning og regning, men de to siste fagene var frivillige. Gjennom hele 1700-tallet og langt inn på 1800-tallet var likevel antallet analfabeter betydelig.

De første 150 årene etter innføring av allmueskolen i 1739 kalles gjerne for *kirkeskolens tid*. Kristendoms kunnskap var hovedfaget, og denne dannet så grunnlaget for prestens konfirmantundervisning og konfirmasjonen, som ble lovbestemt tre år før allmueskolens opprettelse.

Sterke nasjonale strømninger i norsk åndsliv på midten av 1800-tallet og kravet om utvidet folkestyre i politikken fikk stor betydning for folkeopplysningen og utbyggingen av skoleverket. I læreplanen inngikk utvalgte stykker av en lesebok med geografi, naturkunnskap og historie. Etter hvert ble også opplæring i moderne språk og realfag satt på timeplanen. Utover 1800-tallet kom det allmenndannende stoff etter hvert til å utgjøre et sterkere supplement til opplæringen i kristen tro. Ansatsene til en debatt om forholdet mellom kirke og skole ble også tydeligere i årene etter 1850.

Etter innføringen av parlamentarismen kom skoleverket igjen i støpeskjeen. I 1889 ble det vedtatt en 7-årig felles skole for alle samfunnslag, folkeskolen. (Tiden fra 1889 og fram til ny grunnskolelov kom i 1969 omtales gjerne som *folkets skole*.) Det ble likevel gitt egne lover for by og land og først i 1959 ble det gitt en felles lov om folkeskolen for begge. Grunnskoleloven av 1969 lovfestet den niårige grunnskolen. Samtidig ble det innført et nytt kristendomsfag som skulle være skolens fag og ikke kirkens fag (dåpsopplæring), jf. punkt 8.3.6.1.

8.3 Problemstillinger

8.3.1 Innledning

I dag skal den offentlige skolen favne alle, uansett religiøs og livssynsmessig tilhørighet. Ståsettutvalget understreket at også barn må ha rett til å synliggjøre og utøve sin religiøse eller livssynsmessige tilhørighet. Samtidig understreket utvalget at skolen må forholde seg til tro og livssyn mellom to ytterligheter: Skolen skal ikke være et religionsfritt rom, men den skal heller ikke være et sted for forkynnelse.

8.3.2 Plagg og symboler

Bruk av hodeplagg og religiøse symboler i skolen har med ujevne mellomrom vært oppe i den offentlige debatt, og gjør det nødvendig å avveie hensynene mellom individets og fellesskapets rettigheter og interesser. Individets rett til å gi

uttrykk for sin religion også i skolens tid, mot fellesskapets behov for å ilegge restriksjoner for å beskytte andres rettigheter eller friheter, eller ut fra hensyn som offentlig trygghet, orden, helse eller moral, jf. EMK artikkel 9, SP artikkel 18 og BK artikkel 14, se punkt 5.4.2.

Som for arbeidslivet og i det offentlige rom generelt, er utgangspunktet at det er tillatt å bruke religiøse symboler og plagg som kippa, turban, hijab, kors og skaut, også i skolen og ved utdanningsinstitusjoner, jf. punktene 7.4.3 og 9.3.2.

Retten til å kle seg slik man vil i undervisningssammenheng, gjelder imidlertid ikke helt ubegrenset. Etter forutgående debatter om ansiktsdekkende plagg som burka og nikab i offentlige rom, i arbeidslivet og i undervisningssituasjoner, er det fra og med høsten 2018 innført et forbud mot å bruke ansiktsdekkende plagg for alle elever, studenter og ansatte. Forbudet gjelder ved utdanningssteder (skoler, høyere utdanningsinstitusjoner og ved opplæring av nyankomne innvandrere) og for ansatte i barnehager, så lenge opplæring og undervisning pågår.

Praksis er etter dette at religiøse plagg er tillatt i skolen så fremt det ikke er til hinder for undervisningen og kommunikasjonen mellom elever og mellom elever og lærere.

8.3.3 Tilgang på rom for religiøs aktivitet i skolens tid

Fra tid til annen reises det spørsmål om elevers rett til å samles om religiøse aktiviteter i skoletiden, samt eventuell tilgang til/etablering av bønerom/stillerom som dette kan skje i.

Ståsett-utvalget mente at det i et livssynsåpent samfunn med en aktivt støttende tros- og livssynspolitik, burde utvises romslighet med å tilrettelegge for bønn eller samlinger i egnede rom i offentlige bygg, inkludert skolene.¹ Forutsetningen var at det i skolesammenheng ikke gikk på bekostning av undervisning, ro og orden.

Tilrettelegging for bønn eller samlinger i skoletiden må ses i sammenheng med tilgangen på rom for alle typer elevinitierte frivillige aktiviteter i skolens tid. Stortinget ba i juni 2018 regjeringen gå i dialog med KS og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) med sikte på å sikre barne- og ungdomsorganisasjoners tilgang til skoler og andre offentlige bygninger lokalt (anmodningsvedtak 832 (2017–2018)).

Boks 8.1 Ansiktsdekkende plagg

I barnehager og ved utdanningsinstitusjonene er det helt grunnleggende at alle skal kunne kommunisere med hverandre. Tillit og tilknytning krever at en kan se ansiktene til hverandre, og dette hensynet veier tyngre enn hensynet til den enkeltes rett til å dekke til ansiktet. Fra og med høsten 2018 er det innført et forbud for alle elever, studenter, og ansatte ved utdanningssteder mot å bruke ansiktsdekkende plagg i barnehager, skoler, høyere utdanning og opplæring av nyankomne innvandrere, mens undervisningen pågår. I barnehagene gjelder forbudet de ansatte i hele arbeidstiden, fordi barn i barnehagen til enhver tid har behov for åpen og trygg kommunikasjon.

Forbudet gjelder alle plagg som dekker ansiktet, som nikab, masker og finlandshetter, og er begrunnet i praktiske forhold som behovet for kommunikasjon og læring. Forbudet gjelder ikke hodeplagg som hijab, caps eller lue, da dette ikke er til hinder for kommunikasjon mellom ansatte og elev/barn, eller ansatte og elever/barn seg imellom. Det er gjort unntak fra forbudet for plagg som brukes av hensyn til pedagogiske, helsemessige, klimatiske og sikkerhetsmessige forhold, slik som for eksempel verneutstyr eller munnbind, eller finlandshetter på de aller kaldeste vinterdagene. Det nasjonale forbudet erstatter den tidligere muligheten for lokale forbud. God kommunikasjon og et godt læringsmiljø i barnehagen og i utdanningsinstitusjoner er like viktig i alle deler av landet. Et nasjonalt forbud vil dessuten i større grad sikre likebehandling og forutsigbarhet for den enkelte og for institusjonene.

Skolen har ikke anledning til å forby bruk av religiøse hodeplagg der ansiktet synes, som hijab og turban, i ordensreglementet (jf. Utdanningsdirektoratets rundskriv, Ordensreglement Udir-8-2014). Et slikt forbud vil trolig også være i strid med religionsfriheten.

Dette gjelder både i skoletiden, på kveldstid og i helger, og det gjelder for ulike typer frivillighet, inkludert også skolelag eller andre religiøse og livssynsorienterte organisasjoner.

I hvilken grad elever skal ha tilgang til skolens rom for egeninitierte aktiviteter er et område som

¹ NOU 2013: 1 s. 180f

reguleres av den enkelte kommune. Når aktivitetene finner sted i skolens tid, er skolene og skoleeier forpliktet til å sørge for at alle elever har et trygt og godt skolemiljø, og det skal arbeides aktivt for å fremme dette. Samling om sosiale aktiviteter i regi av elevene selv eller ulike lag, grupper eller organisasjoner kan bidra til godt skolemiljø, men det må ikke gå ut over skolens alminnelige aktivitet eller andre elevers rettigheter og interesser. Det er ved den enkelte skole man kjenner forholdene best og kan avveie de ulike behovene opp mot hverandre.

Regjeringen og LNU deler et engasjement for at barns og ungdoms initiativ bør heies fram og støttes opp om både lokalt og nasjonalt. Som en oppfølging av Stortingets vedtak har regjeringen og LNU derfor gått sammen om å tilskrive kommunene med en oppfordring om å finne gode og praktiske løsninger ved den enkelte skole som ikke går ut over andre viktige aktiviteter i bygget og som praktiseres på en ikke-diskriminerende måte. Hvis det gjøres forskjell på organisasjonene, også de religiøse, må dette være på saklig grunnlag.

8.3.4 Rett til fri ved religiøse helligdager

Elever i grunnskolen som tilhører andre trossamfunn enn Den norske kirke, har rett til permisjon de dagene trossamfunnet har helligdag, jf. opplæringsloven § 2-11. Permisjon forutsetter søknad, og foreldrene må sørge for nødvendig undervisning i permisjonstiden.

I arbeidslivet og i den videregående skolen har den enkelte rett til inntil to dager fri etter § 27 i trossamfunnsloven. Etter bestemmelsens ordlyd er det ikke klart om den gjelder for universitets- og høyskolestudenter. Det fremgår likevel av merknaden til paragrafen at «skolegang» også omfatter undervisning ved universitet og høyskoler.

8.3.5 Kjønnsdelt undervisning

Undervisningen i norsk skole skal være felles for gutter og jenter. Det skal svært mye til for å dele gutter og jenter. Organiseringen av elevene i grupper er regulert i opplæringsloven § 8-2. Bestemmelsen understreker at organiseringen til vanlig skal skje uavhengig av faglig nivå og kjønn. I 2017 oppdaterte Kunnskapsdepartementet sin veileder om temaet for å gjøre det enda tydeligere i hvilke unntakstilfeller elevene kan deles inn i grupper etter kjønn.² Veilederen slår tydelig fast at loven skal tolkes strengt på dette området.

Kjønnsdeling skal være et unntak, og hvert enkelt tilfelle skal vurderes for seg. Veilederen sier videre at det er skolene som skal avgjøre om slik deling bør finne sted. Veilederen gir noen eksempler på tilfeller hvor det kan være aktuelt at gutter og jenter har undervisning hver for seg. Et eksempel er timer hvor temaet er kjønnsidentitet eller seksualitet. Skolen kan også skille gutter og jenter i svømming eller kroppsøving hvis skolen ikke har garderobeanlegg med egne garderober for jenter og gutter. Veilederen sier samtidig at skolen i disse tilfellene først må se om det finnes andre løsninger. I forbindelse med svømming og kroppsøving kan det være å vurdere om det kan gjøres noe med garderobe- og dusjsituasjonen, eller med kravene til hva slags tøy elevene skal bruke.

Kunnskapsdepartementet arbeider med oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 792 (2017–2018) der regjeringen bes om å sikre at elever ikke segregeres på bakgrunn av religion eller kjønn i skolen uten at det har et pedagogisk formål, eller er nødvendig av praktiske årsaker.

Dette innebærer at ingen kan kreve kjønnsdelt undervisning på bakgrunn av religion. Selv om ønsket om kjønnsdelt undervisning kan ha en religiøs begrunnelse, er det departementets syn at dette er en problemstilling hvor hensynet til fellesskap og felles læring begrunner et eventuelt inngrep i religionsfriheten. Regjeringen har et punkt i regjeringsplattformen om at undervisningen ikke skal kunne kjønnshandles av kulturelle og religiøse årsaker. Kunnskapsdepartementet følger opp dette punktet i plattformen.

8.3.6 Særlig om gudstjenester i skoletiden

I dag er det opp til hver enkelt skoleeier om elevene skal tilbys gudstjenester i skoletiden. I praksis avgjøres dette ofte av rektor. Skolene kan tilby gudstjenester i skoletiden som en del av sin generelle kultur- og tradisjonsformidling, men da under gitte forutsetninger. Blant annet kan gudstjenesten ikke være en del av KRLE-faget, og elever som ikke vil delta av hensyn til egen eller familiens religion eller livssyn har rett til fritak, jf. opplæringsloven § 2-3 a. Skolen må tilby disse elevene et likeverdig opplæringsopplegg, mens de øvrige elevene går til gudstjeneste. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet retningslinjer for gudstjenester i skoletiden som det anbefales at den enkelte skoleeier følger (se boks 8.2).

² https://www.regjeringen.no/contentassets/f94154aa-3d2b491ba1ac2f7f658cb019/veiledning-om-organisering-av-elevene_oppdatert-april-2017.pdf

Boks 8.2 Skolegudstjenester

I Norge har mange skoler tradisjon for å la elever delta på gudstjeneste i skoletiden i forbindelse med høytider som blant annet jul og påske. Skolene er oppfordret til å legge til rette for at elevene skal kunne delta på skolegudstjenester i forbindelse med høytider.

I Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen kapittel 1.2 står det blant annet:

«Skolen skal gi elevene historisk og kulturell innsikt og forankring, og bidra til at hver elev kan ivareta og utvikle sin identitet i et inkluderende og mangfoldig fellesskap.» Å delta på gudstjeneste eller andre tradisjonelle feiringer av høytider kan være en del av dette.

Denne veilederen belyser rammer og problemstillinger knyttet til å la elevene delta på gudstjenester. Det er skoleeier som avgjør deltakelse på skolegudstjenester.

Skolegudstjenester bør ikke være en skoleavslutning

Skolens juleavslutning, på skolen eller andre steder, med juletrengang og nissefest er formidling av kultur og tradisjon i Norge. Skoleavslutninger skal være inkluderende og legges slik at alle elever kan delta. Skolegudstjenesten bør derfor ikke være en skoleavslutning i seg selv.

Skolegudstjeneste og alternativt tilbud

Skoler som tilbyr elevene å delta på en skolegudstjeneste, må også tilby et likeverdig alternativ for elever som ikke ønsker å delta på gudstjeneste. Dette skal være noe annet enn en gudstjeneste, men det alternative tilbudet skal også være et pedagogisk opplegg der elevene lærer om kultur og tradisjoner i Norge. Det skal være et planlagt tilbud, og skolen skal gi god informasjon til elever og foreldre om hva det alternative tilbudet er.

Eksempler på alternative tilbud er temadag, lesestund, sangstund, lysfest eller andre aktiviteter knyttet til kultur og tradisjoner for ulike høytider i løpet av året. Verken skolegudstjenesten eller det alternative tilbudet skal være en del av KRLE-faget.

Informasjon og deltakelse

Skolen bør involvere foreldrene i dialog om deltakelse i og gjennomføring av skolegudstjenester og hva som kan være et alternativt tilbud. Dette kan for eksempel gjøres i samarbeidsutvalget, foreldrerådet eller FAU.

Skolen skal gi informasjon til alle foreldre i god tid hvis skolen ønsker å tilby elevene å delta på skolegudstjeneste. Samtidig skal skolen gi informasjon om det alternative tilbudet til elevene som ikke ønsker å delta på gudstjeneste. Skolen kan informere i for eksempel foreldremøter, på skolens nettsider eller på ulike læringsplattformer.

Elever som er fylt 15 år bestemmer selv hva de vil delta på. Foreldre bestemmer for elever som er under 15 år. Foreldre kan la barnet bestemme selv hvis de mener at barnet er gammelt nok og modent nok til å kunne ta ansvar for egne valg.

Det er opp til skolen hvordan de ønsker å holde oversikt over hvilket tilbud den enkelte eleven skal delta på.

Rett til fritak

Skolen skal vise respekt for elevenes religion og livssyn. Elever har rett til fritak fra aktiviteter i skolen som oppleves som utøvelse av en annen religion eller livssyn enn sitt eget. Det samme gjelder aktiviteter som på samme grunnlag oppleves støtende eller krenkende. Dette står i opplæringsloven § 2-3 a. Retten til fritak gjelder også for øving og andre forberedelser til skolegudstjenester og skoleavslutninger. Skolens undervisning og aktiviteter skal ikke være forkynning.

Rektor bør jevnlig gjennomgå rammene for fritak med lærerne, slik at man har en felles og riktig praksis.

Veilederen gjelder også for skoler som er godkjent etter friskoleloven, med unntak av skoler godkjent på religiøst grunnlag.¹

¹ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/saksbehandling/skolegudstjenester>, jf. Dokument 8:63 S (2017–2018) og Innst. 192 S (2017–2018)

8.3.7 Undervisning om tro og livssyn i skolen

8.3.7.1 Skolen som dåpsopplæring

Skolens primære formål frem til godt inn på 1800-tallet var å gi opplæring i kristen tro. Kristendoms-kunnskap var ikke et fag i skolen – det var skolens oppdrag. Etter hvert ble det også undervist i mange andre fag, men kristendomsundervisningen forble kirkens dåpsopplæring frem til grunnskoleloven av 1969.

8.3.7.2 Grunnskoleloven av 1969 og fritak for kristendomsundervisning

Grunnskoleloven av 1969 gjorde kristendomsundervisningen til skolens fag. Kristendomsundervisningen kunne ikke lenger kalles kirkens dåpsundervisning. Men konfesjonsforankringen bestod, begrunnet ut fra det store antallet foreldre som dømte barna sine, og faget ble fortsatt sett på som en støtte til foreldrenes grunnlovsforankrede plikt til å oppdra sine barn i den kristne tro (NOU 2000: 26 s. 18).

Loven av 1969 fikk etter hvert også inn en bestemmelse om fritak fra kristendomsundervisningen for barn av foreldre som ikke hørte til Den norske kirke, og i Mønsterplanen av 1974 ble det tatt inn en plan for alternativ livssynsundervisning. Oppslutningen om livssynsfaget var etter dette stigende, fra 275 i 1982 til ca. 20 000 i begynnelsen av 1990-årene. I tillegg ble det i Mønsterplanen av 1987 gitt en mulighet for å ha opplæring i regi av eget trossamfunn, som alternativ til kristendoms- eller livssynsundervisningen i skolen. Derfor ble det i noen år bl.a. gitt tilskudd til enkelte koranskoler i Oslo.

8.3.7.3 Innføringen av et obligatorisk KRL-fag

I 1997 ble fagene kristendoms-kunnskap og livssynskunnskap erstattet av det obligatoriske fellesfaget Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap (KRL). Et uttalt mål for KRL-faget, var at det skulle samle alle elever i ett fag. Fellesundervisningen skulle gi trening i dialog og utvikle respekt på tvers av tros- og livssynsgrenser og gi en felles kunnskapsbasis der elevene lærte både om landets majoritetsreligion og om minoritetstradisjoner.

Innføringen av et obligatorisk fellesfag på dette området, skapte debatt. Dette skyldes først og fremst at det i den første læreplanen og i forarbeidene til faget var lagt vekt på at elevene også skulle få «oppleve» religion og livssyn, gjennom møte med ulike religiøse praksiser som sang,

musikk, bønner, estetiske uttrykk, besøk i kirker og andre religiøse forsamlingslokaler og så videre. Kombinasjonen av denne opplevelsesdimensjonen og kristendommens hovedtyngde i faget, medvirket til at en del foreldre av barn med religiøs og livssynsmessig minoritetsbakgrunn, krevde fullt fritak fra faget for sine barn, under henvisning til religions- og livssynsfriheten, barn og foreldres rettigheter, samt diskrimineringsvernet. I faget var det bare lagt opp til å gi delvis fritak, fra de delene av faget som kunne bli sett på som utøvelse av religion.

Human-Etisk Forbund og Islamsk Råd klaget saken inn for norsk rett, men tapte i samtlige instanser. Foreldre fra Human-Etisk Forbund klaget saken inn for internasjonale menneskerettighetsorganer og fikk medhold i FNs menneskerettighetskomite og i Den europeiske menneskerettighetsdomstol.³

8.3.7.4 RLE-faget

På bakgrunn av kritikken fra internasjonale menneskerettighetsorganer ble det i årene som fulgte gjort flere endringer i KRL-fagets navn, profil og rammeverk. Faget endret i 2007 navn til Religion, Livssyn og etikk (RLE). Forslaget om navneendringen ble begrunnet på denne måten av Kunnskapsdepartementet:

«Ei endring av namnet vil vere eit viktig signal om ei kvalitativt likeverdig behandling av alle religionar og livssyn. Namnet på faget har tidlegare blitt kritisert, i hovudsak fordi kristendoms-kunnskap er nemnt spesielt før dei andre religionane og dermed gir inntrykk av at KRL-faget er ei forlenging av det tidlegare faget kristendoms-kunnskap. Namnet KRL kan opplevast slik at kristendoms-kunnskap har ei særstilling og skape eit inntrykk av at opplæringa om kristendommen er kvalitativt ulik opplæringa om andre religionar og livssyn. Namnet Religion, livssyn og etikk vil vise til heile innhaldet i faget og gi kvalitativt likskap mellom dei ulike delane.»⁴

Dette faget skulle gi kunnskap, og ikke bare orientering, om andre religioner og livssyn. Kristendommen skulle presenteres ut fra samme pedagogiske prinsipper som for andre religioner og livssyn og med bruk av samme metoder. RLE-faget hadde følgende hovedområder: Kristendom, jøde-

³ Leirvåg vs. Norge 2004, Folgerø vs. Norge 2007

⁴ Ot.prp. nr. 54 (2007–2008)

dom, islam, hinduisme, buddhisme, livssyn, filosofi og etikk. I tillegg kom det inn en formulering i opplæringsloven § 2-4 om at faget skulle gi «objektiv, kritisk og pluralistisk» undervisning. Endringene skulle sikre at undervisningen i faget var i samsvar med menneskerettighetene og at det ikke er kvalitative forskjeller mellom de enkelte delene i faget.

8.3.7.5 Status – fellesfaget KRLE

I samarbeidsavtalen som lå til grunn da Solberg-regjeringen tiltrådte høsten 2013, ble Venstre, KrF, Fremskrittspartiet og Høyre enige om at RLE-faget skulle endre navn til KRLE (Kristendom, religion, livssyn og etikk), og at faget i tråd med kompetansemålene skulle inneholde minst 55 pst. kristendomskunnskap. Samarbeidspartene ønsket at kunnskap om kristendommen skulle vektlegges mer, på grunn av kristendommens historie og tradisjon i Norge. Læreplanen og opplæringsloven er beholdt som det formelle rammeverket rundt faget. Faget skal fortsatt være en møteplass for elever med ulik bakgrunn og bidra til dialog og forståelse, og undervisningen skal ikke være forkynnende. I 2015 ble det gjort endringer i opplæringsloven §§ 2-3 og 2-4 og læreplanen.

I henhold til læreplanen skal faget bidra til

«ny innsikt og gi rom for dialog tilpasset de ulike alderstrinn. Kunnskaper om religioner og livssyn og om den funksjon disse har både som tradisjon og som aktuelle kilder til tro, moral og livstolkning, står sentralt i faget. Faget skal være en møteplass for elever med ulik bakgrunn, der alle skal bli møtt med respekt. Undervisningen skal stimulere til allsidig dannelse og gi rom for undring og refleksjon. Videre skal faget bidra til evne til dialog mellom mennesker med ulik oppfatning av tros- og livssynsspørsmål. Dette innebærer respekt for religiøse verdier, menneskerettighetene og menneskerettighetenes etiske grunnlag.»

Om lag halvparten av undervisningstiden i faget skal brukes på kristendomskunnskap. Dette er begrunnet i den betydning kristendommen har som kulturarv for samfunnet og at elevene skal få kjennskap til denne. Læreplanen understreker også at framstillingen skal være saklig og upartisk, og at alle religioner og livssyn skal behandles med respekt. Det skal vises varsomhet med undervisningsmåter som foresatte og elever ut fra egen religion eller eget livssyn kan oppleve som utøvelse av annen religion eller tilslutning til

annet livssyn. I henhold til opplæringsloven § 2-3 a kan det meldes om fritak fra deler av den ordinære opplæringen. Det skal da, i løpende samarbeid mellom hjem og skole, gis tilpasset opplæring.

8.3.7.6 Fagfornyelsen

Kunnskapsløftet ble innført i 2006. Reformen innebar en rekke endringer i prinsippene for nasjonal styring av grunnopplæringen, blant annet gjennom endringer av innholdet, strukturen og organiseringen fra første trinn i grunnskolen til siste trinn i videregående opplæring. Det ble i 2017 igangsatt et arbeid med å fornye Kunnskapsløftet. Dette arbeidet omtales som fagfornyelsen og gjelder alle fag i grunnskolen og de gjennomgående fagene i videregående opplæring. De nye læreplanene skal tas i bruk skoleåret 2020–2021.

Fagfornyelsen skal bidra til at elevene får mer tid til dybdelæring, at det elevene lærer skal være relevant og det skal bli bedre sammenheng i og mellom fag. Verdigrunnlaget, slik det fremgår av formålsparagrafen og overordnet del, ligger til grunn for fagfornyelsen. Det skal blant annet innføres tre tverrfaglige tema i skolen: demokrati og medborgerskap, bærekraftig utvikling og folkehelse og livsmestring.

8.3.7.7 Skolens verdigrunnlag

Med hjemmel i opplæringsloven § 1-6 ble det ved kongelig resolusjon 1. september 2017 fastsatt ny overordnet del av læreplanverket, som skal erstatte den generelle delen av læreplanverket og prinsipper for opplæringen. Overordnet del av læreplanverket utdypet verdigrunnlaget i opplæringslovens formålsparagraf og de overordnede prinsippene for grunnopplæringen. Læreplanene for fag beskriver fagenes innhold og mål. Overordnet del gir retning for opplæringen i fag, og alle fag bidrar til å realisere opplæringens brede formål. Den overordnede delen beskriver det grunnsynet som skal prege pedagogisk praksis i hele grunnopplæringen. Den skal også ligge til grunn for samarbeidet mellom hjem og skole. (Ny overordnet del av læreplanverket har planlagt ikrafttredelse samtidig med fagfornyelsen for øvrig, dvs. skoleåret 2020–2021.)

Boks 8.3 Hvordan feirer du id?

I Lars Laird Iversens bok *Uenighetsfellesskap* pekes det på KRLE-fagets betydning for å skape konstruktive uenighetsfellesskap. I en av hans feltarbeider i forbindelse med boken, undersøkte han hvordan lærere snakket om verdier i religionsundervisningen. En av skolene han besøkte var en skole med 65 % fremmedspråklige elever, hvor en majoritetsnorsk jente og en muslimsk jente hadde fått i oppgave å snakke om id for resten av klassen. Den majoritetsnorske jenta (M) skal presentere noen fakta om ramadan og id, mens den muslimsk jenta (F) skal fortelle om hvordan de feirer id. En annen muslimsk gutt (A), som er aktiv i en lokal moské, blander seg etter hvert inn i samtalen. (P er læreren.)

«Etter hvert som de begynner å bli ferdige stiller P noen oppfølgingsspørsmål: «Hva slags mat lager man?»

F: Man lager kanskje en sånn pakistansk rett? Med ris?

P: Ris og dadler som festmiddag?

F: Neeeee, det er sånn gryterett, tradisjonell....

P: Hvem gir gaver? Er det bare voksne som gir? Får barna penger?

Her avbryter A:

A: Nei, id er ikke helt sånn...

A beskriver noen andre praksiser, og avslutter med: «Sånn er islam». Men han får raskt svar fra flere av klassens muslimer, som gjør det annerledes enn hans beskrivelse.

A: Men det er vanlig i islam å gjøre det slik jeg sa det...

Det kommer enda flere fortellinger om hvordan de feirer id.

A tar ordet en siste gang: Hjemme hos oss, så feirer vi det på denne måten...

P forsøker å oppsummere: Det står jo ikke noe om hvordan man skal feire id i Koranen, dette er skikker og kultur... og når vi har om islam, og dere framfører, så ser vi at det er forskjeller i islam. Det meste er likt, men det er mange forskjeller.

F avslutter: Og sånn på kvelden, så går vi kanskje hjem til onkel eller tante, som bor i nabolaget.

En medelev spør: Men hva gjør dere når onkel eller tante ikke bor i nærheten?

F (med et tonefall som tilsier at hun synes spørsmålet er litt teit): Eh... kjører dit?»

Lars Laird Iversen kommenterer denne samtalen slik: «Dette klasserommet var et trygt rom. Det var rom for elevene til å komme med sine forskjellige fortellinger om hvordan de feiret id. Selv om A forsøkte å fremme én versjon som sannere eller bedre, ble han på en måte satt på plass. Men han ble ikke irettesatt og mistet ikke ansikt. Det var rom for ham til å justere kursen. Å legge vekt på det konkrete og hverdagslige i religionen og åpne for ulikhet og forskjellige erfaringer gjorde at både muslimske og ikke-muslimske elever fikk en viktig innsikt i islam. De muslimske elevene fikk sine egne tradisjoner satt i kontrast til andre tradisjoner, og de ikke-muslimske elevene fikk en hverdagslig og avmystifisert fortelling om hvordan i-feiringen finner sted i deres nærmiljø.»¹

¹ Laird Iversen 2014, s. 67f

8.3.8 Lærerutdanningen – kunnskap om religion og forebygging av gruppefiendtlighet

8.3.8.1 Styrtet kunnskap

Hvordan det undervises om ulike religioner og livssyn i skolen er viktig. Samtidig kan religion og livssyn også være en relevant tematikk i alt det andre som skjer i skolens tid, i undervisningen i andre fag, i klassemiljøet, i lærerens og skoleledelsens formidling og praktisering av verdier og

holdninger, i hvordan skole-hjem samarbeidet fungerer osv.

NOU 2013: 1 understreket at det i lærerutdanningen må gis en tilstrekkelig faglig bakgrunn for alle lærere til å håndtere tros- og livssynsrelaterte spørsmål og at dette er en viktig målsetning for å sikre god kvalitet og et inkluderende miljø i den felles skolen. Det lå ikke til utvalgets mandat å gå nærmere inn på eventuelle endringer i lærerutdanningen, men det ble vist til Nasjonalt fagråd for kristendoms kunnskap og religionsvitenskaps bekyrning for at undervisningen i religion, livs-

Boks 8.4 Opplæringsloven § 1-1

Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.

Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdiar som òg kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn og som er forankra i menneskerettane.

Opplæringa skal bidra til å utvide kjennskapen til og forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon.

Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einskilde si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitenskapleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meiste liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skapar glede, engasjement og utforskartrong.

Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.

syn og etikk ikke ble sikret nok plass i faget pedagogikk og elevkunnskap (PEL).

De tidligere fireårige grunnskolelærerutdanningene ble i 2014 vedtatt gjort om til femårige masterprogram, og høsten 2017 startet de første kullene på de nye utdanningsløpene: Grunnskolelærerutdanning for trinn 1 – 7 (GLU 1 – 7) og grunnskolelærerutdanning for trinn 5 – 10 (GLU 5 – 10). Kunnskap om tro og livssyn i lærerutdanningene gir lærerne relevant kompetanse for å realisere forventningene som ligger i formålsparafrasen i opplæringsloven. I arbeidet med rammeplanene for de to masterutdanningene i grunnskolelærerutdanning (GLU) nevnt ovenfor, ble det lagt til grunn at kunnskapen om religion, livssyn

og etikk skulle styrkes. De delene av faget pedagogikk og elevkunnskap (PEL) som tidligere var knyttet til religion, livssyn og etikk, utgjør derfor nå en egen modul i faget tilsvarende 15 studiepoeng. Modulen skal bidra til å «styrke lærerkompetansen i et flerkulturelt og flerreligiøst samfunn», og er ment å skulle gi læreren verdifulle redskaper – både som klasseleder i møte med en elevmasse med sammensatt kulturell og religiøs bakgrunn og i arbeidet med å legge til rette for elevens danning som tolerante medborgere i et demokratisk samfunn.

8.3.8.2 Dembra – beredskap mot fordommer og gruppefiendtlighet

Dembra – Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme – er et tilbud om kompetanseutvikling til skoler som ønsker å arbeide systematisk med kritisk tenkning, demokratisk danning og inkludering, eller som opplever at skolen har utfordringer knyttet til gruppefiendtlighet og fordommer (se <https://dembra.no/>). Utgangspunktet for opplegget er at demokratisk kultur basert på deltakelse og kritisk tenkning gir den beste forebyggingen av holdninger som truer demokratiet – slik som gruppefiendtlighet og antidemokratiske ideologier. Det forutsetter en bevissthet om at demokrati ikke først og fremst handler om harmoni og konsensus, men om felles anerkjente prinsipper for å tåle uenighet og om det å kunne søke løsninger gjennom forhandling og delta aktivt i demokratiet som et uenighetsfellesskap.

8.3.9 Retten til å velge annerledes – friskoler

I Norge har alle barn og unge som oppholder seg i landet rett og plikt til grunnskoleopplæring. Hoveddelen av norske barn og ungdom går i offentlige skoler. Alternativene til offentlige skoler er friskoler, private skoler og hjemmeundervisning.

Det grunnleggende utgangspunktet i folkeretten er at barn har rett til utdanning. Denne retten er supplert med en rett til å velge utdanning som er i samsvar med religionen til barnet eller foreldrene. I EMK-protokoll 1 artikkel 2 heter det at:

«Ingen skal bli nektet retten til utdanning. 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.»

Boks 8.5 Barnekonvensjonen om barnets selvstendige religionsfrihet og rett til utdanning

Art. 14 – Tanke, samvittighets og religionsfrihet

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, helse eller moral eller andres grunnleggende rettigheter eller friheter.

Art. 28 – Utdanning

1. Partene anerkjenner barnets rett til utdanning, og med sikte på å oppnå denne rett gradvis og på grunnlag av like muligheter skal de særlig:

a) gjøre grunnutdanningen obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle,

b) oppmuntre utviklingen av forskjellige former for videregående opplæring, herunder allmennfaglig og yrkesfaglig opplæring, gjøre dem tilgjengelige og oppnåelige for ethvert barn, og treffe egnede tiltak som f.eks. innføring av gratis undervisning og tilbud om økonomisk støtte ved behov,

c) med alle egnede midler gjøre høyere utdanning tilgjengelig for alle på grunnlag av den enkeltes evner,

d) gjøre informasjon og veiledning om undervisning og fagopplæring tilgjengelig og oppnåelig for alle barn,

e) treffe tiltak for å oppmuntre til regelmessig skolegang og for å redusere antallet av dem som ikke fullfører skolegangen.

2. Partene skal treffe alle egnede tiltak for å sikre at skolens disiplin utøves på en måte som er forenlig med barnets menneskeverd og i samsvar med denne konvensjon.

3. Partene skal fremme og oppmuntre internasjonalt samarbeid om forhold som angår utdanning, særlig med henblikk på å bidra til å avskaffe uvitenhet og analfabetisme over hele verden og å lette tilgangen til vitenskapelig og teknologisk kunnskap og moderne undervisningsmetoder. I denne sammenheng skal det tas særlig hensyn til utviklingslandenes behov.

Art. 29 – Utdanningens formål

1. Partene er enige om at barnets utdanning skal ta sikte på:

a) å utvikle barnets personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig,

b) å utvikle respekt for menneskerettighetene og de grunnleggende friheter og for prinsippene nedfelt i De forente nasjoners pakt,

c) å utvikle respekt for barnets foreldre, dets egen kulturelle identitet, språk og verdier, for de nasjonale verdier i det land barnet bor, landet hvor han eller hun eventuelt kommer fra og for kulturer som er forskjellige fra barnets egen kultur,

d) å forberede barnet til et ansvarlig liv i et fritt samfunn i en ånd av forståelse, fred, toleranse, likestilling mellom kjønnene og vennskap mellom alle folkeslag, etniske, nasjonale og religiøse grupper og personer som tilhører urbefolkningen,

e) å fremme respekten for det naturlige miljø.

2. Ingen del av denne artikkel eller artikkel 28 skal fortolkes slik at det gripes inn i personers og organisasjoners frihet til å opprette og lede utdanningsinstitusjoner, under forutsetning av at prinsippene fastsatt i nr. 1 i denne artikkel overholdes, og at den undervisningen som blir gitt i slike institusjoner er i samsvar med de minimumskrav vedkommende stat eventuelt har fastsatt.

En tilsvarende regulering finner man i ØSK artikkel 13 nr. 3, SP artikkel 18 og BK artikkel 28. EMK-protokoll 1 artikkel 2 innebærer at staten ikke kan forby etablering av skoler som sikrer utdanning i samsvar med foreldrenes filosofiske eller religiøse overbevisning, når staten ikke selv tilbyr slik utdanning. Plikten innebærer imidlertid

ikke at staten må medvirke, økonomisk eller på annen måte, til at det skjer. Se om skillet mellom statens negative og positive plikter i punkt 5.2.3.

Norge oppfylder sine folkerettslige forpliktelser ved at private grunnskoler kan godkjennes etter opplæringsloven § 2-12. Private videregående skoler trenger ikke tilsvarende godkjenning.

Skoler som blir godkjent etter friskoleloven har rett til statstilskudd. For å få godkjenning må skolen oppfylle kravet til ett av grunnlagene i loven. To av grunnlagene i loven er livssyn (friskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav a) og anerkjent pedagogisk retning (lovens § 2-1 andre ledd bokstav b). Per i dag er det godkjent kristne og humanistiske skoler etter bokstav a) og steinerskoler og montessoriskoler etter bokstav b).

Alle godkjente friskoler må drive innenfor lovens formålsbestemmelse, som blant annet fastsetter at opplæringen skal ta sikte på å utvikle respekt for menneskerettighetene og grunnleggende friheter. Innenfor loven har skolene et handlingsrom til å utvikle sin egenart, og være reelle alternativer til den offentlige skolen.

Per september 2018 er det 317 friskoler i drift i Norge. Av disse er 116 godkjent på grunnlag av livssyn.

Det følger av forarbeidene til friskoleloven, Prop. 84 L (2014–2015), at forhold som har betydning for integreringen, skal inngå som ett av de momentene som kan vektlegges i søknadsbehandlingen. Det er understreket i proposisjonen at dette må gjøres helt generelt slik at det ikke forskjellsbehandler ulike religioner og livssyn. Hvor stor vekt integreringshensyn eventuelt tillegges må vurderes konkret i den enkelte søknadssak.

Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med friskolene. Tilsynet skal sikre at alle regler i friskoleloven respekteres slik at elevene får den opplæringen de har krav på, og at alle offentlige tilskudd og alle skolepenger kommer elevene til gode.

Bestemmelsen om at læremidler skal fremme likestilling og hindre diskriminering, jf. diskrimineringsloven § 27, gjelder også religiøse privatskoler. Dette følger av Prop. 81 L (2016–2017):

«Bestemmelsen vil også gjelde for religiøse privatskoler. Bestemmelsen må imidlertid tolkes i

lys av trosfriheten. Retten til fri religionsundervisning er et sentralt element i retten til religionsutøvelse. Bestemmelsen vil derfor som hovedregel ikke omfatte læremidler eller undervisning som er en naturlig del av religionsundervisningen. Hvis religionsundervisningen er integrert i øvrige fag, må likebehandlingsprinsippet også gjelde for læremidlene i disse fagene selv om læremidlene skal reflektere skolens religiøse tro. Det kan imidlertid ikke utelukkes at bestemmelsen kan ramme diskriminerende ytringer i forbindelse med religionsundervisning.»⁵

8.4 Departementets vurderinger

Alle barn har rett til utdanning. Skolen er den viktigste fellesarenaen i det norske samfunnet og er med på å legge grunnlaget for fredelig sameksistens på tvers av tro og livssyn. Skolelever har rett til å synliggjøre og utøve sin religiøse eller livssynsmessige tilhørighet. Samtidig er det viktige balansegangere mellom skolen som en fellesarena der alle skal kunne delta, uavhengig av nettopp tro eller livssyn, og respekten for tros- og livssynsfriheten, for både barn og foreldre.

I den grad staten ikke kan gi utdanning i samsvar med foreldrenes religiøse overbevisning, er det også adgang til å etablere privatskoler og friskoler som sikrer slik utdanning.

Departementet har fremmet forslag til en bestemmelse om rett til fri ved religiøse høytidsdager som blant annet omfatter undervisning i grunn- og videregående skole, og ved universiteter og høyskoler, se lovforslaget § 18 og merkningene til bestemmelsen.

⁵ Prop. 81 L (2016–2017) s. 330

9 Tros- og livssynspolitiske problemstillinger i arbeidslivet

9.1 Innledning

Norge er bygget på arbeidslinja – at «alle» er i arbeid, uavhengig av faktorer som religiøs tilhørighet og kulturell bakgrunn. Tro, livssyn, holdninger og verdier preger menneskers identitet. Det varierer fra person til person i hvilken grad man ønsker å gi uttrykk for en tro eller et livssyn på arbeidsplassen. Men tros- og livssynsfriheten gir rett til å ha en religiøs identitet og til – i en viss utstrekning – å gi uttrykk for denne også i arbeidssituasjonen.

Dette kapitlet vil belyse de vanligste problemstillingene som gjelder utøvelse av tro og livssyn i arbeidslivet. I tillegg omtales noen av de mer komplekse rettighetsavveiningene mellom religionsfrihet og arbeidsplicht, og mellom arbeidstakers religionsfrihet og andres rettigheter og friheter.

9.2 Tros- og livssynsfrihet og tilgang til arbeid

9.2.1 Innledning

Arbeidslivet bygger grunnleggende sett på avtalen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, om at arbeidsgiver tilbyr arbeid og betaling mot at arbeidstaker stiller med arbeidskraft. Dette gir imidlertid ikke et fullstendig bilde av hvordan arbeidslivet i dag er organisert. Arbeidstaker har også rett til å oppleve arbeidet meningsfullt, til å påvirke sin egen arbeidssituasjon og til å bringe med seg mer av seg og sitt inn i arbeidshverdagen.

Dagens arbeidsmiljølov har fortsatt som hovedformål å verne arbeidstaker som den svake part i forholdet til arbeidsgiver. Fra det tidlige ulykkesvernet har arbeidstaker fått et stadig høyere beskyttelsesnivå og styrkede arbeidstakerrettigheter. Dette gjelder både generelle krav til arbeidsmiljøet og særlige krav til det psykososiale miljøet, som handler om den enkeltes opplevelse av velferd og belastning i arbeidet. Det innebærer at arbeidstaker har rett til vern mot trakassering og diskriminering, og til ivaretagelse av integritet og verdighet i arbeidssituasjonen. En del av dette

Boks 9.1 LDO 11/1146

En arbeidssøker fikk ikke stillingen som lege ved et sykehus etter spørsmål under intervjuet vedrørende hans syn på evolusjonsteorien. Arbeidssøkeren tilhørte Adventistsamfunnet og arbeidsgiver forklarte på e-post at de nok stod en del fra hverandre når det gjaldt verdensanskuelse og at det ikke ville fungere helt. Det var imidlertid ikke begrunnet nærmere på hvilken måte arbeidssøkers overbevisning ville komme i konflikt med stillingsinstruksjonen. Likestillings- og diskrimineringsombudet mente derfor at vektleggingen av arbeidssøkers syn var i strid med diskrimineringsforbudet.

handler om å anerkjenne det hele mennesket på jobb, også den religiøse dimensjonen.

9.2.2 Ansettelse

Arbeidsgivere har stor grad av frihet til å ta beslutninger som gjelder arbeidsplassen. Dette omtales som arbeidsgivers styringsrett. Men arbeidsgiver er bundet av de forpliktelser eller begrensninger som blant annet arbeidsmiljøloven og kollektive avtaler oppstiller. Arbeidsgiver kan for eksempel ikke nekte arbeidstaker å være syk, og den ansatte har rett til å forhandle lønn. Arbeidsgivers styringsrett anses dermed ofte som en restkompetanse. Diskrimineringslovgivningen setter også grenser for arbeidsgivers styringsrett.

Arbeidsgiver har som hovedregel ikke anledning til å vektlegge arbeidssøkers religion eller livssyn ved ansettelse. Adgangen til å vektlegge arbeidssøkeres religion eller livssyn gjelder bare når det har avgjørende betydning for utførelsen av arbeidet.

Arbeidsgiver kan ikke forskjellsbehandle arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunn av religion eller livssyn, verken direkte eller indirekte, med mindre slik forskjellsbehandling er

saklig, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som rammes, jf. likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6 og 9, jf. kapittel 5. Det vil i utgangspunktet utgjøre direkte forskjellsbehandling dersom en arbeidssøker ikke blir ansatt fordi vedkommende ikke tilhører eller tilhører et trossamfunn. Spørsmålet blir deretter om det eventuelt foreligger en saklig grunn for likevel å vektlegge forhold som er vernet i diskrimineringslovverket.

I arbeidslivet er det et tilleggsvilkår som må være oppfylt for at forskjellsbehandlingen skal være lovlig. Den egenskapen som anses relevant å vektlegge ved ansettelse eller for øvrig i ansettelsesforholdet, må ha avgjørende betydning for utøvelsen av arbeidet. Dette er i tråd med likebehandlingsdirektivet i EU (2000/78/EF). Med «avgjørende» menes at det må være et faktisk yrkeskrav, og at egenskapen må være avgjørende for å kunne utøve arbeidet. Bestemmelsen skal tolkes snevert.¹ Det betyr at arbeidsgiver må begrunne konkret hvorfor det er av avgjørende betydning for den aktuelle stillingen å begrense den enkeltes religionsfrihet. (Se også punkt 9.2.3 om trossamfunns adgang til å stille krav til søkeres livssyn for stillinger i trossamfunn og i religiøse organisasjoner).

At arbeidsgiver ikke uten videre kan vektlegge ansattes overbevisning, betyr også at arbeidsgiver har ansvar for ikke å ha interne regler som indirekte stenger kandidater ute på grunn av deres livssyn uten at dette er saklig begrunnet. Dette kalles indirekte forskjellsbehandling.

Alle arbeidstakere har dessuten et vern mot usaklig oppsigelse, jf. arbeidsmiljøloven § 15-7 (1). Det innebærer at arbeidsgiver ikke ensidig kan avslutte arbeidsforholdet uten at dette er saklig begrunnet. Å vektlegge forhold som er beskyttet av diskrimineringsvernet vil i utgangspunktet ikke være tillatt.

9.2.3 Særskilt om ansettelser i trossamfunn og i organisasjoner eller virksomheter med religiøst formål

Da likestillingsloven trådte i kraft på 70-tallet, ble det bestemt at loven ikke skulle gjelde «indre forhold i trossamfunn». Begrunnelsen var at det som gjaldt slike «indre forhold» handlet om å ivareta trossamfunns rett til å drive på religiøst grunnlag og rett til å praktisere i samsvar med sin lære, også når dette kom i konflikt med likestilling mel-

Boks 9.2 Om håndhelsing og likestilling mellom kjønnene

En mannlig lærer fikk ikke forlenget sitt vikariat som assistent på Ekeberg skole sommeren 2018 begrunnet i hans religiøse praksis som innebar at han ikke håndhilset på kvinner. Han klaget til Diskrimineringsnemnda (sak 48/2018), som la til grunn at mannens praksis om å ikke håndhelse var et vernet uttrykk for religion, og at avslaget medførte en forskjellsbehandling. Nemndas flertall kom imidlertid til at skolens begrunnelse om å ivareta hensynet til likestilling mellom kjønnene, medførte at hensynet til klagers religionsfrihet måtte vike i dette tilfellet. Nemndas flertall la vekt på at et krav om håndhelsing praktiseres overfor alle ansatte, og at skolen har et ansvar for å jobbe for likestilling mellom kjønnene. Det var derfor nødvendig å kreve dette også av klager, og den manglende forlengelsen var derfor nødvendig og rimelig. Nemndas mindretall var ikke enig i at det kan innfortolkes et generelt krav om håndhelsing, og at forskjellsbehandlingen dermed innebar direkte diskriminering. Mindretallet mente videre at det ikke var dokumentert at mannens praksis hadde medført at kvinnelige kollegaer eller andre ble krenket som følge av mannens overbevisning og at begrunnelsen for å avslå videre ansettelse derfor ikke var saklig begrunnet.

Diskrimineringsnemnda (sak 108/2018) vurderte også om den medfølgende reduksjon i utbetaling av sosialstønad fra NAV, var diskriminerende. Diskrimineringsnemndas flertall kom til at mannen var diskriminert når han fikk redusert utbetalingen. NAV sin begrunnelse var knyttet til mannens religiøse praksis som medførte avslag på forlengelse av stilling, og at han derfor selv var skyld i at han stod uten arbeid. Diskrimineringsnemnda mente at konsekvensene dette fikk for mannen og hans familie, medførte at reduksjonen i stønad var uforholdsmessig inngripende.

lom kjønnene. Dette gjaldt blant annet ansettelser til religiøse funksjoner som prester eller andre som skulle drive forkynnelse eller undervisning. Senere ble denne særbestemmelsen for trossamfunn opphevet, men trossamfunn har fortsatt etter gjeldende rett anledning til å forskjellsbehandle

¹ Prop. 81 L (2016–2017) s. 316

dersom det er saklig begrunnet i trossamfunnets lære, og vilkårene for lovlig forskjellsbehandling ellers er oppfylt, jf. punkt 5.6.

Det vil derfor kunne være adgang for trossamfunn til å vektlegge forhold som ellers er beskyttet av diskrimineringsvernet (som kjønn og seksuell orientering, herunder homofil samlivsform), når det er begrunnet i trossamfunnets lære, jf. diskrimineringsloven § 30 siste ledd. Det er imidlertid et vilkår at vektleggingen av for eksempel arbeidssøkers kjønn eller homofil samlivsform har avgjørende betydning for utføringen av arbeidet som ligger til stillingen. Slike vurderinger fordrer vanskelige avveininger mellom trossamfunnets rett til å bestemme over egen lære og praksis på den ene siden, og blant annet kvinner og homofiles rett til deltakelse i arbeidslivet på den andre siden. Da begge deler er tungtveiende hensyn å vise til, understreket Stålnett-utvalget at det må foretas konkrete avveininger hver gang trossamfunnet skal ansette.

Det er dermed ikke nok å vise til tros- og livssynssamfunnets virksomhet og formål generelt for å innskrenke diskrimineringsvernet. Det må foretas grundige vurderinger av om forskjellsbehandling er nødvendig for at trossamfunnet kan etterleve sin religiøse lære. Det skal som nevnt være en særlig snever unntaksadgang når det gjelder tilgang til arbeid. Betydningen for trossamfunnet og betydningen for den enkelte som blir forskjellsbehandlet, må vurderes nøye og konkret. Dette er også i samsvar med Stålnett-utvalgets anbefalinger. Utvalget viser til Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) s. 102 og bemerker:

«Forarbeidene er tydelige på at unntaksadgangen bare gjelder tilsettinger i religiøse funksjoner. Det skal ikke være adgang til å legge vekt på religiøs eller livssynsmessig tilhørighet ved ansettelse av for eksempel en renholder, med mindre denne funksjonen kan sies å faktisk ha betydning for gjennomføringen av trossamfunnets religiøse formål. [...]

For en framtidig praksis og fortolkning av lovverket vil utvalget slå fast at det hele veien må være en vurdering av saklighet og forholdsmessighet mellom betydningen av inngrep i diskrimineringsvernet for tros- og livssynssamfunnenes virksomhet – og betydningen av inngrepet for den eller de personene inngrepet gjelder for.»²

Når det gjelder krav om medlemskap eller religiøs/livssynsmessig tilhørighet ved ansettelse til stillinger i organisasjoner, trossamfunn eller andre virksomheter som driver etter et religiøst formål, vil den religiøst begrunnede forskjellsbehandlingen ofte være tillatt. Trossamfunnet eller virksomheten må likevel begrunne i arbeidsoppgavene som ligger til den enkelte stilling, hvorfor det er nødvendig å stille slike krav overfor sine ansatte.

Se punkt 21.5 i proposisjonsdelen om krav om medlemskap i Den norske kirke. Se også omtale av religiøst begrunnet forskjellsbehandling i punkt 5.6.2.

9.3 Tilpasninger for tro og livssyn på arbeidsplassen

Tros- og livssynsfriheten gjelder så lenge arbeidsforholdet ikke gir en rimelig grunn til å begrense denne. Arbeidsmiljølovens formål om å legge til rette for tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon, samt bidra til et inkluderende arbeidsliv er grunnlaget for at det kan gjøres tilpasninger i ansattes arbeidshverdag for at han eller hun kan leve i tråd med sin religion eller livssyn. Slike tilpasninger kan inkludere muligheten for å be i løpet av arbeidsdagen, bære religiøse plagg eller symboler, tilpasninger i arbeidsoppgaver med grunnlag i samvittighetsfriheten eller behov for tilrettelegging når det gjelder kosthold. Fri til feiring av religiøse høytidsdager er særskilt regulert i lov.

9.3.1 Generelt om tilpasninger

Selv om arbeidstaker har rett til å ha en religiøs identitet også på jobb, har arbeidsgiver i utgangspunktet ingen plikt til å legge til rette for religiøs praksis i arbeidstiden. Arbeidstaker er bundet av sin arbeidsplikt og må først og fremst utføre oppgavene vedkommende er ansatt til å utføre.

I utgangspunktet er det den ansatte som har et ønske om tilpasninger på grunn av sin religion eller sitt livssyn, som selv må ta kontakt med arbeidsgiver for å forhøre seg om muligheten for å eventuelt ivareta slik praksis i arbeidstiden. Behovet varierer fra individ til individ. Religion og livssyn praktiseres på ulike måter, også innenfor én og samme trosretning. Det er derfor viktig at arbeidstaker og arbeidsgiver har en dialog om hva som er arbeidstakers behov. Vurderingen bør ta utgangspunkt i saklige vurderinger knyttet til

² NOU 2013: 1 s. 273 flg.

Boks 9.3 Håndbok for arbeidslivet

Likestillings- og diskrimineringsombudet har laget en håndbok om religion og livssyn til arbeidsgivere og arbeidstakere. Håndboken skisserer aktuelle problemstillinger når det gjelder tros- og livssynsutøvelse på jobb og kommer med løsningsforslag knyttet til temaer som mat og drikke, faste, bønn i arbeidstiden, håndhilsning og misjonering.¹

¹ <http://www.ldo.no/forebygg/i-arbeidslivet/Religion-pa-jobb/>

hvorvidt praksisen/behovet lar seg forene med arbeidsoppgavene eller rollen som ansatt, ikke i hvorvidt en praksis er en religiøs plikt i vedkommende arbeidstakers religion.

I noen virksomheter/tilfeller kan det være hensiktsmessig at arbeidsgiver spør de ansatte hvilke behov de ansatte har i forbindelse med religionsutøvelse, og samtidig kommuniserer tydelig hvilke forventninger som kan innfris og ikke. Prinsipielle spørsmål knyttet til religion på arbeidsplassen kan eventuelt legges inn i virksomhetens HMS-rutiner.

Selv om arbeidsgiver ikke har en plikt til å legge til rette for religiøs praksis i arbeidstiden, vil manglende tilrettelegging i arbeidshverdagen kunne reise spørsmål om diskriminering.

Arbeidstaker vil som hovedregel aldri ha rett til tilrettelegging som hindrer arbeidstaker i å utføre de oppgavene vedkommende er ansatt for å utføre (arbeidsplikten), eller som virker direkte eller indirekte diskriminerende overfor andre. Spørsmålet blir om arbeidsgiver har en rimelig grunn til å begrense arbeidstakers religiøse praksis, eller om begrensningen virker diskriminerende.

9.3.2 Plagg og symboler

Utgangspunktet i arbeidslivet er at det er tillatt å bruke religiøse plagg. Når arbeidsgiver ønsker å forby dette, må det begrunnes nærmere. Som nevnt i kapittel 8 er det ikke tillatt med religiøse hodeplagg til politiuniformen av hensyn til nøytralitet. Også i noen andre virksomheter kan det være grunnlag for å begrense bruken av for eksempel religiøse hodeplagg av andre årsaker, men kun unntaksvis kan et generelt forbud mot religiøse plagg på en arbeidsplass være legitimt, og dette må begrunnes nærmere.

Boks 9.4 Åtte hensyn

Av de internasjonale menneskerettskonvensjonene og praksis knyttet til disse, har Vibeke Blaker Strand utledet åtte hensyn som kan begrunne at adgangen til bruk av religiøse hodeplagg i arbeidslivet forbyes.¹ Disse hensynene er utledet med utgangspunkt i forbud mot bruk av religiøse hodeplagg i statlige virksomheter, men vil også være relevante i en privat virksomhet. Hensynene er

1. sikkerhet (det vil si at hodeplagget utgjør en fysisk risiko)
2. hygiene
3. identifikasjon
4. ivaretagelse av virksomhetenes profil generelt (verdinøytralitet)
5. ivaretagelse av virksomhetenes profil i statlige institusjoner som forvalter makt på fellesskapets vegne (svekkelse av nøytralitet)
6. tillit i forbindelse med konkret maktutøvelse
7. respekt og ro
8. avskaffelse av kjønnsstereotype praksiser

Selv om hensynene er listet opp med utgangspunkt i hodeplagg, vil også andre religiøse symboler, som klesdrakt eller smykker, kunne tilsi samme type vurderinger. Det er imidlertid ikke nok å vise til et av disse hensynene for å kunne begrunne et forbud. Det stilles også krav om at begrunnelsen for et forbud konkretiseres og at det er rimelig og relevant i den aktuelle konteksten.

¹ Strand 2012 s. 342

Arbeidsgiver kan imidlertid kreve at hodeplaggene tilpasses øvrige arbeidsantrekk der dette er relevant. I mange virksomheter der det er uniformsplikt, er det lagt til rette for egen uniformsturban eller hijab for dem som ønsker å benytte seg av det. På Oslo universitetssykehus har ansatte mulighet til å bruke sykehusets egen hijab som del av bekledningen for helsepersonell. Flytoget har utformet en egen turban for sikker ansatt i virksomheten.

I noen virksomheter kan det være grunnlag for å begrense bruk av hodeplagg i hele eller deler av virksomheten grunnet sikkerhetshensyn, som for eksempel HMS-bestemmelser på byggeplasser som gir påbud om hjelm-bruk.

Boks 9.5 LDN 2/2017

En sykehjemsansatt klaget til ombudet etter at driftsstyret ved sykehjemmet der hun jobbet hadde innført forbud mot å benytte religiøse og politiske plagg til uniformen. Kvinnen brukte hijab av religiøse grunner. Begrunnelsen for forbudet var ifølge driftsstyret pasientens velvære. De viste til at pasientene stort sett var eldre og demente, og at religiøse plagg kunne skape frykt og forvirring. Nemnda kom til at forbudet var i strid med diskrimineringsforbudet og la vekt på at sykehjemmet ikke kunne dokumentere at bruken av hodeplagg hadde ført til frykt eller forvirring blant pasientene. Selv om å ta hensyn til pasientene i seg selv er legitime hensyn, mente nemnda at sykehjemmet ikke hadde sannsynliggjort at tiltaket var relevant.¹

Boks 9.6 LDN 46/2014

Likestillings- og diskrimineringsnemnda kom til at et forbud mot å bære religiøse eller andre symboler som nyhetsanker og programleder for debattprogrammer i NRK ikke var i strid med diskrimineringsforbudet. Ombudet hadde tatt opp saken på eget initiativ etter at et nyhetsanker ble nektet å bære et kors rundt halsen under en nyhetssending. NRK viste til en langvarig praksis med å forby religiøse symboler, og at dette var av hensyn til pressens troverdighet som uavhengig nyhetsformidler. Nemnda kom etter en konkret vurdering til at et forbud var nødvendig og forholdsmessig. Nemnda la vekt på at forbudet kun berørte et fåtall stillinger i NRK, og at det kun gjaldt under tv-sending, og dermed ikke kunne oppfattes som et yrkesforbud.

Avgjørende for om arbeidsgiver kan innføre et forbud, er for det første om det formålet arbeidsgiver viser til ved å begrense eller forby bruken av religiøse symboler er rimelig og legitimt, deretter en vurdering av om det er nødvendig med et forbud for å oppnå formålet, og dessuten en vurdering av hvor inngripende (forholdsmessig) et slikt forbud vil være for den eller dem som rammes, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9, jf. § 6.

I praksis er det viktig at eventuelle forbud begrunnes konkret og kommuniseres tydelig til de ansatte, og at de som ønsker det får anledning til å fremme sitt syn. En slik dialogbasert tilnærming vil kunne føre til færre konflikter og til mer forståelse både for arbeidsgivers konklusjon og for eventuelle motforestillinger.

Når det gjelder plagg som nikab eller burka, er det andre hensyn enn for eksempel nøytralitet som er fremtredende. Muligheten for å se ansiktet til den vi snakker med, anses for de fleste som en svært viktig del av kommunikasjonen, og dermed også en viktig del av norsk arbeidslivskultur. Å kunne kommunisere åpent på arbeidsplassen er ofte en forutsetning både for et godt arbeidsmiljø og for gode relasjoner til kunder og brukere. Det vil derfor i mange sammenhenger være rimelig å nekte en ansatt å bruke ansiktsdekkende plagg, for eksempel av hensyn til kommunikasjon. Se også punkt 8.3.2 om særlige forbud i skole og utdanning.

9.3.3 Rett til fri og tilpasninger av arbeidstid

De offisielle helligdagene i Norge er basert på de kristne høytids- og helligdagene, med søndag som helligdag og særlige helligdager i forbindelse med markering av blant annet jul, påske og pinse. En viktig tilpasning til større religiøst mangfold er muligheten for å kunne ta seg fri fra arbeid for å feire religiøse helligdager.

I dag har en arbeidstaker som ikke tilhører Den norske kirke, rett til to fridager i året i forbindelse med helligdager knyttet til sin religion. Dette følger av trossamfunnsloven § 27 a. Denne retten er foreslått videreført i ny felles lov, se punkt 20.3.8. Arbeidstakere skal ikke trekkes i lønn for fridagene, men arbeidsgiver kan kreve at arbeidstakeren arbeider inn fraværet, i forkant eller etterkant. Bestemmelsen gir dermed ikke rett til lønnet arbeidsfri. Ytterligere rettigheter kan nedfelles i tariffavtaler eller gis ensidig av arbeidsgiver. For religiøse markeringer som strekker seg ut over to dager, kan arbeidsgiver vurdere å innvilge velferdspermisjon.

Etter arbeidsmiljøloven § 10-10 femte ledd kan dessuten arbeidstaker og arbeidsgiver inngå avtale om søndagsarbeid uten hensyn til de alminnelige begrensningene for dette, mot at arbeidstaker gis tilsvarende fri på andre dager.

Arbeidsgiver er ikke pliktig til å gi fri til bønn eller meditasjon i arbeidstiden. Dersom bønn i arbeidstiden ikke lar seg tilpasse den enkeltes arbeidsoppgaver, eller kan påføre konsekvenser

for tredjepart, vil den ansatte være bundet av sin arbeidsplikt. Også her er det viktig at det er åpenhet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, slik at det ikke oppstår tvil om hva som er avtalt, eller hva som er årsaken til at arbeidstaker eventuelt ikke får sitt ønske innvilget.

9.3.4 Tilpasninger på grunnlag av samvittighetsfriheten

Å ha en religiøs eller livssynsforankret overbevisning, innebærer noen ganger at å utføre eller gi støtte til visse type handlinger, oppleves problematisk. Problemstillingen er kanskje mest kjent når det gjelder militærtjeneste for vernepliktige. Det har lenge vært allment akseptert å nekte militærtjeneste under synspunktet at deltakelse i militærtjeneste, som kan innebære å ta liv, strider mot noens samvittighetsfrihet.

I arbeidslivet finnes det ingen generell regel som gir arbeidstakere anledning til å reservere seg mot å utføre oppgaver som ligger til stillingen. Så lenge arbeidstaker har takket ja til stillingen, er utgangspunktet at vedkommende også har akseptert de arbeidsoppgavene som følger med. Utgangspunktet er også at arbeidssøkere som takker nei til arbeid på grunn av religiøs eller livssynsmessig overbevisning, ikke har krav på offentlige ytelser.³ Begrunnelsen er at religions- eller livssynsfriheten ofte anses ivaretatt med muligheten for å bytte arbeid. Det kan likevel oppstå situasjoner der arbeidstaker er satt til å utføre arbeidsoppgaver som vil stride grunnleggende

mot den enkeltes religion eller livssyn, og som det ville være urimelig å pålegge den enkelte. For eksempel er det i abortloven § 14 åpning for fritak eller reservasjonsrett for helsepersonell som skal utføre eller assistere ved svangerskapsavbrudd og i kirkeloven er det hjemmel for at prester kan få fritak fra å vie likekjønnede. Men ikke alle aktuelle tilfeller er lovregulert, og det er kanskje heller ikke ønskelig, all den tid slike samvittighets spørsmål er individuelle.

I NOU 2016: 13 *Samvittighetsfrihet i arbeidslivet* anbefalte utvalget en tolerant grunninnstilling og smidige løsninger på den enkelte arbeidsplass framfor økt lovregulering av spørsmål om samvittighetsfrihet. Utvalget mente at særlig tre spørsmål burde stå sentralt i vurderingen av om en ansatt bør ha rett til fritak fra arbeidsplikt:

1. Bygger arbeidstakers ønske om reservasjon mot å utføre arbeidsoppgaver på en dyp og viktig samvittighetsoverbevisning?
2. Kan reservasjon finne sted uten at det er inngripende for tredjepart?
3. Er reservasjon gjennomførbart i praksis uten for store ulemper for arbeidsgiver og kolleger? Det må dermed være en viss aksept for at en arbeidsoppgave som den ansatte tidligere utførte uten problemer, kan komme i konflikt med vedkommendes (endrede) overbevisning. I så fall må det vurderes konkret om en slik konflikt bør gi rett til fritak for den aktuelle arbeidsoppgaven. Utvalget mente at det første kriteriet må være oppfylt for at det i det hele tatt skal være aktuelt å vurdere reservasjon. Der som alle de tre kriteriene er oppfylt, mener utvalget at det bør legges til rette for reservasjon.

Boks 9.7 LDO 14/388

Likestillings- og diskrimineringsombudet kom til at det var i strid med diskrimineringsforbudet at en kvinne som søkte stilling som lege på en kvinneklinikk ble avvist med den begrunnelse at hun ønsket å reservere seg mot å utføre aborter. Klinikken viste til at det ikke ville fungert dersom også andre leger ved klinikken ville reservere seg. Det forelå imidlertid ikke dokumentasjon på at det var andre ansatte med tilsvarende reservasjonsønske. Etter nemndas syn var det dermed mulig å ivareta et godt tilbud til alle pasienter, og samtidig ivareta denne kvinnens religiøse overbevisning.

I tillegg til de lovbestemte reservasjonsadgangene, og den trinnvise vurderingen ovenfor, kan diskrimineringsvernet være egnet for å vurdere spørsmål om fritak fra arbeidsoppgaver. Synspunktet er da at en eventuell nektelse fra arbeidsgiver vil reise spørsmål om indirekte forskjellsbehandling på grunn av religion eller livssyn. Her må arbeidsgiver gjøre en helhetlig vurdering. Der som arbeidsoppgaven må utføres for å sikre andres grunnleggende rettigheter og friheter, vil det naturlig nok tale mot at det kan innvilges fritak. Arbeidsgiver må også vurdere om arbeidsoppgavene som arbeidstaker reserverer seg mot er sentrale for det arbeidet som arbeidstaker skal gjøre i sitt yrke, og ellers er i et omfang som gjør at det er vanskelig for arbeidstaker å finne alternative oppgaver uten store merbelastninger for kollegaer og arbeidsgiver.

³ NOU 2016: 13

Boks 9.8 HR-2018-1958-A

Høsten 2018 avsa Høyesterett en dom om samvittighetsforbehold. Saken gjaldt en oppsigelse av en fastlegeavtale fordi en lege av samvittighetsgrunner nektet å sette inn spiral som prevensjonsmiddel hos sine pasienter. Spørsmålet var om oppsigelsen var gyldig. Høyesterett kom til at oppsigelsen var ugyldig. Høyesterett la vekt på at det ved ansettelsen i 2011 var inngått en bindende avtale som omfattet en aksept av legens samvittighetsforbehold. Avtalen stred ikke mot gjeldende lovgivning eller forskrifter på avtaletidspunktet. Det var derfor ikke saklig av kommunen å si opp fastlegeavtalen med den begrunnelse at legens nektelse av å sette inn spiral, var i strid med de pliktene hun hadde påtatt seg i den individuelle fastlegeavtalen.

Saken ble avgjort uten at det var nødvendig å ta stilling til om oppsigelsen også var i strid med menneskerettskonvensjonene, særlig EMK artikkel 9 om tanke-, samvittighets- og religionsfrihet. Høyesterett uttalte seg imidlertid noe om hva som må tillegges vekt ved vurderingen av forholdet til EMK i et slikt tilfelle.

Regjeringspartiene har i regjeringsplattformen forpliktet seg til å utvikle veiledningsmaterieell for å legge til rette for gode samtaler om samvittighetsfrihet i norsk arbeidsliv, basert på disse prinsippene fra Samvittighetsutvalget om at reservasjon skal bygge på dyp og viktig samvittighetsoverbevisning som ikke er inngripende for tredjepart eller fører til store ulemper for arbeidsgiver og kolleger.

9.3.5 Diskriminering og trakassering

Trakassering anses som en særlig form for diskriminering som kjennetegnes ved sin krenkende karakter. Arbeidstaker har et vern mot trakassering på alle grunnlag, herunder også religion og livssyn, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 13 (jf. punkt 5.6.2). Det innebærer at ansatte har rett til å bli møtt med respekt uavhengig av religiøs bakgrunn eller syn. Også negativ omtale eller utfrysning er omfattet av diskrimineringsvernet.

Arbeidsgiver har både et ansvar for å forebygge og ansvar for håndtering av eventuelle tilfeller av trakassering på arbeidsplassen. Både

Boks 9.9 LDN 145/2018

I diskrimineringsnemndas sak 145/2018 kom nemnda til at bruken av uttrykket «jævla muslim» mellom to kollegaer, var i strid med trakasseringsforbudet. Det var ikke formildende at arbeidsplassen ellers hadde et «røft» miljø, eller at den ansatte ikke hadde gitt klart uttrykk for at ordbruken var uønsket. Nemnda viste til at begrepet «jævla neger» er omfattet av ytringer som faller inn under begrepet «hatefulle ytringer», og kunne ikke se at det stilte seg annerledes for omtale av religiøs tilhørighet.

likestillings- og diskrimineringsloven og arbeidsmiljøloven pålegger arbeidsgivere å legge til rette for at arbeidstakere ikke blir trakassert på arbeidsplassen. Dette ansvaret omfatter både arbeidsmiljøet som sådan, og beskyttelse mot trakassering fra publikum eller brukere av de tjenester virksomheten leverer. Med trakassering menes handlinger, unnlater eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende. Det kan omfatte nedverdiggende og krenkende tiltale eller omtale, for eksempel et overdrevet fokus på den ansattes religion eller livssyn og med nedsettende kommentarer knyttet til dette, utfrysning eller ignorering i møter eller i lunsjpauser, nedvurdering av kompetanse på grunn av religion eller livssyn, etc.

Konsekvensene av diskriminering og trakassering i arbeidslivet er alvorlige, både på individ- og samfunnsnivå.

9.4 Departementets vurderinger

Et åpent og inkluderende arbeidsliv handler om å anerkjenne forskjellighet og om å anerkjenne hele mennesket, også som arbeidstaker. Arbeidsgiver er forpliktet til å sikre den ansattes religions- og livssynsfrihet ved å sikre retten til ikke-diskriminering, både ved ansettelse og i hele ansettelsesforholdet.

Det innebærer at når det ikke er særlige grunner til å begrense religionsuttrykk, enten av hensyn til arbeidet eller arbeidsmiljøet, bør målet være å finne løsninger som er tilpasset den enkelte arbeidstakeren og arbeidsplassens behov.

Fleksible løsninger kan bidra til at mangfoldet blir en styrke, både faglig og sosialt.

Det er den ansatte som har et ønske om tilpasninger på grunn av sin religion eller sitt livssyn, som må ta initiativ overfor arbeidsgiveren til en dialog om eventuelle tilpasninger. Arbeidsgiveren bør på sin side være tydelig i sine forventninger og krav. Med dialog er det enklere å unngå konflikt og å komme fram til løsninger som både ivaretar arbeidstakeren og hensynet til et velfun-

rende og effektivt arbeidsliv. Gjensidig forståelse gir dessuten grunnlag for gjensidig respekt, uavhengig av utfall i det enkelte tilfellet.

Deltakelse i arbeidslivet er viktig av mange grunner, og ikke minst for å forsørge seg selv og sin familie og være en del av fellesskapet. Et livssynsåpent arbeidsliv som gjenspeiler befolkningen, vil videre bidra til å utvikle og opprettholde et mangfoldig og tolerant samfunn.

10 Tros og livssynsutøvelse i offentlige institusjoner og i helse- og omsorgstjenestene

10.1 Innledning

Tros- og livssynsfriheten er viktig, også for mennesker som av ulike årsaker må oppholde seg i en institusjon og ikke fritt kan oppsøke tros- eller livssynssamfunn. Dette gjelder for eksempel militærtjeneste og fengselsopphold. Tros- og livssynstjenester kan også være et viktig og nødvendig supplement til helse- og omsorgstjenestene i møte med alvorlig sykdom eller død. I slike livssituasjoner opplever mange en økt sårbarhet, og behov for støtte i form av tros- og livssynstjenester, tilrettelegging og samtaler.

Dette kapitlet omhandler utviklingstrekk, utfordringer og behov når det gjelder tros- og livssynstjenester i offentlige institusjoner som Forsvaret og kriminalomsorgen, samt helse- og omsorgstjenestene. Disse institusjonene og tjenestene er valgt behandlet samlet fordi det etter departementets vurdering gjør seg gjeldende noen felles utviklingstrekk og utfordringer når det gjelder ivaretagelsen av tros- og livssynsfriheten. NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn* identifiserte også felles utfordringer på tvers av institusjoner og tjenester, som vil bli skissert innledningsvis. Deretter vil institusjonene og tjenestene bli beskrevet sektorvis, før departementet gjør noen samlede vurderinger i slutten av kapitlet.

10.2 NOU 2013: 1 Det livssyns åpne samfunn

I mandatet som lå til grunn for NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn*, skulle utvalget vurdere «hvilken plass religion og livssyn bør ha i ulike offentlige institusjoner, blant annet med hensyn til for eksempel religiøs eller livssynsmessig betjening, tilgang til bønne- og seremonirom, særlige krav til mat, klesdrakt osv.» Utvalget mente at tilrettelegging for religiøse og livssynsmessige tjenester er særlig viktig i fengsel, sykehus og i forsvaret, der personer vil være avskåret fra deltakelse i ordinære tros- og livssynsfellesskap. Slik

tilrettelegging vil være avgjørende for å sikre at tros- og livssynsfriheten er reell for den enkelte bruker av institusjonene. Utvalget viste også til at brukere av disse institusjonene ofte kan finne seg i vanskelige eller sårbare situasjoner, som gjør at behovet for åndelig eller eksistensiell støtte kan være særlig viktig. Flertallet mente at tros- og livssynsbetjening burde være en integrert del av tjenestetilbudet ved disse sentrale offentlige institusjonene. Et mindretall på tre mente at dette ikke skulle være en integrert tjeneste ved institusjonene, men at betjening heller skulle organiseres ved at institusjonene gjorde avtaler med relevante tros- og livssynssamfunn.

NOU 2013: 1 påpekte videre at Den norske kirkes rolle i disse institusjonene gav kirken en «dominerende» stilling. Utvalget pekte blant annet på at institusjonsprestene ikke bare har oppgaver knyttet til religiøs betjening, men også går inn i roller som rådgivere i etiske og religiøse spørsmål, for eksempel som medlem av kliniske etikk-komiteer ved helseforetakene, eller som forsvars sjefens religiøse og etiske rådgiver. Dette er rådgiverroller som ingen andre trossamfunn har. Utvalget anerkjente at det har vært en utvikling i flere institusjoner mot en bedre ivaretagelse av tros- og livssynsbehov hos personer som ikke tilhører Den norske kirke. Flertallet i utvalget mente at «tro og livssyn er så viktige deler av menneskers liv at det fortsatt bør være en del av virksomheten ved de offentlige institusjonene».¹ Et mindretall i utvalget mente at de ulike tros- og livssynssamfunnene skulle yte tjenesten.

10.3 Forsvaret

10.3.1 Gjeldende ordninger

Staten pålegger alle sine borgere militær verneplikt. Militærtjeneste innebærer en betydelig begrensning av den enkeltes frihet, og dermed også mulighet til å utøve sin tro- eller livssyn.

¹ NOU 2013: 1 s. 169

Begrensningene gjelder både for vernepliktige i fredstid og soldater i krig. Fritak er mulig etter forsvarsloven § 35. Forsvaret er imidlertid også forpliktet til å sikre tros- og livssynsfriheten for de som velger å avtjene verneplikt eller tjenestegjør i krigsoperasjoner i Forsvaret.

10.3.2 Forsvarets tros- og livssynskorps

Et viktig prinsipp for tilrettelegging av tro- og livssyn i Forsvaret er at ordningene som etableres så langt som mulig også skal fungere i krig. Det innebærer at Forsvaret er avhengig av at representanter for tros- og livssynssamfunn er en integrert del av institusjonen.

I 2018 ble det vedtatt at Feltprestkorpsset skifter navn til Forsvarets tros- og livssynskorps, jf. forskrift om tros- og livssynstjeneste i Forsvaret. Med ny vernepliktsforskrift (2017) ble det også presisert at representanter i livssynssamfunn kan tjenestegjøre som feltprester eller tilsvarende på linje med prester, forstandere eller tilsvarende i Den norske kirke og registrerte trossamfunn. Feltprester eller tilsvarende tjenestegjør under tilsyn fra sitt eget tros- eller livssynssamfunn og utfører tjeneste ut ifra dette tros- eller livssynssamfunnets ordninger, jf. forskrift om tros- og livssynstjeneste i Forsvaret §5. Dette er både for å sikre ordningene trossmessig legitimitet og en forankring i det sivile samfunnet utenfor Forsvaret.

I 2016 ble to feltpreststillinger konvertert til stillinger som feltimam og feltlivssynshumanist. Etter at nødvendig militær utdanning var gjennomført, ble tilsatt personell i disse stillingene fra høsten 2018 utplassert i militære avdelinger for å videreutvikle tjenesten og innhente erfaringer fra praksisfeltet. I tillegg har Feltprestkorpsset gjennomført et tidsavgrenset prøveprosjekt med en ortodoks feltprest i Sjøforsvaret. Fra 2018 har også to katolske prester startet tjenestegjøring som feltprester i Heimevernet.

Forsvarets tros- og livssynskorps er en egen militær enhet i Forsvaret, administrativt underlagt Forsvarets fellestjenester, og enheten gir den overordnede rammen for tros- og livssynsutøvelsen til soldater, vernepliktige og ansatte i Forsvaret. Forsvarets tros- og livssynskorps har som mandat å sikre at den enkelte får mulighet til å utøve sin tro- eller livssyn alene eller i fellesskap med andre.

Forsvarets tros- og livssynskorps personell har flere ulike funksjoner i Forsvarets organisasjon. I tillegg til å tilrettelegge for tros- og livssynsutøvelse, er de samtalepartnere for soldater eller vernepliktige, tilrettelegger for sosiale møteplasser i

avdelinger eller felt der vernepliktige tjenestegjør eller følger opp soldater og deres familier etter internasjonale operasjoner. Personell i Forsvarets tros- og livssynskorps bidrar også inn i etikkundervisningen i Forsvaret, og er rådgivere for de militære i religions- og kulturkunnskap. Det siste har blitt mer viktig de seneste årene, i og med at norske soldater i større utstrekning enn før deltar i internasjonale operasjoner. Forsvarets tros- og livssynskorps er også rådgivere til militære sjefer når det gjelder innhold og gjennomføring av seremonier i Forsvaret.

Personell i Forsvarets tros- og livssynskorps har et vidt fagområde, og kan måtte følge opp soldater og vernepliktige både i felt og krig. Det innebærer at de må ha en kompetanse i tjenesten som ofte går utover fagteologisk kompetanse i å forvalte ritualer eller handlinger på vegne av tros- eller livssynssamfunnet. For stillinger i korpset er det i utgangspunktet krav om at personell skal ha mastergrad eller tilsvarende. Det er også gitt åpning for bachelorgrad i relevant fagkrets for tjenesten, under forutsetning av at personell gjennomfører videreutdanning på masternivå innen en gitt tidsramme.

Et mer representativt religiøst og livssynsmessig tros- og livssynskorps har også som konsekvens at Forsvaret sikres en bredere etikk- og kulturkompetanse i sin virksomhet, slik også NOU 2013: 1 argumenterte for. En bredere tros- og livssynsmessig representativitet kan også bidra til å sikre at flest mulig av landets borgere slutter opp om Forsvaret som fellesinstitusjon.

Av praktiske grunner vil det være vanskelig å sikre alle soldater lik betjening. Hvordan dette sikres i praksis vil kunne variere lokalt etter hva som er mest hensiktsmessig. I noen avdelinger vil det være nødvendig å ha større oppdekning av representanter fra livssynsminoriteter enn antall soldater med ulik tros- og livssynsbakgrunn skulle tilsi. I andre avdelinger vil det være behov for mer fleksible ordninger, basert på tilkallinger fra andre avdelinger der det tjenestegjør representanter fra tros- og livssynsminoriteter.

10.3.3 Tros- og livssynsutøvelse i Forsvaret

Et viktig premiss for tilretteleggingen for tro og livssyn i Forsvaret er at den er basert på soldatenes egne religiøse eller livssynsmessige behov. Soldatenes rett til å ikke delta i tros- og livssynsutøvelse skal også respekteres.

Det er fastsatt et eget reglement for religions- og livssynsutøvelse i Forsvaret. Reglementet gjel-

Boks 10.1 Forskrift om tros- og livssynstjeneste i Forsvaret (ikrafttredelse fra 15. februar 2019)

§ 1. Virkeområde

Denne forskrift gjelder for personell som tjenestegjør som feltprester eller tilsvarende i Forsvaret. I faglige forhold omfattes personell som utfører slik tjeneste i Heimevernet eller som vernepliktige akademikere av forskriften.

Prester i Den norske kirke og prester og forstandere eller tilsvarende i registrerte trossamfunn og tilskuddsberettigede livssynssamfunn kan tjenestegjøre som feltprester eller tilsvarende i Forsvaret. Personellet betegnes i tråd med tros- eller livssynstilhørighet som feltprester eller tilsvarende.

§ 2. Organisering

Feltprester eller tilsvarende organiseres i Forsvarets tros- og livssynskorps.

§ 3. Fagområde

Feltprester eller tilsvarende utfører tros- og livssynsbetjening, tilrettelegger for tros- og livssynsutøvelse, tilbyr sjelesorg, eksistensiell omsorg og underviser og gir råd i religiøse, livssynsmessige, etiske og moralske spørsmål.

§ 4. Militær status

Feltprester eller tilsvarende har militær status, grad og uniform med tilhørende tros- eller livssynsidentifiserende bransjetegn. De er ikke-kombattante og utøver militær kommandomyndighet kun innenfor egen tjenestegren og overfor personell som særskilt er underlagt dem.

Tjenestegjøring skjer innenfor den ramme som Forsvaret til enhver tid har fastsatt for

denne tjenesten, etter det verdigrunnlag og regler som gjelder for tjenestegjøring i Forsvaret.

§ 5. Autorisasjon og tilsyn

Feltprester eller tilsvarende tjenestegjør i Forsvaret på grunnlag av autorisasjon eller tilsvarende i et tros- eller livssynssamfunn. Personellet skal stå under tilsyn av det tros- eller livssynssamfunn personellet er autorisert i, og utførelsen av tros- og livssynsbetjening skal skje i samsvar med autoriserende tros- eller livssynssamfunns fastsatte orden.

All tros- og livssynstjeneste i Forsvaret skal organiseres slik at autorisert personell kan utøve tjenesten i samsvar med autorisasjonens forutsetninger og forpliktelser.

Samarbeidsavtaler skal inngås mellom Forsvaret og de tros- eller livssynssamfunn som har autorisert personell til tros- og livssynstjeneste i Forsvaret.

§ 6. Endringer

Departementet kan foreta justeringer eller mindre endringer i denne forskriften.

§ 7. Ikrafttredelse

Forskrift om tros- og livssynstjeneste i Forsvaret trer i kraft fra den tid departementet bestemmer (fra 15.02.2019). Fra samme tidspunkt oppheves Tjenesteordning 10. april 2015 nr. 369 for feltprester.

der i hele Forsvaret, både nasjonalt og internasjonalt, og under operasjoner i utlandet. Reglementet slår fast at det skal finnes egnede steder for religionsutøvelse, at det skal legges til rette for religiøst kosthold og gir retningslinjer for permisjon i forbindelse med markering av religiøse helligdager. Reglementet slår fast at dersom liv eller helse står i fare, kan reglementet fravikes.

Forsvaret har utarbeidet en veiledning om tro og livssyn i seremonier for militære sjefer. Veilederen slår fast at fritaksretten for den enkelte soldat må ivaretas på en ordentlig og hensiktsmessig måte, av hensyn til retten til fri religions- og livssynsutøvelse. Militær leder må også sikre at den praktiseres på en ikke-diskriminerende (stigmatiserende) måte. Dette gjelder særlig for seremo-

Boks 10.2 Forsvarets verdigrunnlag

«Forsvaret skal gjenspeile samfunnets mangfold. I et moderne forsvar har mangfold en egenverdi. Etnisk eller religiøs bakgrunn, alder, kjønn eller seksuell orientering er uten betydning for menneskeverdet. [...] Forsvaret skal reflektere både menn og kvinners perspektiver og verdier. Den samme grunnholdningen bør komme til uttrykk i møte med andres kultur og religion. Respekt for andre bygger på kunnskap og bevissthet om egne kulturelle og religiøse røtter.»¹

¹ Forsvarets verdigrunnlag av 1. juni 2015

nier med oppstilt personell, der det kan oppleves belastende for den enkelte soldat å tre ut av rekken ved gjennomføring av seremonier med religiøst innslag. Veilederen viser til andre måter å gjennomføre dette på, blant annet ved at de religiøse innslagene tydeligere skilles ut i gjennomføring av seremoniene.

10.3.4 Bruk av religiøse plagg

Forsvaret har også et eget uniformsreglement, som legger til rette for bruken av religiøse symboler eller hodeplagg sammen med uniform. Den militære avdelingssjef skal vurdere hvorvidt bruken av disse religiøse symboler kan komme i konflikt med krav til helse, sikkerhet eller operativ evne eller effekt. For tjeneste i Hans Majestet Kongens garde gjelder egne bestemmelser.

I felles bestemmelser om uniformsreglementet er både hijab, turban og kippa nevnt spesielt. Alle plaggene er tillatt, under visse vilkår, og det er også definert noen begrensinger ved bruk. Hijab skal være i sort, ensfarget og uten pynt. Hijab skal ikke erstatte militært hodeplagg, men brukes under de ordinære plaggene.

Turban kan erstatte annet militært hodeplagg, og være i samme farge som hodeplaggene til de øvrige i avdelingen. Det understrekes at turban ikke alltid er forenlig med verneutrustning, og at en turban da kan erstattes av en patka. For kippa gjelder det at personell kan benytte sort kippa når militært hodeplagg ikke benyttes.²

² https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Bestemmelser_om_felles_uniformsregler_i_Forsvaret.pdf

10.4 Kriminalomsorgen

Under soning skal fengslene sikre likebehandling av alle innsatte og ivareta den enkeltes rettssikkerhet. Selv om fengsling innebærer frihetsberøvelse, skal likevel ikke opphold i fengsel medføre tap av grunnleggende menneskerettigheter. Retten til å utøve tro- og livssyn er en slik grunnleggende rettighet.

Tilretteleggingen for tro og livssyn skal gjøres i en institusjon som også skal ivareta en rekke andre hensyn. For eksempel kan dette handle om å verne om de innsatte og ansattes sikkerhet, men også mer overordnet sikre ro og et godt psykososialt miljø for de innsatte. Fengslene er også forpliktet til å forebygge ny kriminalitet gjennom ulike rehabiliterende tilbud under soning.

10.4.1 Gjeldende ordninger

Utgangspunktet for tros- og livssynstjenester i fengsler er den innsattes behov og ønsker, og innsattes rett til ikke å delta i tros- og livssynsutøvelse må også respekteres.

Tros- og livssynsfrihet under soning er beskyttet gjennom grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, men er også nedfelt i straffegjennomføringsloven § 23, der det står at «Kriminalomsorgen skal gi innsatte mulighet til å utøve religion og livssyn.»

Plikten til å legge til rette må balanseres opp imot andre hensyn. Fengslene må for eksempel gjøre konkrete vurderinger om tilrettelegging som også ivaretar de innsatte og ansattes sikkerhet (se boks 10.3).

De europeiske fengselsreglene, vedtatt av Europarådets ministerkomite, gir også føringer for norsk kriminalomsorg. Her vises det til at retten til tros- og livssynsutøvelse innebærer retten til å få besøk av prest, imam eller annen livssynsveileder i fengslet, overvære gudstjenester eller møter ledet av disse, og være i besittelse av bøker eller litteratur om sin religion og sitt livssyn.³

De europeiske fengselsreglene slår også fast at de innsatte skal få tilbud om kost som tar hensyn til deres religion eller livssyn. Dersom det er mange innsatte med et livssyn eller en religion, anbefaler også de europeiske fengselsreglene at det utpekes eller godkjennes en representant for

³ Ministerkomiteen i Europarådets rekommandasjon Rec (2006) 2 til medlemsstatene om de europeiske fengselsreglene, pkt. 29.2

Boks 10.3 Tros- og livssynsutøvelse under soning

Likestillings- og diskrimineringsombudet har behandlet tre saker om tros- og livssynsutøvelse under soning. En av sakene var Trondheim fengsel sin praksis med å låse inn innsatte under religiøse arrangementer i tiden innsatte i utgangspunktet skulle hatt adgang til fellesskap med andre innsatte. Dette av hensyn til sikkerheten til de innsatte. LDO konkluderte med at praksisen i utgangspunktet var forskjellsbehandling på grunn av religion og livssyn, men at vilkårene for lovlig forskjellsbehandling var oppfylt. LDO presiserte at forskjellsbehandlingen bare er lovlig så lenge den er nødvendig. Eksempelvis vil forskjellsbehandlingen måtte opphøre dersom fengselet skulle få tildelt ekstra midler til bemanning, andelen innsatte som deltar i gudstjenesten går ned eller fengselet finner andre måter å gjennomføre arrangementene der sikkerhetshensyn ikke er til hinder for at fellestid og gudstjenester avvikles parallelt.

disse som kan tilby de innsatte tros- og livssynstjenester. I de europeiske reglene er også retten til ikke å være religiøs understreket. Dette innebærer at de ansatte ikke skal måtte delta på aktiviteter organisert av et tros- og livssynssamfunn i fengsel.

I Rundskriv V-13B/2009: Samarbeid om tros- og livssynstjenester i fengsel utdypes reguleringen av tros- og livssynstjenester i norske fengsler. Her understrekes det at tros- og livssynsbetjening i fengslene skal følge norsk lov, forskrifter og påbud gitt av Kriminalomsorgen. I gjeldende rundskriv stilles det videre krav om at representanter fra tros- og livssynssamfunn i fengsler må kunne dokumentere at de kommer fra angjeldende tros- og livssynssamfunn. Tros- eller livssynssamfunnenes representanter må også ha gjennomgått nødvendig opplæring om blant annet kriminalomsorgens verdigrunnlag og sikkerhetsrutiner i fengsel med mer. Det er videre et krav om at fellessamlinger som ledes av tros- og livssynsrepresentanter skjer på engelsk eller norsk, med unntak av opplesning fra religiøse tekster eller under religiøse ritualer og tilsvarende. I rundskrivet vises det også til at innsatte har krav på enkeltsamtaler med religiøse ledere eller

representant for tros- eller livssynssamfunn, og at slike besøk eller samtaler ikke regnes med i den ordinære besøkskvote. Ved slike enkeltsamtaler er det ikke krav om bruk av norsk eller engelsk.

Det er leder i fengselet som har det praktiske ansvaret for å legge forholdene til rette for at innsatte skal utøve sin tro og sitt livssyn på en forsvarlig måte. Dersom tros- og livssynssamfunnenes representanter i fengsler utfører tjenester for de innsatte som ikke er i tråd med kriminalomsorgens etiske verdier, målsetninger og regler, kan disse nektes adgang til fengslene. Fengselsledelsen kan også begrense de innsattes tros- og livssynsutøvelse hvis sikkerheten til de innsatte eller ansatte settes i fare. Hvorvidt denne begrensningen er menneskerettslig forsvarlig, og ikke er et brudd på diskrimineringsvernet, må vurderes fra sak til sak.

10.4.2 Fengselsprester og andre representanter for tros- og livssynssamfunn

Norske fengsler drives etter den såkalte importmodellen. Det betyr at ulike instanser ute i samfunnet leverer tjenester til de innsatte i fengslene, på samme måte som de også leverer disse tjenestene til personer i samfunnet utenfor fengslene. Eksempler på slike tjenester er helsetjenester, skole/utdanning, NAV-tjenester, bibliotek tjenester osv. Fengeselsprestene er ansatt og finansiert av Den norske kirke.

Det er i dag 35 fengselsprester fra Den norske kirke i ulike norske fengsler. 20 prester er i fulltidsstillinger, mens resten har ulike deltidsstillinger på 20 pst. til 80 pst. av en heltidsstilling. De er tilsatt i det prostiet som fengslet ligger i, men har som regel kontor- og besøksfasiliteter i fengselet der de tjenestegjør. Dette er lagt til rette av fengselet. Kirkemøtet har fastsatt en egen tjenesteordning for fengselsprester. Denne regulerer prestenes virksomhet i fengslene. Nærmere bestemmelser om tjenesteoppgaver for den enkelte fengselspreststilling kan fastsettes ved instruks av bispedømmerådet, og det er i tjenesteordningen også hjemlet at fengselsdirektøren skal kunne uttale seg om denne instruksjonen. Fengselsprestene har ofte en rolle i å gi sjelesorg eller annen veiledning til de innsatte, men også bidra til ulike sosiale tiltak i fengslene. Mange fengselsprester har også en viktig funksjon som rådgivere og samtalepartnere for de ansatte i fengslene.

Det er ingen sentral oversikt over omfanget av betjeningen av innsatte fra øvrige tros- og livssynssamfunn. Tros- og livssynssamfunn kan benytte

statstilskuddet til å dekke utgifter i forbindelse med tros- eller livssynsmessige tjenester i fengslene, men har med dette likevel ingen rettslig forpliktelse til å yte disse tjenestene. I østlandsområdet har Den katolske kirke ansatt egen prest for å betjene fengsler, og noen aktører fra andre kristne trossamfunn (blant annet Frelsesarmeen) har medarbeidere som er fast inne i flere fengsler gjennom ulike type faste besøksordninger. Det er i hovedsak fengselsprester, etter delegert ansvar fra fengselsledelsen, som arbeider for å knytte kontakt med representanter fra andre tros- og livssynssamfunn.

10.4.3 Særlige utfordringer

Et økende etnisk, kulturelt og religiøst mangfold preger hverdagen i norske fengsler. Kriminalomsorgen opplyser at om lag 34 prosent av fengselsplassene er belagt med utenlandske statsborgere, der innsatte med polsk og rumensk statsborgerskap utgjør flesteparten. Selv om norske fengsler ikke registrerer tros- og livssynsbakgrunn, erfarer Kriminalomsorgen at det er flest innsatte med kristen og muslimsk bakgrunn, der det blant de kristne særlig er de med katolsk og protestantisk bakgrunn som utgjør den største gruppen.

Enheter i kriminalomsorgen rapporterer om utfordringer med å ivareta innsattes rettigheter knyttet til tros- og livssynstjenester. Fengslene har blant annet vært bekymret for at dette kan være en risikofaktor for radikaliserings av innsatte. Mange innsatte er i en sårbar situasjon, og kan være mottagelig for forkynnelse som fremmer radikale holdninger eller ekstremisme.

I flere europeiske land er det ansatt representanter for ulike tros- og livssynssamfunn for å betjene de innsatte i fengslet, der særlig fengselsimamene har fått en sentral rolle. Deres funksjon har de senere årene særlig vært rettet mot å motvirke radikaliserings av de innsatte i fengslet. Det har vært understreket viktigheten av at representantene for ulike trossamfunn i fengsler både har riktige holdninger og kompetanse slik at de kan håndtere disse utfordringene på en god måte. I dag er kriterier for å forestå tros- og livssynstjenester i norske fengsler og krav til representanter som skal utøve slik tjeneste fastsatt i rundskriv V-13B/2009: Samarbeid om tros- og livssynstjenester i fengsel.

10.5 Helse- og omsorgstjenestene

10.5.1 Gjeldende ordninger

I formålsbestemmelsen til pasient- og brukerrettighetsloven slås det fast at den skal «ivareta respekten for den enkelte pasients og brukers liv, integritet og menneskeverd». I forarbeidene til loven er dette blant annet koblet til vern av grunnleggende menneskerettigheter. Religionsfriheten ble her trukket frem som eksempel «på menneskerettigheter som må respekteres og vernes, og legges til grunn ved regulering av pasienters rettigheter».⁴

Helse- og omsorgsdepartementet ga i 2001 ut et rundskriv om retten til tros- og livssynsutøvelse. Rundskrivet skal sikre at de som har behov for praktisk og personlig bistand fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten får ivare tatt sin mulighet til tros- og livssynsutøvelse. I 2010 ble verdighetsgarantien for eldreomsorg fastsatt, som en oppfølging av eldreforliket i 2007. Forskriften angir tiltak det skal legges til rette for i eldreomsorgen for at eldre skal sikres et verdig tjenestetilbud. Her inngår blant annet samtaler om eksistensielle spørsmål.

Helse- og omsorgstjenestene skal utformes med respekt for den enkeltes integritet og verdighet. Tjenestene må dermed også tilrettelegge for at den ivaretar den enkeltes rett til å utøve tro- og livssyn.

Hva tro eller livssyn innebærer for den enkelte bruker eller pasient vil variere. For eksempel vil det for noen være viktig at det på sykehus er mat som møter religiøse krav eller muligheter for å praktisere bønn. For andre kan det være avgjørende at det finnes et tilbud om samtaler med religiøse ledere om åndelige eller eksistensielle spørsmål. Tjenestemottakers livssyn kan være både retningsgivende for hvordan tjenesteyterne skal utføre sin tjeneste i møte med den enkelte, og for hvordan tilretteleggingen skal være. Å forholde seg til vesentlige sider ved tjenestemottakers tros- og livssynstilhørighet og til hans/hennes behov og ønsker, vil derfor kunne høre med til kravene om faglig forsvarlighet innen helse- og omsorgstjenestene.

10.5.2 Helse- og omsorgstjenestene i kommunene

Kommunen skal sørge for nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester til personer som

⁴ Ot.prp. nr. 12 (1998–1999) Lov om pasientrettigheter s. 26

oppholder seg i kommunen. Blant annet skal kommunen ha tilbud om de tjenestene som fremgår av helse- og omsorgstjenesteloven. Etter samhandlingsreformen og med ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (2011) har kommunen fått et tydeligere og mer helhetlig ansvar for helse- og omsorgstjenestene.

Norge har gjennom både nasjonale og internasjonale forpliktelser et ansvar for å sørge for at enhver står fritt til å velge og utøve en tro eller et livssyn. For de kommunale helse- og omsorgstjenestene innebærer dette et ansvar for å sørge for tilrettelegging av omsorgstilbud der også kulturelle og åndelige behov blir hensyntatt og ivaretatt i samsvar med den enkeltes ønske, bakgrunn og tilhørighet. Dette omfatter også personer som på grunn av sykdom eller nedsatt funksjonsevne trenger bistand og tilrettelegging for å utøve sin tro eller sitt livssyn etter eget valg. Den kommunale helse- og omsorgstjenesten må på denne bakgrunn i nødvendig utstrekning samarbeide med aktuelle livssynsorganisasjoner o.l. for å sikre at den enkelte brukers mulighet for tro- og livssynsutøvelse ivaretas.

Å forholde seg til ulike sider ved omsorgsmottakers tros- og livssynstilhørighet og behov for samtale om eksistensielle spørsmål er en vesentlig del av å utforme et individuelt tilrettelagt tjenestetilbud som skal ivareta respekten for den enkelte pasient og brukers liv, integritet og menneskeverd.

Helsedirektoratet utarbeider nasjonale faglige retningslinjer og veiledere for helsetjenesten, (se boks 10.7). Slike veiledere er ikke rettslig bindende for kommunene, men gir uttrykk for hva direktoratet anser som god praksis på utgivelsespunktet.

Helse- og omsorgstjenesten skal så langt det er mulig legge til rette for den enkeltes rett til å utøve tro eller livssyn. I en omsorgsbolig eller på et sykehjem kan bruker eller pasient ha behov for bistand fra helsepersonell for at tros- og livssynsfriheten skal være reell.

Det tros- og livssynsmessige mangfoldet varierer rundt omkring i landet, og berører helse- og omsorgstjenestene i ulike kommuner, eller i de regionale helseforetakene, på ulikt vis. Denne variasjonen kan gjøre at kommunenes helse- og omsorgstjenester og de regionale helseforetakene kan ha behov for litt ulike prosedyrer og ordninger for hvordan de tilrettelegger for samarbeid med tros- og livssynssamfunn.

20. november 2018 ble Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre*

Boks 10.4 Samhandling mellom helse- og omsorgstjenesten i kommunene og tros- og livssynssamfunn

I 2013 utarbeidet Helsedirektoratet, i samarbeid med Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, et hefte som beskriver rutiner og retningslinjer for samhandling mellom helse- og omsorgstjenesten og tros- og livssynssamfunn for å sikre den enkeltes rett til tros- og livssynsutøvelse, *Samhandling mellom helse- og omsorgstjenesten i kommunene og tros- og livssynssamfunn*. I heftet beskrives nærmere hvordan den kommunale helse og omsorgstjeneste og den enkelte helsearbeider kan sikre gode tjenester på dette feltet. Retten til tros- og livssynsutøvelse må også sikres av tros- og livssynssamfunnene. Heftet beskriver derfor også tros- og livssynssamfunnenes særskilte ansvar for å betjene sine egne medlemmer, ut ifra deres ulike forutsetninger og behov. I tillegg til Helsedirektoratets veiledere, har også noen kommuner utviklet rutiner og retningslinjer for dette arbeidet.

vedtatt i Stortinget, jf. Innst. 43 S (2018–2019) Reformen består av 25 konkrete og utprøvde løsninger som skal sikre at eldre i større grad får anledning til å forme sin hverdag, være aktive og delta i sosiale fellesskap. Meldingen understreker blant annet at sosiale og kulturelle aktiviteter skal være tilpasset den enkeltes interesser, og at når livet blir sårbart er det særlig viktig at de eldre får mulighet til samtale, motivasjon og støtte.

Meldingen viser til undersøkelser som beskriver at åndelige og eksistensielle behov ofte blir forsømt i dagens helse- og omsorgstjeneste, og at utfordringene blir større med økt tros- og livssynsmangfold. En av de 25 konkrete og utprøvde løsningene meldingen peker på er å innføre faste prosedyrer og samarbeide med tro- og livssynssamfunn slik at de kan møte brukernes og de pårørendes åndelige og eksistensielle behov. Flere kommuner har innført prosedyrer for kartlegging og tilrettelegging av tros- og livssynsutøvelse og samtaler om eksistensielle spørsmål. Dette er ofte gjort i samarbeid med lokale tros- og livssynsorganisasjoner og aktuelle ressurspersoner på området.

I regjeringsplattformen har regjeringspartiene uttrykt at de vil legge til rette for samarbeid med trossamfunnene slik at eldre i institusjon gis

mulighet for og tilbud om noen å snakke med om åndelige og eksistensielle spørsmål. For eldre i sykehjem er dette er kommunalt ansvar. Det legges derfor til grunn at kommunene tar stilling til hvordan de kan samarbeide med tros- og livssynssamfunn som del av implementeringen av Leve hele livet. I Meld. St. 15 (2017–2018) Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre oppfordres alle kommunestyrene til å ta stilling til forslagene i reformen og beskrive hvordan de vil utforme og gjennomføre dette lokalt. For å bistå og støtte kommunene i dette arbeidet er det etablert et nasjonalt og regionalt støtteapparat for gjennomføring av reformen for perioden 2019–2023. Kommuner som omstiller seg i tråd med reformen, vil bli prioritert innenfor relevante eksisterende og eventuelle nye øremerkede ordninger.

10.5.3 Tilrettelegging av tro- og livssyn ved sykehusene/i spesialisthelsetjenesten

10.5.3.1 Innledning

Spesialisthelsetjenesten har ingen særskilt lovregulering knyttet til ivaretagelsen av tro- og livssynsbehov på sykehus, men de store universitetssykehusene har for eksempel en lang tradisjon for sykehusprestetjeneste, og her har det også i noen år vært jobbet med å legge til rette for et større tros- og livssynsmangfold i tjenesten.

I forbindelse med arbeidet med denne meldingen gjennomførte HOD og KUD en kartlegging av tros- og livssynsbetjening i sykehusene. Nedenfor følger en gjennomgang av kartleggingen.

10.5.3.2 Mat og tilrettelagte rom

Alle sykehus i Norge har tilbud om alternativ kost som ivaretar religiøse behov. Med få unntak tilbyr også alle sykehus halalmat. De fleste sykehus har videre rom som er tilrettelagt for særskilte religiøse behov, for eksempel rom som er tilrettelagt for rituell vask, sykehuskirke/kapell eller livssynsåpne rom/stille rom som kan brukes av alle til bønn, meditasjon med mer.

10.5.3.3 Tros- og livssynstjeneste i helseforetakene

De fleste helseforetak har en tros- og livssynstjeneste ved sine sykehus som har et spesielt ansvar for å møte pasient og pårørendes tros- og livssynsbehov. Denne tjenesten kalles prestetjenesten og de ansatte i tjenesten, med noen veldig få unntak, er ordinerte prester eller diakoner i Den norske kirke. Sammen med sykehusene, både de private

og offentlige, har Den norske kirke og deres prester også vært sentral i utviklingen av sykehusprestetjenesten.

Sykehusprester har tradisjon for å forvalte et bredt sett av oppgaver på sykehuset. Foruten sjelesorg med pasienter og pårørende eller gjennomføring av ulike kirkelige ritualer, deltar prester som fagpersoner i ulike tverrfaglige fora som palliativt team, sykehusets kriseteam eller klinisk-etisk komite på sykehuset. Noen prester har også roller i veiledningen av andre profesjonsgrupper knyttet til blant annet klinisk kommunikasjon eller etisk refleksjon.

Antall årsverk i tjenesten varierer. I noen virksomheter teller prestetjenesten 10 årsverk (Oslo universitetssykehus), mens i andre virksomheter er det kun 10 prosent av et årsverk. I tre av helseforetakene er det i prestetjenesten ansatt personell som ikke er fra Den norske kirke. Dette er ansettelser som har funnet sted de seneste årene for å møte et større mangfold av religiøse og kulturelle behov hos pasienter og pårørende ved institusjonene.

Ved St.Olav hospital er det ansatt en sykehumanist (100 %) og en kulturrådgiver med muslimsk bakgrunn (30 %), og ved Haukeland er det ansatt en kulturkonsulent med buddhistisk bakgrunn (100 %) og en sykehusimam i en 20 % midlertidig stilling.

Prestetjenestene ved alle helseforetak har lagt til rette for at tros- og livssynssamfunn som ikke er representert i tjenesten kan kontaktes ved behov, som regel gjennom formalisert kontakt med representanter fra andre trossamfunn (f.eks. St.Olav, Haukeland og Oslo Universitetssykehus). Ved Oslo universitetssykehus er det etablert et team av frivillige samtalepartnere fra andre tros- og livssynssamfunn som er organisert som en del av sykehusets virksomhet, men utenfor prestetjenesten. Disse kan kontaktes når de etterspørres av pasient eller pårørende, og deltakerne får også et lite vederlag for tjenestene de utfører for pasient og pårørende på sykehuset. Andre sykehus i Oslo og Akershus, samt sykehjemsetaten i Oslo kommune, har inngått avtale med Oslo universitetssykehus om bruken av denne tjenesten.

Sykehusene har ulike erfaringer med hvordan tjenestene møter de behov som finnes hos brukerne. Den frivillige samtalepartner-tjenesten ved OUS mottar relativt få tilkallinger. Prestetjenesten ved Oslo universitetssykehus opplyser at de ofte får henvendelser om oppdrag fra pasienter og pårørende med religiøs minoritetsbakgrunn. Noen av oppdragene til pasienter med annen tros-

Boks 10.5 Meld. St. 15 (2017–2018) Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre¹

Prosedyre i tros- og livssynsutøvelse

Fredrikstad kommune og Borg bispedømme har laget en enkel brosjyre til både brukere og pårørende om retten til tros- og livssynsutøvelse med orientering om lover og forskrifter knyttet til temaet. Fredrikstad kommune har som mål:

At alle som mottar helse- og velferdstjenester også skal ha mulighet til å utøve sin tro og sitt livssyn slik det er naturlig for den enkelte

I samarbeid med den enkeltes tros- og livssynssamfunn, prøve å legge til rette for dette.

Å tilstrebe at den enkelte skal kunne fortsette å leve det livet en levde før en trengte bistand.

Kommunen har også utarbeidet en prosedyre som skal sikre tro- og livssynsfrihet for mottakere av helse- og omsorgstjenester. Formålet er å gi individuell oppfølging der den enkelte bruker / pasient får mulighet for å praktisere sin tro eller sitt livssyn.

Til sist er det utviklet en individuell tiltaksplan som beskriver hvordan en konkret bistår og tilrettelegger for den enkelte bruker. Her beskrives utøvelse av praksis og tradisjoner som er viktige for personen og konkrete tiltak for at brukere får praktisere sin tro eller sitt livssyn.

Veileder for å ivareta åndelige og eksistensielle behov

Utviklingssenteret for hjemmetjenester og sykehjem i Nordland har gjennom flere fagutviklingsprosjekter laget en veileder for hvordan en kan ivareta åndelige behov hos personer som mottar omsorgstjenester. De har laget en film og støttmateriell for å bistå ansatte i samtaler med brukerne om deres tro og trospraksiser: Mennesket lever ikke av brød alene – aktiv omsorg med vekt på åndelige behov – en veileder.¹

Samhandling på siste vakt

I Surnadal kommune har de hatt et samarbeid med Rindal og Surnadal kirkelige fellesråd for å skape en mer helhetlig omsorg for alvorlig syke

og døende. Prosjektet Samhandling på sist vakt startet høsten 2015. Prosjektet har som mål å bedre den åndelige og eksistensielle omsorgen i møte med pasienter som skal dø.

Opplæringstiltak for å trygge de ansatte og gi nødvendig kompetanse til å møte den enkeltes behov skjer gjennom fagdager og refleksjonsgrupper. Pårørende og frivillige får hjelp til hvordan de kan bidra når noen er alvorlig syk og døende.

Resultater for prosjektet viser bedre involvering av pasienter og pårørende, økt samarbeid med frivillige og en styrking av fagmiljøet. Prosjektet ble tildelt Fylkesmannen i Møre og Romsdal sin omsorgspris for 2017, og ble som en av tre kommuner i landet nominert til KS sin etikkpris i 2017.

Åndelige og eksistensielle samtaler i et livssynsåpent samfunn

Ved St. Olavs Hospital er det etablert et samtaletilbud til pasienter og pårørende som trenger samtale om åndelige og eksistensielle spørsmål. Sykehuset har fra 2010 hatt en fler-religiøs prestedtjeneste. Det er ansatt en kulturkonsulent med bakgrunn fra det muslimske miljøet i Trondheim og en sykehushumanist. Formålet er å gi et samtaletilbud tilpasset pasienter og pårørende med ulike behov, livssyn og tro.

Veileder for samhandling om tros- og livssynsutøvelse

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Norges Kristne Råd og Kirkerådet utga i 2013, i samarbeid med Helsedirektoratet, en veileder om samhandling mellom helse- og omsorgstjenesten i kommunene og tros- og livssynssamfunn. Veilederen understreker at de som mottar helse- og omsorgstjenester også har rett til å utøve sin tro og sitt livssyn – alene og i fellesskap med andre. Målsettingen med veilederen er å legge forholdene til rette for en god samhandling, til tjenestemottakernes beste.

¹ Meld. St. 15 (2017–2018) s. 89

Boks 10.6 Palliasjon – omsorg for døende

I de nasjonale retningslinjene for palliasjon i kreftomsorgen (2015b) er denne tjenesten gitt en særskilt funksjon og rolle. Av retningslinjene går det frem at det skal være tilgang til prest i alle nivåer i tjenesten, og at denne skal inngå i det tverrfaglige palliative teamet rundt pasienten ved behov. I retningslinjene er sykehusprester gitt et særlig ansvar for gjennomføringen av og kvaliteten på den åndelige omsorgen i tilbudet. De nasjonale retningslinjene omtaler ledere i tros- og livssynssamfunn som ressurspersoner for åndelig omsorg. De er ikke omtalt på linje med sykehusprester med særlig ansvar for gjennomføring eller kvaliteten på den åndelige omsorgen. Som frivillige ressurspersoner kan ledere i tros- og livssynssamfunn inngå som «annet kvalifisert personell», jf. § 4 i Helsepersonelloven, annet ledd. I de nasjonale retningslinjer for palliasjon i kreftomsorg understrekes det at frivillige i den palliative omsorgen må få nødvendig opplæring og oppfølging i tjenesten. De har også taushetsplikt på samme måte som helsepersonell.

eller livssynsbakgrunn enn Den norske kirke, blir dermed betjent av prestatjenesten, og ikke det frivillige ressursteamet.

Prestetjenester på sykehus som har ansatt tros- og livssynspersonell med annen bakgrunn enn Den norske kirke har derimot erfaringer med å bli mye brukt. Kulturrådgiveren med muslimsk bakgrunn i prestatjenesten ved St.Olav har hatt betydelige flere tilkallinger enn de frivillige samtalepartnere ved Oslo universitetssykehus, og antall tilkallinger til sykehushumanisten er om lag på nivå med sykehusprestene på sykehuset.

10.5.3.4 Kompetanse og tilsyn

Prest fra Den norske kirke som er ansatt i prestatjenesten har teologisk embetseksamen (7 år) og de fleste har også pastoral-klinisk etterutdanning, og står under kirkelig eller pastoralt tilsyn av biskopen. Sykehushumanisten ved St.Olav er utdannet sykepleier og har master i rådgivningsvitenskap. De frivillige samtalepartnere ved OUS har gjennomført et kurs i regi av Universitetet i Oslo (10 studiepoeng), i samarbeid med helseforetaket og Samarbeidsrådet for tros- og livs-

synssamfunn. Kurset sikrer at deltakerne har grunnleggende kompetanse i å samtale med pasienter og pårørende i krise.

Når det gjelder religiøse ledere eller andre som er på tilkalling ved behov, har ikke helseforetakene oversikt over hvilken kompetanse de besitter. Selv om denne kompetanse ikke er dokumentert av helseforetakene, vil kunnskap om sjelesorg være en del av kompetansegrunnlaget for noen av de religiøse lederne, som for eksempel prester i den katolske kirke.

10.6 Departementets vurderinger

Mennesker som på grunn av militærtjeneste, soning eller sykdom, ikke kan delta i tros- og livssynssamfunnenes ordinære virksomhet, bør så langt det lar seg gjøre, ha tilgang på tros- og livssynsbaserte tjenester i tråd med sin tro eller sitt livssyn. I regjeringsplattformen sier regjeringspartiene at de vil «[s]amarbeide med trossamfunnene slik at eldre og pasienter i institusjon, personell i forsvaret og mennesker under kriminalomsorgen gis mulighet for og tilbud om noen å snakke med om åndelige og eksistensielle spørsmål.»

Departementet har merket seg at det både i Forsvaret og på ulike nivåer i helse- og omsorgstjenestene gjøres tilpasninger til tros- og livssynsmangfoldet, gjennom ansettelser eller avtaler om samarbeid med tros- og livssynssamfunn.

Barne- og familiedepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet er i fellesskap kommet fram til at det i kriminalomsorgen er behov for å legge bedre til rette for en mer mangfoldig tros- og livssynstjeneste. Som en forsøksordning ønsker derfor departementene å legge til rette for et pilotprosjekt med livssynsmedarbeidere i kriminalomsorgen. Prosjektet skal etablere et team av representanter for tros- og livssynssamfunn som sammen kan møte de innsattes tros- og livssynsbehov. En slik forsøksordning vil kunne innhente viktige erfaringer før det eventuelt fattes beslutning om mer permanente ordninger for tros- og livssynsbetjening. Prosjektet vil bli finansiert innenfor de berørte departementenes gjeldende budsjetttramme.

Hensiktsmessige ordninger for tros- og livssynstjenester i institusjoner og helse- og omsorgstjenestene er også avhengig av at man fra tros- og livssynssamfunnenes side har personer med nødvendig kompetanse til å ivareta disse oppgavene, slik også Stålnett-utvalget påpeker. Det flerreligiøse utdanningstilbudet som etableres ved Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo, vil bidra

til at tros- og livssynssamfunnene har kvalifisert personell som kan gå inn og gjøre tjeneste i institusjoner eller i helse- og omsorgstjenestene. Sam-

tidig vil det være opp til de ulike sektormyndighetene å avklare hva som skal være kompetansekravene for slike tjenester.

Del II
Proposisjonsdel

11 Høring høsten 2017

11.1 Bakgrunn for lovforslaget

Kulturdepartementet sendte 25. september 2017 forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn på høring med 31. desember 2017 som frist for å avgi uttalelse. I høringsnotatet ble det redegjort for bakgrunnen for forslagene. Det omfattet en gjennomgang av endringsforslag både vedrørende finansieringsordninger og om ny og felles rettslig regulering av samfunnene, herunder Den norske kirke.

Departementet begrunnet behovet for endringer i lovgivningen med at dagens lovgivning på tros- og livssynsfeltet ikke er godt nok tilpasset dagens virkelighet og utfordringer. Den gjeldende tilskuddsordningen ble til i en tid hvor både antallet tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke og medlemstallet i disse samfunnene var beskjedent sammenliknet med dagens situasjon. Veksten i antallet tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn og veksten i samfunnenes medlemstall, med tilhørende vekst i de offentlige bevilgningene, har også medført at de administrative oppgavene som er knyttet til tilskuddsforvaltningen, er blitt langt mer omfattende enn før.

Til grunn for arbeidet lå også Stortingets anmodningsvedtak om et nytt finansieringssystem for tros- og livssynssamfunn. Stortinget fattet 11. desember 2015 følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til nytt finansieringssystem for tros- og livssynssamfunn, sett i lys av endringer i Den norske kirke og prinsippet om likebehandling.»

Departementet oppga at det sentrale formålet med forslaget om ny og felles lovgivning for tros- og livssynssamfunn var å oppdatere og forenkle dagens rettslige regulering og finansiering av Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Det ble også pekt på at det å samle de tre lovene som i dag finnes på feltet – trossamfunnsloven, livssynssamfunnsloven og kirkeloven – i én,

felles lov i seg selv vil være et vesentlig grep for forenkling og likebehandling.

11.2 Høringsinstanser

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene
Fylkesmennene
Fylkeskommunene
Kommunene
Sametinget

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arbeidstilsynet
Arkivverket
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
Feltprosten
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Opplysningsvesenets Fond
Riksantikvaren
Riksrevisjonen
Sivilombudsmannen
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet

Biskopene
Bispedømmerådene
Den norske kirke – Kirkerådet
Islamsk Råd Norge
Kirkelige fellesråd
Norges Kristne Råd
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Tros- og livssynssamfunnene utenfor Den norske kirke som mottar statstilskudd

Advokatforeningen
Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Befalets Fellesorganisasjon (BFO)
 Delta
 Den norske kirkes presteforening
 Det norske Diakonforbund
 Fagforbundet
 Fagforbundet teologene
 KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesse-
 organisasjon
 Kateketforeningen
 Kirkeansatte
 Kriminalomsorgens yrkesforbund
 KS
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Musikernes fellesorganisasjon (MFO)
 Norges Juristforbund
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
 høyskoleutdannede
 Virke Gravferd
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Ansgar Teologiske høgskole
 Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
 Det teologiske fakultet, Universitetet i Oslo
 Det teologiske Menighetsfakultet
 Forskningsstiftelsen FAFO
 Gáldu – kompetansesenter for urfolks rettigheter
 Institutt for samfunnsforskning (ISF)
 KIFO, Institutt for kirke-, religions- og livssyns-
 forskning
 Kirkelig Utdanningssenter i Nord
 Lovisenberg diakonale høgskole
 Nansenskolene
 Nord universitet
 Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
 (NMBU)
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
 (NTNU)
 Norsk senter for menneskerettigheter
 Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig
 sektor
 Senter for studier av Holocaust og livssyns-
 minoriteter
 SSB
 Universitetet i Agder
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Stavanger
 Universitetet i Tromsø Norges arktiske universitet
 VID vitenskapelige høgskole

Frivillighet Norge
 Landsrådet for norske barne- og ungdoms-
 organisasjoner
 Norsk forening for gravplasskultur

Sjømannskirken – Norsk kirke i utlandet
 Åpen kirkegruppe

11.3 Gjennomføring av høringen

Høringen var åpen, slik at alle kunne sende innspill. Aktører som ikke hadde fått tilsendt hørings-saken direkte, sto også fritt til å uttale seg om forslagene som ble lagt fram.

For å gjøre det lettere å avgi høringsuttalelse og å oppsummere høringen, var det utarbeidet en nettbasert høringsløsning. Her kunne man enkelt gi uttrykk for om man var enig eller uenig i høringsnotatets forslag, og hvor viktig man mente det aktuelle spørsmålet var. Det var i tillegg mulig å formulere egne kommentarer til hvert forslag. Så godt som samtlige instanser benyttet seg av denne elektroniske høringsmodulen. Det kom inn 1 423 høringsuttalelser.

Departementet mottok 123 høringsuttalelser fra landets om lag 800 tros- og livssynssamfunn, og det utgjør 15 pst. Blant de 123 var det imidlertid flere lokallag og menigheter som ikke er selvstendige tros- og livssynssamfunn. Den reelle svarprosenten var derfor noe lavere. 842 samfunn ble kontaktet med høringsbrev. Dette er det antallet samfunn som hadde krevd offentlige tilskudd og vært en del av Brønnøysundregistrenes medlemslistekontroll i 2016 eller 2017 – og som derfor stod oppført i det adresseregisteret som ble benyttet i høringen. Om lag 80 høringsbrev nådde ikke noen adressat og kom i retur.

Det var dessuten mange av tros- og livssynssamfunnene som avga høringsuttalelse, men unnlot å gi uttrykk for en oppfatning om en rekke enkeltspørsmål. 45 pst. av samfunnene som avga høringsuttalelse, uttalte seg for eksempel ikke om hvilke utgifter til Den norske kirke som ikke skal inngå i grunnlaget for tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn. 47 pst. sa ikke hva de mente om videreføring av vigselfrett for samfunnene. 53 pst. uttalte seg ikke om forslaget om at kirkelig fellesråds ansvar for gravplassforvaltningen blir videreført som normalordning.

De tre store paraplyorganisasjonene for tros- og livssynssamfunn, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Norges Kristne Råd og Islamsk Råd Norge, avga alle høringsuttalelse. Det samme gjorde den relativt nystartede organisasjonen Muslimsk Dialognettverk. Samlet sett representerer disse fire organisasjonene den største delen tros- og livssynssamfunnene i Norge.

Mange instanser i Den norske kirke avga høringsuttalelse. 334 av 417 kirkelige fellesråd/

menighetsråd med fellesrådsfunksjoner uttalte seg, dvs. 80 pst. Departementet hadde ikke invitert menighetsrådene til å være høringsinstanser. 350 av de om lag 1 215 menighetsrådene (29 pst.) avga likevel uttalelse, blant annet etter oppfordring fra Kirkerådet. I tillegg til biskopene og bispedømmerådene har også Kirkerådet og en rekke sentrale kirkelige eller kristelige organisasjoner uttalt seg. Samlet sto instansene i Den norske kirke for nær halvparten av høringsuttalelsene.

Om lag halvparten av fylkesmennene og bare 15 pst. av kommunene avga høringsuttalelse.

Også 444 privatpersoner ga uttrykk for sin mening. Disse høringsuttalelsene vil ikke inngå i departementets oppsummering og gjennomgang av høringen som følger videre i proposisjonen her.

11.4 De sentrale forslagene i høringsnotatet

Høringsnotatet foreslo at de gjeldende tre lovene (kirkeloven, trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven) skulle oppheves og erstattes av en felles lov. I samsvar med Grunnloven § 16 ble det foreslått særskilt lovgivning for Den norske kirke, i form av et eget lovkapittel med rammelovbestemmelser.

I høringsnotatet understreket departementet at dagens offentlige finansiering av Den norske kirke og de økonomiske støtteordningene til andre tros- og livssynssamfunn er uttrykk for både statens understøttelsesplikt og likebehandlingsprinsippet som følger av Grunnloven § 16. Departementet la til grunn at en offentlig finansiering av Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene skulle føres videre.

I høringsnotatet vurderte departementet også andre former for finansiering av tros- og livssynssamfunnene, blant annet å innføre en form for livssynsavgift. En livssynsavgift forstås normalt som en obligatorisk, offentlig avgift som utliknes på alle skattytere, og som fordeles på samfunnene etter hva samfunnenes skattytende medlemmer har innbetalt, mens avgift betalt av skattytere som ikke er medlem av et tros- eller livssynssamfunn forbeholdes for eksempel veldedige eller kulturelle formål. Også spørsmålet om samfunnene i større grad burde finansiere seg selv, gjennom medlemsbidrag og medlemskontingenter, ble vurdert.

Når det gjaldt spørsmålet om å innføre livssynsavgift som finansieringskilde for alle tros- og livssynssamfunn, forelå det en utredning fra EY

Norge, som departementet hadde engasjert for å vurdere hvordan en slik avgift kunne utformes. Utredningen fra EY Norge viste at en livssynsavgift innrettet som nevnt blant annet ville ha omfordelingsvirkninger mellom samfunnene og aktualisere problemstillinger omkring personvern og skattemessige og administrative forhold. Det ble derfor anbefalt en innretning som mest kunne ses som en justering av dagens finansieringsordninger for tros- og livssynssamfunnene. I utredningen het det:

«Utredningen viser samtidig at alternativer for utforming, innkreving og øremerking som gir en mer «rendyrket» livssynsavgift er mulig, med de konsekvensene som følger dette. Disse alternativene vil kunne medføre en større administrasjonsbyrde for staten, tros- og livssynssamfunnene og skattebetalerne, være mer teknologisk utfordrende, gi flere personvernutfordringer og i enkelte tilfeller gi refordelings effekter både mellom skattebetalere og tros- og livssynssamfunnene.»

I høringsnotatet hadde departementet, med bakgrunn i utredningen fra EY, konkludert med at utredningens anbefalte innretning av en livssynsavgift ikke ville oppnå hovedformålet med en slik avgift: at den innbetalte avgiften skulle gå uavkortet til det tros- eller livssynssamfunnet som skatteyteren var medlem av. Departementet mente på denne bakgrunnen at det ikke var aktuelt å innføre livssynsavgift som erstatning for dagens offentlige finansiering av tros- og livssynssamfunnene, og at det heller ikke var grunn til å gå videre med å utrede en slik løsning.

Til spørsmålet om samfunnene i større grad burde basere sin virksomhet på egeninntekter i form av medlemsbidrag, mente departementet det ikke var aktuelt å pålegge Den norske kirke – eller andre tros- og livssynssamfunn – å innføre medlemskontingent.

Et *krav* om medlemskontingent vil kunne komme i strid med både religionsfriheten og med statens understøttelsesplikter etter Grunnloven § 16. Grunnloven § 16 er etter departementets syn for så vidt ikke til hinder for en *nedskalering* av den offentlige støtten, heller ikke dersom dette i praksis ville tvinge fram spørsmålet om en form for medlemsfinansiering i trossamfunn hvor dette ikke er etablert. Det ville imidlertid bli et spørsmål om hvor lavt tilskuddsnivået kan settes før en kan komme i strid med Grunnloven § 16 og forutsetningen om en aktivt støttende tros- og livssyns-

politikk. Departementet gikk ikke inn for å nedjustere den økonomiske støtten.

Departementet la imidlertid til grunn at Kirkemøtet ville kunne treffe vedtak om obligatorisk medlemsfinansiering i Den norske kirke, og høringsnotatet inneholdt et forslag om en lovbestemmelse for å tydeliggjøre Kirkemøtets myndighet, se punktene 20.3.3 og 20.3.9 nedenfor.

Departementet foreslo i høringsnotatet at Den norske kirke fortsatt skulle finansieres over offentlige budsjetter, men tok ikke stilling til den økonomiske oppgavefordelingen mellom staten og kommunene. De alternativene som høringsnotatet la fram, var at staten overtok det fulle finansieringsansvaret for kirken eller at det fortsatt skulle være et delt ansvar mellom stat og kommune.

Dagens finansiering av tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke ble foreslått innordnet i en og samme tilskuddsordning, som i sin helhet skulle finansieres av staten. Det ble foreslått at tilskuddet til samfunnene fortsatt skulle gis som tilskudd per medlem, regulert i takt med statens bevilgninger til Den norske kirke, men uavhengig av medlemstallet i Den norske kirke. Det ble foreslått enkelte justeringer med hensyn til hvilke tilskudd til Den norske kirke som skulle inngå i grunnlaget for beregningen av tilskuddsatsen per medlem.

Departementet foreslo at et tros- eller livssynssamfunn skulle måtte ha minst 500 medlemmer over 15 år for å bli registrert, kunne få vigselfmyndighet og motta økonomisk støtte etter loven. Likeartede samfunn skulle etter forslaget kunne gå sammen i en organisatorisk overbygning for å oppfylle antallskravet. Det ble også foreslått en hjemmel for å fravike antallskravet i særlige tilfeller.

Departementet foreslo klarere vilkår for at tros- og livssynssamfunn skulle kunne motta støtte enn de som gjelder i dag, begrunnet i et behov for tettere oppfølging av hvert enkelt samfunn. Et slikt forsterket tilsyn kunne etter departementets oppfatning bare virkeliggjøres dersom færre samfunn kom inn under tilskuddsordningen. Det ble foreslått at ansvaret for å forvalte tilskuddsordningen skulle samles hos én statlig instans (ett fylkesmannsembete).

Dagens bestemmelser om kommunal finansiering av gravplassene, og med Den norske kirke som lokal gravplassmyndighet, ble foreslått videreført med noen justeringer. Det ble også foreslått at de oppgavene som i dag ligger til Den norske kirke ved bispedømmerådene, overføres til Fylkesmannen.

Et viktig element i forslaget til ny lov var rettet inn mot tilskuddsordningene for tros- og livssynssamfunn. Det ble foreslått en felles, og betydelig forenklet, regulering av medlemskap og tilhørighet. Lovbestemmelser om barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn ble ikke foreslått videreført.

Bestemmelser om tros- og livssynssamfunns vigselfmyndighet ble i hovedsak foreslått videreført.

Forslaget til særskilt lovkapittel om Den norske kirke inneholdt bestemmelser som videreførte soknets og Den norske kirkes stilling som selvstendige rettssubjekt. Soknet skulle etter forslaget fortsatt være den organisatoriske grunnenheten i kirken, med rettslig og økonomisk selvstendighet. Forutsetningen var at nærmere regler om kirkens organer, organisering og virksomhet skulle vedtas av Kirkemøtet.

11.5 Hovedsynspunkter fra høringen

Et gjennomgående inntrykk i høringen var at tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke mente lovforslaget samlet sett innebar urimelig særbehandling av Den norske kirke. Noen instanser viste til forslaget om at Den norske kirke skal finansieres på en annen måte enn de andre tros- og livssynssamfunnene, og mente at dette i seg selv vil være i strid med kravet om understøttelse på «lik linje» i Grunnloven § 16 fjerde punktum og i konflikt med statens konvensjonsforpliktelser.

I tillegg til de prinsipielle innvendingene, særlig mot forslaget om ulike finansieringsordninger og mot omfanget av – og innholdet i – forslaget til lovregulering av Den norske kirke, var høringsinstansene kritiske til flere av enkeltelementene i lovforslaget.

Det gjaldt i første rekke forslaget til nærmere utforming av tilskuddsordningen til tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke. Flere hevdet at det konkrete forslaget ville lede til urimelig, negativ forskjellsbehandling av tros- og livssynssamfunnene. Mange høringsinstanser var for eksempel kritiske til forslaget om at tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn ikke lenger årlig skulle justeres etter medlemstallet i Den norske kirke, og mange problematiserte også andre sider ved forslaget til fastsetting av tilskudd. Det gjaldt forslaget om at tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn ikke skulle justeres ut fra kommunale tilskudd til Den norske kirke, og forslaget om hvilke tilskudd til Den norske kirke som

skulle inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til de andre.

Mange instanser gikk imot forslaget om at det skulle kreves mer enn 500 medlemmer for at et tros- og livssynssamfunn skulle kunne registreres, ha rett til tilskudd og kunne få vigselfrett. Det var også mange instanser (nær halvparten) som uttrykte motstand mot forslaget om at bare medlemmer som har fylt 15 år, skulle inngå i dette antallskravet og i beregningsgrunnlaget for tilskudd. Det var ganske bred tilslutning til forslaget om at staten skulle overta ansvaret kommunene nå har for å gi tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, men noen instanser påpekte at staten i tilfellet også burde overta det fulle finansieringsansvaret for Den norske kirke.

Noen instanser pekte på at utforming av vilkår for tilskudd og nærmere regler for å nekte tilskudd eller kreve tilskudd tilbakebetalt, er krevende, men få hadde konkrete, alternative forslag.

Høringsinstansenes innspill vil bli gjennomgått nærmere i tilknytning til de ulike enkeltforslagene i kapitlene 12–20 nedenfor. Nær halvparten av høringsuttalelsene kommer fra instanser i Den norske kirke. Veies hver uttalelse fra instansene i Den norske kirke like tungt som uttalelsene til de andre tros- og livssynssamfunnene og paraplyorganisasjonene på feltet, vil det kunne gi et skjevt og misvisende bilde av tros- og livssynssamfunnes syn på de ulike forslagene. Dette må det tas høyde for i gjennomgangen og vurderingen av høringen.

I det følgende vil sentrale innspill fra høringsrunden når det gjelder det mer overordnede spørsmålet om balansen mellom understøttelse av Den norske kirke som folkekirke og understøttelse av alle tros- og livssynssamfunn på lik linje, bli behandlet.

Som nevnt ovenfor i punkt 11.3 ble det utarbeidet et forenklet elektronisk skjema til bruk i høringen. I høringsskjemaet ble det ikke stilt konkrete spørsmål knyttet til likebehandlingsvurderinger, og departementet vil påpeke at skjemaet burde ha lagt et bedre grunnlag for slike innspill. Enkelte instanser har likevel gitt vurderinger av disse spørsmålene i kommentarfeltene i skjemaet eller i en mer selvstendig høringsuttalelse. Synspunktene som har kommet fram, er av en slik karakter at departementet mener det er grunn til å gjennomgå disse særskilt her.

Human-Etisk Forbund (HEF) uttalte blant annet følgende:

«Det viktigste for oss er at modellen for framtidig finansiering sikrer at staten ikke diskrimi-

nerer, og at alle borgere sikres likeverdige muligheter til å utøve sitt livssyn. Det er dette Grunnlovens § 16 forplikter staten til å ivareta. [...]

Vår største innvending mot forslaget som foreligger, er at vi kan ikke se at det er mulig å oppnå ambisjonen om likebehandling dersom resultatet blir to helt ulike formål for og to ulike regimer for finansiering av Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn. Det vil være oppsiktsvekkende i vår tid å lovfeste Den norske kirke som «en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke» samtidig som kirken faktisk er blitt et selvstendig rettssubjekt, skilt fra staten. Forslaget legger i stor grad opp til å ivareta Den norske kirkes særlige interesser gjennom særbehandling. Dette vil samtidig innebære et brudd med en langvarig tradisjon der økonomisk likebehandling har vært et mål, om enn aldri fullt ut realisert. Men derfra til å avskaffe intensjonen om reell likebehandling og ikke-diskriminering, når grunnlovshjemlingen nettopp har styrket dette, er skritt i feil retning. Vi godtar simpelthen ikke premisset om at det er objektive og rimelige grunner til å innføre denne form for særbehandling av Dnk på dette stadiet av skille mellom stat og kirke. [...]

Det er selvfølgelig riktig at det i grunnlovfesting av en rettighet ikke ligger noen garanti om et gitt nivå på støtten, eller for hvilken modell man bruker for beregning. Men at man etter mange år med sammenheng i støtte til Dnk og de øvrige, nå foreslår å demontere dette og innføre en todelt ordning som vanskeliggjør innsikt og sammenligning, gjør det vanskelig å se at man kan ivareta det skjerpede kravet om understøttelse på lik linje.»

Buddhistforbundet uttalte følgende:

«Igjen må dette dokumenteres ift kostnader og til at de kun gjelder Den norske kirke. Krav om at Den norske kirke skal være landsdekkende kan ikke brukes som grunnlag for at den skal særbehandles mht økonomisk støtte. Andre trossamfunn må betjene sine medlemmer uansett hvor de bor i landet selv om egen infrastruktur er begrenset. Det samme gjelder utgifter til kirkevalg etc. Andre tros- og livssynssamfunn har også utgifter til demokratiske valg.»

Flere instanser pekte på at lovforslaget på flere punkter ville innebære ulik regulering av Den nor-

ske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Oslo katolske bispedømme uttalte for eksempel:

«Vår enighet er betinget av at finansieringskildene forblir de samme for Dnk og alle andre. Med andre ord, hvis Dnk kommer inn under rent statlig finansiering vil vi være enig i forslaget. Derimot hvis Dnk vil få en særordning med kombinert statlig og kommunal finansiering, vil vi oppfatte forslaget som en meget uheldig forskjellsbehandling i strid med GrL § 16. [...]»

Norges Kristne Råd problematiserte forslaget om at Den norske kirkes medlemstall ikke skulle inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn:

«Etter vårt syn bør ikke staten etablere ordninger som medfører at et tros- eller livssynssamfunn får mer tilskudd pr medlem enn andre, så lenge man har tatt hensyn til kostnadene ved de tjenester Den norske kirke utfører for alle på vegne av det offentlige.

Forslag om å unnta Den norske kirkes medlemstall fra beregningsgrunnlaget kan på sikt resultere i et misforhold i hva det offentlige gir i støtte pr medlem. Dette kan slå begge veier.

En ordning som også minoritetene opplever rettferdig, vil sannsynligvis bidra til å skape ro og være mer robust og langsiktig. En ordning der medlemstallet for alle tros- og livssynssamfunn er en parameter i beregningen av tilskudd, vil etter NKRs oppfatning være en slik ordning. Derfor vil et flertall av NKRs medlemmer anbefale at medlemstallet for alle trossamfunn, uten unntak, er en likeverdig parameter for beregningen av tilskudd.»

Det samme fremhevet Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL):

«STL mener at også Den norske kirke skal få støtte per medlem. Dette vil ivareta prinsippet om likebehandling av tros- og livssynssamfunnene som det framgår av Grunnlovens paragraf 16 og som er mål med ny lov.»

STL uttalte dessuten mer generelt om likebehandling:

«STL har i sin 21-årige eksistens jobbet for likebehandling av tros- og livssynssamfunnene i Norge, basert på FNs konvensjoner om menneskerettigheter og Den europeiske mennes-

kerettighetskonvensjonen. Vi ser derfor svært positivt på at høringsforslaget har som mål å øke likebehandling: «I tillegg er det et mål å sørge for at regelverket i større grad likebehandler samfunnene», side 19 i Høringsnotatet. Som dere vil se i drøftelsene under mener vi at forslaget ikke treffer like godt i konkrete forslag som intensjonen bærer bud om. Faktisk er det slik at flere av de konkrete forslagene legger opp til ulikebehandling. [...]»

Ett av prinsippene vi har å forholde oss til er likebehandling, grunnfestet i Grunnloven, menneskerettighetene og regjeringsplattformen, og selv dette prinsippet vannes tidvis ut i lovforslaget. Forslaget ser ut til å gi Den norske kirkes særlige rolle som folkekirke forrang framfor likebehandlingsprinsippet.»

Kirkemøtet i Den norske kirke uttalte blant annet følgende:

«Kirkemøtet er tilfreds med at lovforslaget har som formål å oppdatere og forenkle dagens rettslige regulering og finansiering, og sikter på større grad av likebehandling. Kirkemøtet er fornøyd med at høringsnotatet anerkjenner betydningen av tro og livssyn i samfunnet og Den norske kirkes rolle i dette.

Kirkemøtet ser Den norske kirke som et trossamfunn blant andre tros- og livssynssamfunn i Norge, i medhold av menneskerettighetenes forståelse av religionsfrihet som individuell og kollektiv rettighet. Kirkemøtet er tilfreds med at lovforslaget understreker dette. Kirkemøtet slutter seg til prinsippet om likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Kirkemøtet verdsetter at staten vil føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik.

Kirkemøtet ser Den norske kirkes rolle og oppgaver som del av et livssynsåpent samfunn. Innenfor denne felles rammen er betingelsene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn på mange områder forskjellige. Der som det er saklige grunner til det, og disse ikke er diskriminerende, er ikke ulike ordninger i konflikt med prinsippet om likebehandling. Dette har paralleller i utviklingen av velferdsamfunnet, der prinsippet om likhet ikke nødvendigvis innebærer like ordninger for alle. Fordi forutsetningene er forskjellige, er det også grunnlag for å ordne statens forhold til de ulike tros- og livssynssamfunnene på ulik måte. Der det på grunn av Den norske kirkes størrelse og historie må finnes egne løsninger, må

det søkes ordninger som sikrer likebehandling. Kirkemøtet mener lovforslaget ivaretar prinsippet om likebehandling, men er kritisk til enkelte av forslagene.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet la til grunn

«at den foreslåtte tilskuddsordningen ikke er i strid med statens plikt til ikke-diskriminering og den enkeltes rett til vern mot usaklig forskjellsbehandling på grunn av religion og livssyn. Ombudet viser for øvrig til Lovavdelingens uttalelser på dette punktet, og til flere avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol som taler for det samme.»

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter uttalte blant annet følgende:

«Ettersom høringen angår et område hvor staten menneskerettslig har en viss skjønnsmargin i sine vurderinger og avveininger, og ettersom de rettslige forpliktelsene til dels er uavklarte (jf. punkt 2 under), er Nasjonal institusjons kommentarer få. [...]

Som departementet skriver i høringsnotatet, vil statens menneskerettslige forpliktelser, slik disse følger av Grunnloven og relevante internasjonale konvensjoner, kunne ha betydning for forslaget om ny trossamfunnslov. Etter forholdene kan disse forpliktelsene gi føringer og sette rammer både for utformingen av en ny lov – og for den senere praktiseringen av loven.

Mest relevant er tros- og livssynsfriheten og diskrimineringsvernet, slik disse med noe ulik utforming og forankring, følger av blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) hhv. artikkel 9 og artikkel 14 (sett i sammenheng med artikkel 9), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) hhv. artikkel 18 og artikkel 26 samt Grunnloven hhv. § 16 og § 98.

Det er positivt at departementet har gjort rede for disse forpliktelsene i høringsnotatet – herunder gjort rede for på hvilken måte de mener forpliktelsene er relevante for lovforslaget, blant annet gjennom henvisninger til to relativt nylige uttalelser fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling om tematikken.

Vi foretar derfor ikke noe nærmere redegjørelse for disse forpliktelsene her. Vi understreker imidlertid, slik departementet også er inne på, at enkelte av forpliktelsenes innhold er

noe uavklarte rettslig sett. Dette gjelder særlig forståelsen av Grunnloven § 16, herunder forståelsen av (og forståelsen av forholdet mellom) andre punktum om at «Den norske kirke [...] forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten», og fjerde punktum om at «[a]lle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje».

Vi går ikke nærmere inn på andre punktum her. Vedrørende fjerde punktum, deler vi departementets syn om at den mest naturlige forståelsen er at den stiller større krav til at staten aktivt er forpliktet til materielt å understøtte tros- og livssynssamfunnenes virksomhet, enn det som i utgangspunktet følger av de internasjonale konvensjonsforpliktelsene.

Når det gjelder forståelsen av «på lik linje», legger departementet seg på samme syn som den tidligere vurderingen til lovavdelingen – om at bestemmelsen ikke kan forstås som noe mer enn at den stiller krav til at staten har et ansvar for å understøtte de ulike tros- og livssynssamfunn på en måte som ikke diskriminerer. Nasjonal institusjon har forståelse for at man på bakgrunn av den manglende avklaringen i forarbeider og rettspraksis (og på bakgrunn av sammenhengen med øvrige deler av bestemmelsen), legger seg på en slik tolkning. Men selv om dette basert på dagens rettskildetilstand synes være én nærliggende tolkning, er det naturligvis ikke gitt at domstolen/Høyesterett i en fremtidig sak vil vurdere dette tilsvarende.

Som departementet skisserer, og under forutsetning om at «på lik linje» («likebehandlingskravet») skal tolkes som et krav om ikke-diskriminering (forbud mot usaklig forskjellsbehandling), vil da en eventuell forskjellsbehandling mellom tros- og livssynssamfunn være lovlig (grunnlovsmessig) dersom forskjellsbehandlingen har et saklig formål og en objektiv og rimelig (forholdsmessig) begrunnelse. Dette bygger på en relativt lik vurdering som den som kan sies å følge av de internasjonale konvensjonene for denne typen problemstillinger.»

11.6 Departementets vurderinger

Departementet finner grunn til å kommentere særskilt de mer overordnede synspunktene på balansen i lovforslaget mellom understøttelse av Den norske kirke som folkekirke og behandling av alle tros- og livssynssamfunn på lik linje. Som

nevnt, vil de mer konkrete innspillene gjennomgå fortløpende i kapittel 12 flg. Gjennomgående er de overordnede innvendingene til forslaget begrunnet i at forslaget i seg selv innebærer en urettmessig særbehandling av Den norske kirke, eller at forslaget samlet sett eller på konkrete områder vil kunne lede til diskriminering i praksis. Mange av de konkrete innspillene i høringen retter seg mot forslaget til finansieringsordninger. For det første kritiserer noen forslaget om å føre videre dagens system, der Den norske kirke finansieres på en annen måte enn de andre tros- og livssynssamfunnene. For det andre rettes det kritikk mot utformingen av finansieringsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke fordi den ikke sørger for understøttelse på lik linje. Kritikken mot den konkrete utformingen av tilskuddsordningen er behandlet nedenfor i kapittel 16.

Deler av kritikken i høringen framstår etter departementets syn mer som en kritikk av Grunnloven § 16 enn av det konkrete lovforslaget i høringsnotatet. Departementet legger til grunn at grunnlovsbestemmelsen legger noen fundamentale føringer for lovgivningen, og det vises til punkt 5.5 i meldingsdelen.

Departementet kan ikke se at verken Grunnloven eller statens menneskerettslige forpliktelser i seg selv er til hinder for at en fører videre systemet med ulike finansieringsordninger, dvs. én ordning for Den norske kirke og en annen ordning for andre tros- og livssynssamfunn.

Dette betyr ikke at Grunnloven § 16 prinsipielt setter sperre for å etablere en felles ordning for finansiering av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Særlig av hensyn til forenkling kan det fremstå som nærliggende å vurdere en felles finansieringsløsning, dvs. enten en felles budsjettstyrt ordning eller en regelstyrt ordning for finansiering. Departementet mener imidlertid at det, praktisk sett, vil være krevende å utforme og praktisere en felles ordning i samsvar med formålene i Grunnloven § 16.

På den ene siden vil en felles, *budsjettstyrt* tilskuddsordning hvor samtlige tros- og livssynssamfunn mottar bevilgninger etter søknad, etter departementets vurdering være krevende å utforme og praktisere uten å utfordre Grunnloven § 16 siste punktum om ikke-diskriminering. Både av hensyn til likebehandling av søknadene og av hensyn til de administrative konsekvensene ville det dessuten være nødvendig å begrense antallet støtte- og søknadsberettigede samfunn kraftig. Det er vanskelig å se for seg at antallskravet med en slik ordning ville kunne settes lavere enn 1000

medlemmer. Med en grense på 1000 medlemmer ville antall tros- og livssynssamfunn, ut fra dagens statistikk, bli redusert til 86, se nærmere i punkt 23.2.1. Departementet mener det, selv med en reduksjon til 86 søknadsberettigede tros- og livssynssamfunn, ville være svært krevende å praktisere en slik ordning på en måte som medfører at tros- og livssynssamfunnene mottar støtte på like vilkår.

På den andre siden mener departementet at en *regelstyrt* budsjettordning for Den norske kirke kan være vanskelig å forene med statens understøttelsesplikt overfor Den norske kirke. Den norske kirke «forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten», jf. Grunnloven § 16 andre punktum. De offentlige tilskuddene til Den norske kirke ivaretar noen bestemte formål, i lys av Den norske kirkes historiske og aktuelle rolle som folkekirke, og kommer til uttrykk i mål for statens bevilgninger:¹

- Den norske kirke skal være en landsdekkende, lokalt forankret kirke.
- Den norske kirke skal ha en oppslutning som bekrefter dens karakter som folkekirke.
- Den norske kirke skal formidle evangelisk-luthersk tro og tradisjon og tilby trosopplæring til alle dømte barn.
- Den norske kirke skal være organisert i samsvar med demokratiske verdier og prinsipper.

Etter departementets syn skjer derfor understøttelsen av Den norske kirke best i en budsjettstyrt ordning som har grunnlag i et lovbestemt finansieringsansvar, men der bevilgningsnivået til en viss grad fastsettes politisk og konkret, som i dag.

Flere instanser har innvendt at også andre tros- og livssynssamfunn er og vil være landsdekkende og bygge på demokratiske verdier, og at det derfor ikke er grunnlag for å forskjellsbehandle Den norske kirke, jf. gjengivelsen av høringsuttalelser i punkt i 15.4. Departementet er ikke uenig i at disse egenskapene også gjelder og/eller kan gjelde andre tros- og livssynssamfunn. Forskjellen ligger i at staten med grunnlag i Grunnloven § 16 *krever* at Den norske kirke blant annet er landsdekkende og demokratisk for å få understøttelse *som folkekirke*, jf. Prop 1 S (2018–2019) og lovforslaget § 10 om formålet med den særlige lovgivningen om Den norske kirke. Det er dette – at staten i og i medhold av Grunnloven § 16 stiller denne typen krav – som etter departementets syn tilsier, og uansett kan forsvare, en

¹ Jf. Prop. 1 S (2018–2019) s. 122

separat ordning for finansiering av Den norske kirke.

Separate tilskuddsordninger må imidlertid utformes slik at andre tros- og livssynssamfunn understøttes «på lik linje» i tråd med Grunnloven § 16 fjerde punktum og i tråd med krav som følger av statens konvensjonsforpliktelser. Det kan argumenteres for at offentlig understøttelse gjennom to ulike ordninger i seg selv, også rettslig sett, utgjør en forskjellsbehandling. Departementet mener imidlertid til at slik forskjellsbehandling i alle tilfelle forfølger formål som er forankret i Grunnloven § 16 og som derfor har en objektiv og rimelig begrunnelse, jf. kravet om ikke-diskriminering (se punkt 5.5.3). Departementet vil dessuten peke på at ulikhetene i ordning naturligvis ikke er til hinder for å tilstrebe likhet i resultat, dvs. nivået på tilskuddene.

I tråd med departementets hovedforslag i høringen tilrår departementet etter dette at de

offentlige overføringene til Den norske kirke fortsatt bør være basert på vanlige budsjettvurderinger fra år til år, at de offentlige tilskuddene til andre tros- og livssynssamfunn baseres på de offentlige overføringene til Den norske kirke, og at tilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke bør være regelstyrt som i dag. Både tilskuddsordningen for Den norske kirke og tilskuddsordningen for de andre tros- og livssynssamfunnene foreslås lovregulert.

I kapittel 15 er forslaget til tilskuddsordning for Den norske kirke framstilt.

Forslaget til tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke er beskrevet i kapittel 16. Departementet har her foretatt noen vesentlige justeringer i forhold til det forslaget som var på høring. Formålet med endringene er å styrke hensynet til likebehandling.

12 Lovgivningens formål og virkeområde

12.1 Gjeldende rett og Ståsett-utvalgets forslag

Som det er redegjort for i punkt 2.6 i meldingsdelen, er det i dag tre lover som primært regulerer tros- og livssynssamfunnene og deres virksomhet, herunder tilskuddsordningene; trossamfunnsloven, livssynssamfunnsloven og kirkeloven.

Verken trossamfunnsloven eller livssynssamfunnsloven har i dag en tydelig formålsbestemmelse. Det har derimot kirkeloven. Etter kirkeloven § 1 er formålet med loven «å legge til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge».

Ståsett-utvalgets lovforslag omhandlet utelukkende tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Utvalget foreslo følgende formålsbestemmelse i loven (se også tilleggsforslaget fra et mindretall):

«Formålet med denne loven er å sikre offentlig finansiering av tros- og livssynssamfunn på likeverdig nivå som Den norske kirke.»¹

Etter gjeldende rett har «registerført trudomsamfunn» (trossamfunnsloven § 19), «andre organiserte trudomssamfunn» (trossamfunnsloven § 19 a) og «livssynssamfunn» (livssynssamfunnsloven § 1) rett til årlig tilskudd fra stat og kommune. Begrepene «trossamfunn» og «livssynssamfunn» er imidlertid ikke definert i verken lovgivningen eller forskriftene. Utviklingen og forvaltningen av tilskuddsordningene har derfor vært basert på en alminnelig forståelse av begrepene og på den veiledningen som finnes i lovenes forarbeider.

Når det gjelder trossamfunnsbegrepet, viste Dissenterlovkomiteen av 1962 til «vanlig språkbruk» og la til at «[i] ordet ligger forutsetningen om at det er tale om en positiv religiøs tro. Et humanitært selskap, eller en forening for antireligiøs propaganda er ikke trossamfunn i lovens for-

stand».² Komiteen karakteriserte for øvrig trossamfunn på følgende vis (s. 28):

«Etter sin egenart tar trossamfunn sikte på en mer dyptgående, varig og omfattende påvirkning av sine medlemmer. Det oppfattes som noe annet og mer betydningsfullt å gå inn i et trossamfunn enn å bli medlem av en eller annen slags forening.»

I det videre lovforarbeidet ble det vektlagt at det neppe var praktisk behov for en definisjon av begrepet.³ I Ot.prp. nr. 59 (1980–81) framhevet Justis- og politidepartementet at «[k]jernen i trossamfunnsbegrepet er at det er et fellesskap basert på religiøs tro, og at det derfor oftest, men ikke alltid, er eksklusivt, dvs. en person kan bare tilhøre ett trossamfunn». I rundskriv G-200/88 uttalte Justis- og politidepartementet følgende om hva som er et trossamfunn i lovens forstand:

«Etter trossamfunnsloven kreves vanligvis at et religiøst trossamfunn må være fast organisert som en menighet som driver jevnlig møtevirksomhet og at menigheten har en fast prest/forstander som er bosatt her i landet. Videre må menigheten føre medlemsfortegnelse.»

Når det gjelder «livssyn» og «livssynssamfunn», bemerket Justis- og politidepartementet at begrepene er nokså vage og upresise.⁴ Departementet mente at det ville være vanskelig å gi et klart og presist uttrykk for innholdet i begrepene i en relativt kort lovtekst og fant ikke grunn til å innføre en definisjon av begrepet livssynssamfunn i loven.

Forarbeidene gir imidlertid noe veiledning om hva som ligger i «livssyn» og «livssynssamfunn». Det framkommer at livssynssamfunn etter norsk rett – i motsetning til trossamfunn – er sekulære eller ikke-religiøse sammenslutninger. Videre sies det:

² Innstilling om lov om trossamfunn (1962)

³ Jf. Ot.prp. nr. 27 (1967 – 68) s. 25

⁴ Ot.prp. nr. 59 (1980 – 81)

¹ NOU 2013: 1 s. 422

«Et livssyn kjennetegnes først og fremst av to forskjellige forhold.

For det første at det tar opp de mer sentrale spørsmål knyttet til menneskelivet. De religiøse samfunnene, iallfall de kristne, vil gjerne knytte dette til Guds eksistens. De ikke-religiøse livssyn vil søke andre veger.

For det andre vil det være et kriterium på et livssyn at det tar standpunkt til sentrale etiske spørsmål og prøver å se disse i sammenheng.

Et livssynssamfunn vil omfatte sammenslutninger organisert rundt medlemmenes felles livssyn. Det vil ofte prøve å systematisere og videreutvikle dette, eventuelt også utbre det.

Departementet vil i denne sammenheng særlig understreke en felles etisk grunnholdning som kriterium på et livssynssamfunn. Rene filosofiske sammenslutninger vil det ikke være naturlig å kalle livssynssamfunn i denne sammenheng. Det samme gjelder for organisasjoner som først og fremst tar sikte på å bekjempe andre livssyn.

Det vil heller ikke være naturlig å gi støtte til organisasjoner som vel kan ha et enhetlig syn på de spørsmål som er nevnt ovenfor, men som i det vesentlige driver virksomhet av annen art, f. eks. politisk eller forretningsmessig.»⁵

Stålsett-utvalget foreslo en felles tilskuddslov for alle tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Disse skulle ha like rettigheter og plikter. Utvalgets lovforslag videreførte ikke skillet mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn, og utvalget vektla at det i dag gjenstår små forskjeller i plikter mellom de to kategoriene trossamfunn.

Utvalgets lovforslag inneholdt definisjoner av begrepene tros- og livssynssamfunn (utkastet § 2-2 om vilkår for tilskudd):

«For å få statstilskudd, må tros- eller livssynssamfunnet oppfylle følgende vilkår:

- Et trossamfunn må være basert på felles forpliktende oppfatninger om tilværelsen der mennesket ser seg selv i relasjon til en gud eller en eller flere transendente makter.
- Et livssynssamfunn må være basert på felles forpliktende oppfatninger om menneskets plass i tilværelsen og holdning til sentrale etiske spørsmål.»

I spesielle merknader til forslaget til lovbestemmelse ga utvalget en omtale av innholdskravet og påpekte blant annet at det var «knyttet til oppfatninger om tilværelsen»:

«Vilkårene er noe forskjellige for trossamfunn og livssynssamfunn. Med formuleringen «felles forpliktende oppfatninger» som felles karakteristikk av både tros- og livssynssamfunn, uttrykkes at oppfatningene er ment å være retningsgivende for medlemmenes liv, og at de er ment å være gyldige eller sanne. Dette innebærer ikke et krav om en test av det enkelte medlems forhold til de felles oppfatningene.»⁶

Utvalget foreslo dessuten videre i forslaget til § 2-2 en eksplisitt avgrensning mot visse typer virksomhet.

«Samfunnet må ikke være dannet eller drives ut fra økonomisk egeninteresse, eller ha som hovedformål humanitært virke, personlig selvutvikling eller helse, kulturell virksomhet eller politisk aktivitet.»

12.2 Forslag i høringsnotatet

Lovforslaget som var på høring høsten 2017, omhandlet flere temaområder enn Stålsett-utvalgets lovforslag. Hovedårsaken til det var at departementet også foreslo ny rammelovgivning om Den norske kirke. Ut fra hensyn til forenkling og likebehandling foreslo departementet at trossamfunnsloven, livssynssamfunnsloven og kirkeloven ble slått sammen til én, felles lov om tros- og livssynssamfunn, og at disse tre lovene dermed ble opphevet.

Departementet mente lovforslaget i hovedsak burde innrettes slik at det ville gjelde nettopp for tros- og livssynssamfunn – for sammenslutninger for kollektiv utøvelse av tro eller livssyn. Lovens formål skulle være å konkretisere og operasjonalisere statens grunnlovsforankrede plikt til å understøtte tros- og livssynssamfunn. Høringsforslaget la dessuten opp til at noen lovbestemmelser skulle gjelde alle tros- og livssynssamfunn, også samfunn som ikke er registrert, eller som ikke krever økonomisk understøttelse. I tillegg inneholdt forslaget visse bestemmelser som omhandlet individuelle rettigheter, dvs. individuell tros- og livssynsfrihet.

⁵ Ot.prp. nr. 59 (1980–81) s. 9

⁶ NOU 2013: 1 s. 420

Departementets forslag til formålsbestemmelse dekket alle bestemmelsene i loven, men forslaget inneholdt dessuten en egen, og mer avgrenset, formålsbestemmelse for kapitlet med rammelovbestemmelser om Den norske kirke. Denne mer avgrensede formålsbestemmelsen måtte kunne føres inn under lovens overordnede formålsbestemmelse. Forslaget til bestemmelse om formålet med lovgivningen om Den norske kirke er omtalt i punkt 20.3.1.

Utgangspunktet for lovforslaget var først og fremst Grunnloven § 16 andre til fjerde punktum, som angår statens forhold til Den norske kirke og til alle tros- og livssynssamfunn. Etter departementets syn burde lovens formålsbestemmelser tydelig referere til dette utgangspunktet. Det mente departementet burde gjelde både lovens kapitelloverskridende formål og det særlige formålet for lovreguleringen av Den norske kirke. Departementet foreslo etter dette følgende formålsbestemmelser:

«Formålet med loven er å understøtte tros- og livssynssamfunn.»

«Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke.»

Når det gjaldt lovforslagets saklige virkeområde, understreket departementet at statens fremste oppgave på tros- og livssynsfeltet er å styrke og beskytte tros- og livssynsfriheten. Det å kunne etablere et tros- eller livssynssamfunn er i prinsippet noe alle er og skal være fri til å gjøre, uten statlig innblanding og regulering. Departementet mente derfor at lovgivningen ikke burde utformes slik at den ga inntrykk av at den hadde ordninger for godkjenning av tros- og livssynssamfunn som sådanne. Tros- og livssynsfeltet er i konstant endring, og mangfoldet av religioner, trosretninger og livssyn i Norge er økende. Å fastsette i lov definisjoner av begrepene *trossamfunn* og *livssynssamfunn*, mente departementet langt på vei ville innebære at også *religion* og *livssyn* ble definert fullt ut. Det ville etter departementets oppfatning være en lite egnet måte å møte dette dynamiske feltet på. Departementet mente likevel at både likebehandlings- og kontrollhensyn talte for at loven burde bygge på en forståelse av hva henholdsvis tros- og livssynssamfunn er. Departementet uttalte i høringsnotatet at

«kjernen i begrepet trossamfunn er at det er et fellesskap basert på en bestemt religion eller trosretning. Med religiøs tro menes en overbevisning om at det finnes en overjordisk virkelighet, det vil si en virkelighet som går utover grensene for det allment sansbare, med avgjørende betydning for mennesket. Religiøs tro avspeiler seg i følelsesmessige opplevelser i møte med det som anses som hellig, i oppfatninger av rett og galt og i syn på mennesket og verden. Det er også et grunnleggende felles trekk at troen kommer til uttrykk i ritualer og annen atferd.

Trossamfunn er sammenslutninger av fysiske personer, og de kjennetegnes av at virksomheten prinsipalt handler om kollektiv religionsutøvelse. I trossamfunn utøves den religiøse troen i fysiske sammenkomster og felles handlinger, ofte på en rituell eller seremoniell måte (virtuelle fellesskap, for eksempel Facebook-grupper, kan dermed ikke anses som trossamfunn i lovens forstand). Trossamfunn vil ofte også søke å utbre troen. Det kreves ikke at et flertall av medlemmene slutter opp om alle sider ved trossamfunnets lære eller praksis, ei heller at et flertall kan sies å være aktive medlemmer.

Et livssynssamfunn er et fellesskap basert på et bestemt sekulært livssyn. Med livssyn menes et sammenhengende sett av oppfatninger om menneskets plass i tilværelsen og sentrale etiske spørsmål. Livssynssamfunn er sammenslutninger av fysiske personer, og de kjennetegnes av at virksomheten prinsipalt handler om å utøve og utvikle livssynet. Livssynet kommer til uttrykk i fysiske sammenkomster. Det kreves ikke at et flertall av medlemmene slutter opp om alle sider ved samfunnets livssyn og standpunkter i konkrete spørsmål, ei heller at et flertall kan sies å være aktive medlemmer.

Organisasjoner som i det vesentlige driver politisk, humanitær, kulturell eller forretningsmessig virksomhet, regnes ikke som tros- eller livssynssamfunn. Heller ikke organisasjoner som primært skal fremme helse eller selvutvikling, eller organisasjoner som har bekjempelse av religion eller livssyn som hovedformål, anses som tros- eller livssynssamfunn. Det samme gjelder rene filosofiske organisasjoner, f.eks. der medlemmene kun deler en filosofisk grunnholdning, eller som i hovedsak handler om å diskutere filosofiske spørsmål.»

Departementet foreslo i høringsnotatet en definisjon av begrepene «trossamfunn» og «livssyns-

samfunn», både ved en positiv angivelse av hvilke sammenslutninger som skal defineres som tros- og livssynssamfunn, og ved en eksplisitt avgrensning mot ulike typer organisasjoner som ikke skal omfattes. Departementet understrekte at også andre organisasjoner enn tros- og livssynssamfunn kan være vernet av tros- og livssynsfriheten, og at enhver sammenslutning selvsagt har rett til å drive sin virksomhet så lenge den er lovlig.

Forslaget innebar at ulike lovbestemmelser skulle ha ulike virkeområder. Noen bestemmelser skulle gjelde alle tros- og livssynssamfunn, noen skulle bare gjelde registrerte tros- og livssynssamfunn, mens andre bare rettet seg mot Den norske kirke. Departementet foreslo derfor at loven ble delt inn i kapitler, og at kapitlenes ulike rekkevidde skulle angis i bestemmelsen om lovens virkeområde.

Departementet foreslo dessuten at loven ikke skulle gjelde for Svalbard.

12.3 Høringsinstansenes syn

Det var bred oppslutning om forslaget om å erstatte dagens tre lover med én ny og felles lov om tros- og livssynssamfunn. Noen av de kirkelige instansene mente at den særlige lovgivning om Den norske kirke fortsatt burde gis i en egen lov, og gikk mot forslaget. Oppslutningen om forslaget var imidlertid større blant instansene i Den norske kirke enn blant alle instanser sett under ett. Både Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL), Norges Kristne Råd (NKR), Muslimsk Dialognettverk (MDN) og majoriteten av tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke som sendte inn hørings svar, støttet også forslaget.

Kirkemøtet uttalte blant annet følgende:

«Kirkemøtet viser til at Kirkemøtet tidligere har gått inn for at Stortinget bør regulere Den norske kirke i en egen lov. Kirkemøtet har merket seg departementets konklusjon og tilbakemeldinger fra andre tros- og livssynssamfunn, blant annet i høringsuttalelsene fra Norges Kristne Råd og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, og vil derfor ikke problematisere at kirkeloven blir tatt inn i én felles og helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn.

Kirkemøtet er enig i at de materielle vurderingene av reguleringsbehovet vil være det samme enten «kirkeparagrafene» gis i en egen lov eller i et eget kapittel i en felles lov. Kirkemøtet mener at det da er avgjørende viktig å

samle bestemmelsene som kun retter seg mot Den norske kirke i et eget kapittel i den nye trossamfunnsloven, for å ivareta Den norske kirkes behov for overordnede rammebestemmelser om kirkens «ordning».

STL uttalte at de:

«ser det som nødvendig og positivt at det kommer en felles lov på tros- og livssynsfeltet. Dette bygger på at Den norske kirke nå er et selvstendig rettssubjekt, og at vi har et tros- og livssynsmangfoldig samfunn der både minoritet og majoritet skal finne sin plass. En felles lov legger til rette for at mest mulig av lovreguleringen gjelder for både Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene.»

Flesteparten av høringsinstansene sa seg enig i at lovens formål skulle være å understøtte tros- og livssynssamfunn. Oppslutningen var særlig høy blant instansene i Den norske kirke, men også et flertall av de andre tros- og livssynssamfunnene som sendte inn hørings svar, støttet forslaget.

NKR mente imidlertid at:

«Formålet med loven er (...) for snevert beskrevet sett i forhold til loven i sin helhet. Den er ikke bare en tilskuddslov, men inneholder bestemmelser som regulerer forholdet mellom tros- og livssynssamfunnene og myndighetene. Dette perspektivet bør inn i formuleringen om lovens formål.»

STL ønsket at:

«lovens formål endres til: «Lovens formål skal være å understøtte tros- og livssynssamfunnene på lik linje.» Dette vil være mer i tråd med premisset om likebehandling som står i Grunnlovens paragraf 16. Den norske kirke tar disSENS på dette, og det henvises til Kirkerådets eget hørings svar.»

Både Buddhistforbundet, Human-Etisk Forbund og MDN var av samme oppfatning som STL.

Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo (TF) sa seg uenig i forslaget og uttalte blant annet:

«Høringsnotatet slår fast at utgangspunktet for en ny felles lov avgrenses til å omfatte «Grunnloven § 16 andre til fjerde punktum, som angår statens forhold til tros- og livssynssamfunn» (7.2.2). Dermed utelates helt eksplisitt grunnlovsbestemmelsens første punktum, «Alle inn-

byggere i riket har fri religionsutøvelse», som har vært faneparagrafen for religionsfrihet i norsk rett, helt siden den ble tatt inn i daværende § 2 under grunnlovsjubileet i 1964. Det teologiske fakultet vil understreke at denne avgrensningen ikke bare utgjør et brudd med den uttalte målsettingen for politikken på tros- og livssynsfeltet – ivaretagelsen av den individuelle og kollektive tros- og livssynsfriheten – men også markerer sluttpunktet for den nåværende trossamfunnsloven § 1, som knesetter prinsippet om alles frihet til å drive «religiøs verksemd» alene eller sammen med andre, på samme måte som de foregående dissenterlovene også knesatte tros- og livssynsfriheten på ulike måter i sine respektive åpningsparagrafer. Fakultetet etterlyser en nærmere begrunnelse for å fjerne denne paragrafen enn det høringsnotatet leverer, både fordi den nåværende paragrafen har en viktig symboleffekt, og fordi fraværet av en eksplisitt kopling til tros- og livssynsfriheten bidrar til å svekke systematikken i hvordan lovverket rammer inn og forvalter tros- og livssynsspørsmål. Norsk rett har ingen annen selvstendig lovtekst som på samme måte har ringvirkninger for den enkeltes tros- og livssynsutøvelse, og å distansere lovteksten fra den gjengse utformingen av denne grunnleggende menneskerettigheten sender uheldige signaler om formålet med statens virksomhet på tros- og livssynsfeltet, ikke bare innenfor lovverket, men også innenfor det bredere politikkområdet. Til tross for at den nåværende trossamfunnsloven ikke gir noen tilleggsrettigheter utover den grunnlovsfestede tros- og livssynsfriheten er det hevet over enhver tvil at det nåværende regelverket har karakter av å være en «religionsfrihetslov», slik Ole Herman Fisknes formulerte det i Karnov: Norsk lovkommentar s.1309 (1996). Tilsvarende fanebestemmelser om tros- og livssynsfriheten finnes dessuten både i den svenske Lag om trossamfund (1998:1593) § 1 («Bestämmelser om religionsfrihet finns i regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna») og i den finske Religionsfrihetslagen (2003:453) § 1 (« Syftet med denna lag är att trygga utövandet av den religionsfrihet som föreskrivs i grundlagen».)»

Lovforslagets definisjon av tros- og livssynssamfunn fikk bred tilslutning i høringen. Oppslutningen om forslaget var størst blant fylkesmennene og instansene i Den norske kirke, men også et

flertall av tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke samt STL og NKR støttet dette.

TF tok opp lovforslagets begrepsdefinisjoner:

«Det teologiske fakultet setter spørsmålsteget ved opprinnelsen til og hensiktsmessigheten ved de foreslåtte kriteriene for registrering inn tatt i § 1, som ikke trekker veksler på den konvensjonelle måten å ramme inn tros- og livssynsfriheten på, hverken i norsk, internasjonal eller andre lands rett. Fakultetet presiserer at de foreslåtte kriteriene utgjør en forbedring fra Ståsett-utvalgets ønske om å legge inn «transsendens» [sic] som avgrensende kriterium for trossamfunn, og ønsker i utgangspunktet velkommen departementets forslag om å ikke definere tro og livssyn fullt ut. Fakultetet vil imidlertid oppfordre departementet til å avstå fra å ta i bruk begrepene «religiøs» og «seku-lær», og heller å ta i bruk «tro og livssyn», som allerede er innarbeidet i norsk rett som den konvensjonelle måten å fortolke de internasjonale bestemmelsene om tros- og livssynsfriheten Norge er bundet av, nærmere bestemt Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 9, og FN-pakten om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18, som begge ble gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven § 2 i 1999. Tro og livssyn utgjør den innarbeidede kjernen av denne rettigheten i norsk rett, og innføringen av «religiøs» eller «seku-lær» risikerer å forrykke denne balansen ved å stille opp krav til nærmere vurderinger av innholdet i den aktuelle troen eller livssynet. Lovfesting av «religion» som innholdskriterium har tidligere vist seg å by på utfordringer for forvaltningen, slik saken om godkjenningen av Humanistiskolen «religiøse» grunnlag under friskolelovens daværende § 2-1 i 2013 illustrerte. Tros- og livssynsfriheten avskjærer statens anledning til å ta stilling til innholdet i den anførte troen eller livssynet, slik høringsnotatet gir inntrykk av å ta sikte på, både i andre punktum, men særlig gjennom tilleggs-kriteriene som stilles opp i § 1 bokstav a-e. Disse tilleggs-kriteriene forutsetter at staten tar stilling til trosinnhold, noe som kolliderer helt grunnleggende med tros- og livssynsfriheten.»

12.4 Departementets vurderinger

Forslaget om å samle lovreguleringen av alle tros- og livssynssamfunn har fått bred støtte i høringen, og departementet viderefører forslaget om én fel-

les lov om tros- og livssynssamfunn, med et eget kapittel med rammelovbestemmelser om Den norske kirke.

Grunnloven § 16 første punktum sier at alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse. Statens fremste oppgave på tros- og livssynsfeltet er å styrke og beskytte tros- og livssynsfriheten. Etter Grunnloven § 16 er staten dessuten forpliktet til å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik ved å understøtte Den norske kirke som folkekirke og å understøtte alle tros- og livssynssamfunn på lik linje.

Formålet med loven om tros- og livssynssamfunn er å konkretisere og operasjonalisere statens aktivt støttende tros- og livssynspolitik. Både forpliktelsen til å understøtte alle tros- og livssynssamfunn og målet om at Den norske kirke, som en evangelisk-luthersk kirke, skal forbli «Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten» bør da avspeiles i lovens formålsbestemmelser. Noen høringsinstanser mente at passusen om understøttelse «på lik linje» i Grunnloven § 16 fjerde punktum burde tas eksplisitt inn i ordlyden i formålsbestemmelsen for hele loven, jf. lovforslaget § 1. I Grunnloven § 16 står plikten til særlig understøttelse av Den norske kirke i andre og tredje punktum og plikten til understøttelse av alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje» i fjerde punktum side om side. Etter departementets syn vil det derfor samsvare best med oppbygningen av Grunnloven § 16 at formålsbestemmelsen for hele loven bruker det felles uttrykket «understøttelse», og at lovkapitlet om Den norske kirke står side om side med lovbestemmelser som skal sikre understøttelse på «på lik linje», for eksempel bestemmelsene om tilskudd i §§ 5 og 22 andre ledd. Videre opprettholder departementet høringsnotatets forslag til formålsbestemmelse for lovkapitlet om Den norske kirke, jf. forslaget § 10 og punkt 20.5.1.

Etter departementets syn er det ikke grunn til å ta inn en overordnet bestemmelse om tros- og

livssynsfrihet i loven her, tilsvarende § 1 i den gjeldende trossamfunnsloven. Den nye loven om tros- og livssynssamfunn er i all hovedsak en tilskuddslov. Tros- og livssynsfriheten er blant annet sikret i Grunnloven § 16 første punktum, se nærmere i punkt 5.2.

Lovgivningen har tidligere ikke inneholdt noen eksplisitt definisjon av begrepene «trossamfunn» og «livssynssamfunn», og forvaltningen har vært basert på en alminnelig forståelse av begrepene og på veiledning i de tidligere lovenes forarbeider. Etter departementets syn er det likevel grunn til at den nye loven et stykke på vei angir hva den legger i hovedbegrepene «trossamfunn» og «livssynssamfunn». Både kontroll-, forutsigbarhets- og likebehandlingshensyn tilsier at loven bygger på en beskrivelse av hva henholdsvis tros- og livssynssamfunn er. Samtidig er det åpenbart krevende å skulle legaldefinere både disse størrelsene og de grunnleggende begrepene «religion» og «livssyn».

Loven bør derfor ikke legge opp til at forvaltningen skal gå langt i å vurdere *innholdet* i en tro eller et livssyn. Da vil en fort kunne utfordre tros- og livssynssamfunnenes tros- og livssynsfrihet. Definisjonen i loven bør i stedet, og i tråd med formålet med loven, legge vekt på felles *utøvelse* av tro og livssyn i praksis. I tråd med dette har departementet, sammenlignet med forslaget som ble sendt på høring, justert og forenklet forslaget til definisjoner i § 1. De nye legaldefinisjonene tar i hovedsak sikte på å videreføre gjeldende rett. Det er likevel forutsatt at tros- og livssynssamfunn som ønsker å få vigselfrett og kreve tilskudd, må bli registrert på nytt etter den nye lovens bestemmelser, men det er også gitt overgangsbestemmelser, jf. lovforslaget § 23 tredje ledd. Og når en registreringssøknad behandles, må det vurderes konkret om den aktuelle sammenslutningen faller inn under de nye definisjonene i § 1.

13 Medlemskap, tilhørighet og barns medbestemmelse i tros- og livssynsspørsmål

13.1 Gjeldende rett

13.1.1 Medlemskap og tilhørighet

Det materielle innholdet i bestemmelsene om tilhørighet og medlemskap i trossamfunnsloven og dagens kirkelov har ikke vært vesentlig endret siden trossamfunnsloven ble vedtatt i 1969.

Trossamfunnslovens første kapittel gir regler om medlemskap og tilhørighet. Disse bestemmelsene regulerer blant annet inn- og utmelding i trossamfunn (§§ 3, 6 og 9), barns tilhørighet til trossamfunn (§ 5), forbud mot dobbeltmedlemskap (§ 8), krav om norsk statsborgerskap eller bosted i riket og at trossamfunnets egne medlemskapsvilkår må være oppfylt (§ 7). Et sentralt formål med mange av bestemmelsene er å klarlegge grunnlaget for å beregne tilskudd.

Noen av reglene i trossamfunnsloven gjelder også for Den norske kirke, men kirkeloven § 3 gir særlige bestemmelser om tilhørighet og medlemskap for Den norske kirke. Kirkeloven bestemmer blant annet at barn anses å høre inn under Den norske kirke så fremt én av foreldrene er medlem, jf. § 3 nr. 2. Dette omtales gjerne som «forrangsbestemmelsen». Videre har kirkeloven bestemmelser om at et barn blir medlem av Den norske kirke når det er døpt, at medlemskap i kirken forutsetter dåp (§ 3 nr. 5 og 7) og at personer som er medlem i eller anses å høre inn under Den norske kirke, skal registreres i et sentralt medlemsregister (§ 3 nr. 10). I tillegg gir kirkeloven regler om inn- og utmelding (§ 3 nr. 6 og 8).

Taushetsplikten etter lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering (folkeregisterloven) § 9-1 omfatter opplysninger om slektskapsforhold, herunder om hvem som er den registrerte personens barn. Etter folkeregisterloven § 10-2 kan taushetsbelagte opplysninger utleveres til «offentlige myndigheter og virksomheter og til private virksomheter som har hjemmel i lov til å innhente

opplysninger fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt».

I folkeregisterloven § 13-1 tredje ledd er det gitt følgende overgangsbestemmelse om utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret:

«Vedtak om utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret truffet med hjemmel i lov 16. januar 1970 nr. 1 om folkeregistrering, bortfaller ett år etter at denne loven trer i kraft. Der som parten innen dette året har søkt om tilsvarende utlevering av opplysninger, gjelder vedtaket frem til registermyndigheten har truffet vedtak i saken.»

Folkeregisterloven trådte i kraft 1. oktober 2017. Loven åpner ikke for at den generelle overgangsperioden etter § 13-1 tredje ledd kan forlenges.

Frem til 1. oktober 2018 mottok Den norske kirke digitale fødselsmeldinger direkte fra Folkeregisteret. Koblet med medlemsinformasjon registrert på foreldre, var det dermed mulig å føre tilhørende inn i kirkens medlemsregister. Bestemmelsene om tilhørighet og medlemsregisterføring i kirkeloven gir ikke Den norske kirke hjemmel til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret. Heller ikke andre trossamfunn har en slik hjemmel i gjeldende trossamfunnslov.

Livssynssamfunnsloven har ikke bestemmelser som regulerer medlemskap og tilhørighet, men fastslår i § 5 første ledd at tilskudd bare kan kreves for «medlemmer som er norske riksborgarrar eller som har bustad i riket, og som ikkje samstundes høyrer til Den norske kyrkja, eller eit anna samfunn som får tilskot etter lova her eller etter lov av 13. juni 1969 nr. 25 om trudomssamfunn og ymist anna». Videre gir § 5 annet ledd departementet hjemmel til å gi regler om blant annet hvor mange medlemmer et livssynssamfunn må ha for å få tilskudd, og om føring av medlemslister.

13.1.2 Barns selvbestemmelse og medbestemmelse i tros- og livssynsspørsmål

Etter både trossamfunnsloven § 3 og kirkeloven § 3 har barn rett til å bestemme innmelding i og utmelding fra trossamfunn fra fylte 15 år. Tilsvarende 15-årsregel finnes i barneloven § 32 om selvbestemmelse om medlemskap i foreninger og i utdanningsspørsmål.

Barnets rett til inkludering og medvirkning gjelder uavhengig av den religiøse myndighetsalderen på 15 år. Barn har en selvstendig religions- og livssynsfrihet, jf. Barnekonvensjonen artikkel 14. Barnet skal bli hørt og dets mening tillegges vekt i saker som omhandler dem, i takt med deres alder og modenhet. Dette følger av Grunnloven § 104, Barnekonvensjonen artikkel 12 og barneloven § 31. Foreldrene skal etter barneloven § 33 gi barnet større rett til å bestemme selv i takt med alderen og barnets modenhet. Det vises også til framstillingen av Barnekonvensjonen, se særlig punkt 5.3.3.

13.2 Ståsett-utvalgets forslag

I Ståsett-utvalgets utredning ble både medlemskap i tros- og livssynssamfunn og barns rettigheter og interesser i tros- og livssynsspørsmål tematisert. Utvalget foreslo blant annet å oppheve forrangsbestemmelsen i kirkeloven, å avvikle både ordningen med automatisk tilhørighet for barn og ordningen med fødselsmeldinger (det at jordmor eller lege på fødselsmeldingen til folkeregisteret skal gi melding om foreldrenes, eventuelt mors eller fars trossamfunnstilhørighet, og at denne meldingen så sendes videre til vedkommende trossamfunn), og å innføre et krav om skriftlig samtykke fra fylte 12 år for inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn. Videre inneholdt utvalgets lovforslag en bestemmelse om at dobbeltmedlemmer, dvs. personer som er registrert som medlem i flere tros- eller livssynssamfunn, skal tilskrives av staten og gis mulighet til å avklare hvilket samfunn som skal få tilskudd. Ved fortsatt dobbeltmedlemskap etter en slik avklaringsrunde skulle ingen av samfunnene motta tilskudd for vedkommende.

Utvalget foreslo videre at kun personer som er bosatt i Norge, skal telle med i beregningen av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. I begrunnelsen for forslaget vektla utvalget at datagrunnlaget og kontrollmulighetene kan være utfordrende når det gjelder norske

statsborgere bosatt i utlandet, og at den religiøse og livssynsmessige betjeningen som samfunnene yter, i første rekke omfatter personer som bor i Norge.

Utvalget vurderte også å innføre en aldergrense på 15 eller 18 år for tilskuddstellende medlemskap, men fant ikke å ville anbefale dette av hensyn til anerkjennelsen av barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn og de omfordelingsvirkningene utvalget mente ville følge av et slikt forslag; trossamfunn med mange barn ville tape på omleggingen, mens trossamfunn med få barn ville tjene på omleggingen.

13.3 Forslag i høringsnotatet

13.3.1 Medlemskap og tilhørighet

Departementet mente i høringsnotatet at det var behov og mulighet for å forenkle og samordne reglene om tilhørighet og medlemskap i tros- og livssynssamfunn. Bestemmelsene som regulerer disse spørsmålene, burde etter departementets syn i utgangspunktet være felles for alle tros- og livssynssamfunn.

Departementet viste til hovedforslaget om at tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke fortsatt skal gis som støtte per medlem. Dette forslaget vil blant annet innebære at det å tilhøre eller være medlem i et tilskuddsberettiget tros- eller livssynssamfunn, utløser tilskudd etter loven. Departementet påpekte at en slik tilskuddsordning vil medføre et fortsatt behov for lovregulering, for eksempel kreves regler om inn- og utmelding og hvem det kan kreves tilskudd for. Departementet mente ellers at loven bør gi visse regler om inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn som gjelder uavhengig av om samfunnet er registrert eller mottar tilskudd.

Etter lovforslaget ville følgende regnes som tilskuddstellende medlemmer: personer som har fylt 15 år, som er bosatt i riket, som selv har meldt seg inn i tros- eller livssynssamfunnet (eller som har blitt innmeldt av foreldre eller verge), og som ikke samtidig er medlem i Den norske kirke eller et annet registrert tros- eller livssynssamfunn. Departementet påpekte i høringsnotatet at lovforslaget ikke ville være til hinder for at tros- og livssynssamfunn kan ha interne regler for medlemskap, for eksempel krav om en viss alder, aktiv deltakelse eller annet, eller egne regler om framgangsmåten for innmelding. Når det gjelder utmelding, foreslo departementet en egen bestemmelse om at dette alltid skal kunne skje skriftlig. Formålet med bestemmelsen var å sikre

at utmeldingsretten blir reell, og at det ikke skal være praktisk vanskelig å melde seg ut av et tros- eller livssynssamfunn. En skriftlig erklæring skal alltid være nok.

I høringsnotatet påpekte departementet at kontrollen med tilskuddsgrunnlaget – hvem det kan kreves tilskudd for – bør kunne gjennomføres på en enklere og bedre måte enn i dag. Departementet varslet at en vil vurdere nærmere om det kan være hensiktsmessig å tilrettelegge for at inn-sending av medlemsopplysninger kan skje elektronisk i en Altinn-løsning eller tilsvarende, men det ble ikke fremmet konkrete forslag i høringsnotatet.

En rettighetsbasert tilskuddsordning som utmåles som tilskudd per medlem, krever i utgangspunktet et fortsatt forbud mot tilskuddsmessig dobbeltmedlemskap. I høringsnotatet ble det pekt på at omfanget av dobbeltmedlemskap blant annet vil kunne reduseres ved å innføre en 15-årsgrense for tilskuddstellende medlemskap, men at det likevel vil være behov for å klargjøre hvem som eventuelt skal få utbetalt tilskudd for medlemmer som fortsatt står oppført i to eller flere registrerte samfunn. Departementet signaliserte at den gjeldende ordningen kunne forenkles betydelig ved at det for det aktuelle året ikke utbetales tilskudd for medlemmer som står oppført som medlem i to eller flere samfunn. Spørsmålet ble forutsatt regulert i forskrift.

Departementet viste i høringsnotatet til at det i dag ikke lenger er praktiske problemer knyttet til å finne ut hvor mange av samfunnets medlemmer som er over en bestemt alder. I tillegg ble det vist til at reglene om barns tilhørighet i de tre lovene dels er forskjellige og ikke lette å samordne. Departementet mente derfor at en 15-årsgrense (dagens religiøse myndighetsalder) for tilskuddstellende medlemskap burde innføres av hensyn til forenkling, likebehandling og ensartede regler i en felles lov. Departementet understreket at det i forslaget om å innføre en 15-årsgrense for tilskuddstellende medlemskap ikke lå en svekkelse av statens anerkjennelse av barns reelle tilknytning til tros- eller livssynssamfunn, og at samfunnene ville stå fritt til også å bruke tilskuddsmidlene på tros- og livsynsbetjening og aktiviteter for barn, for eksempel trosopplæring.

Reglene i dagens lovgivning som retter seg mot barns tilhørighet ble etter dette i høringsnotatet foreslått opphevet. Forslaget hadde som virkning at problemstillingene som knytter seg til den gjeldende forrangsbestemmelsen i kirkeloven, ikke lenger ville være aktuelle. Også Ståsett-utvalgets forslag om å oppheve den lovregulerte ord-

ningen med automatisk tilhørige, ville da i realiteten være fulgt opp. Dersom barn under 15 år ikke skulle inngå i grunnlaget for registrering av tros- og livssynssamfunn, eller i tilskuddsgrunnlaget, vil det ikke være behov for at loven tar stilling til hvilket samfunn et barn hører til dersom foreldrene har ulik tilhørighet eller ingen tilhørighet til et tros- og livssynssamfunn. Høringsnotatet ga en beskrivelse av de økonomiske konsekvensene og omfordelingsvirkningene samfunnene imellom av forslaget om at det bare skulle kunne kreves tilskudd for medlemmer over 15 år.

Høringsforslaget om lovbestemte vilkår for medlemskap i forbindelse med registrering og tilskudd, herunder innføring av en 15-årsgrense, hadde ikke betydning for tilskudd til Den norske kirke. Forslaget om at bare personer som hadde fylt 15 år, skulle kunne inngå i registrerings- og tilskuddsgrunnlaget for andre tros- eller livssynssamfunn, fikk imidlertid indirekte betydning også for Den norske kirke ved at bare medlemmer og tilhørige som hadde fylt 15 år, skulle inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre samfunn. I tillegg ville loven ikke lenger regulere barns tilhørighet til trossamfunn, slik at også Den norske kirke – på linje med andre tros- og livssynssamfunn og uten hjemmel i lov – kunne fastsette egne, interne regler for medlemskap og barns tilhørighet.

13.3.2 Barns selvbestemmelse og medbestemmelse i tros- og livssynsspørsmål

Departementets forslag i høringsnotatet innebar en videreføring av gjeldende religiøse myndighetsalder på 15 år. Videre ble det foreslått at loven skulle tydeliggjøre at barns rett til medvirkning også gjelder i saker om tro og livssyn. En slik bestemmelse ville i prinsippet være overflødig, men departementet mente at det på dette området var viktig å understreke trossamfunnenes forpliktelse til ikke å krenke barns religionsfrihet (jf. Barnekonvensjonen artikkel 14) og blant annet sikre barns rett til medvirkning (jf. Barnekonvensjonen artikkel 12).

Departementet var mer i tvil om det også burde innføres et krav om samtykke fra barn som er fylt 12 år til inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn, slik Ståsett-utvalget foreslo. Det ble vist til barneloven § 41, hvor det er innført krav om samtykke fra barn over 12 år i avgjørelse om å dra på utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar. Departementet ba særskilt om høringsinstansenes syn på om det burde innføres

et tilsvarende krav om samtykke når det gjelder inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn.

13.4 Høringsinstansenes syn

13.4.1 Medlemskap og tilhørighet

Et flertall av instansene som avga høringsuttalelse, var uenig i forslaget om at den gjeldende lovregulerte ordningen om barns tilhørighet til trossamfunn oppheves. Instanser i Den norske kirke utgjorde den største delen av dette flertallet, men nær halvparten av tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke sa seg også uenig i forslaget.

Flere tros- og livssynssamfunn og instanser i Den norske kirke uttrykte på den andre siden støtte til forslaget i høringsnotatet. Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) ga også sin tilslutning til forslaget. Blant tros- og livssynssamfunnene var det for øvrig relativt mange som ikke ga uttrykk for en oppfatning om forslaget. Flesteparten av fylkesmennene som avga høringsuttalelse, var enige i at den lovregulerte tilhørighetsordningen bør oppheves. Forslaget fikk også støtte fra Barneombudet.

Kirkemøtet uttalte:

«Kirkemøtet er enig i at forrangsbestemmelsen for Den norske kirke bør oppheves. Der begge foreldrene er medlem av samme tros- eller livssynssamfunn, bør imidlertid barns tilhørighet i samme tros- eller livssynssamfunn videreføres. Kirkemøtet viser til Barnekonvensjonen art. 14.

Kirkemøtet mener forslaget om å oppheve tilhørighetsordningen som sådan, ikke tilstrekkelig anerkjenner barns rett til religionsutøvelse. Det kan skape et inntrykk av at tro er forbeholdt voksne, noe Kirkemøtet mener er uheldig. Kirkemøtet går imot forslaget om at den lovregulerte ordningen med barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves.

Kirkerådet har tidligere uttalt: «Kirkerådet mener at tros- og livssynssamfunn uansett bør ha lovhjemmel til å få opplysninger om medlemmers barn også før disse er meldt inn som medlemmer, slik at tros og livssynssamfunn kan invitere medlemmers barn til dåp, trosopp-læring mv. Dette er viktig for å kunne ivareta Den norske kirkes rolle som folkekirke. Kirkerådet antar at en slik ordning, av personvern-hensyn, krever hjemmel i lov.»

Etter at ny folkeregisterlov ble vedtatt, er det tydelig avklart hvilke opplysninger som

kun skal kunne utleveres med hjemmel i lov. Dette gjelder alle opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Det er på det rene at informasjon om familierelasjoner (foreldre/barn) er definert som informasjon underlagt taushetsplikt, jf. folkeregisterloven § 9-1 annet ledd og Prop. 164 L (2015–2016) side 40. Kirkemøtet ber derfor om at hjemmelen som sikrer at alle tros- og livssynssamfunn får melding fra Folkeregisteret hver gang medlemmer av trossamfunnet får barn videreføres i ny lov. [...]

Kirkemøtet støtter forslaget om at tros- og livssynssamfunnene selv fastsetter vilkår for medlemskap og fremgangsmåte for innmelding i samfunnet, slik at loven fortsatt skiller mellom krav knyttet til medlemskap etter samfunnets interne regler og lovgitte krav til medlemskap som innfrir vilkår for tilskudd etter loven. Kirkemøtet anser det som hensiktsmessig å presisere i loven at utmelding alltid skal kunne skje skriftlig, slik det i dag er gjort i kirkeloven § 3 nr. 8. Kirkemøtet mener staten bør legge til rette for at tros- og livssynssamfunn kan etablere selvbetjeningsløsninger for elektronisk inn- og utmelding.»

Norges Kristne Råd (NKR) sa seg uenig i forslaget, men støttet likevel alle enkelthetene i forslaget til ny § 2:

«NKR støtter at forrangsbestemmelsene for Den norske kirke oppheves, men mener det er viktig at tros- og livssynssamfunnene har lovhjemmel til å få opplysninger om medlemmers barn også før disse registreres som medlemmer. [...]

Etter NKRs oppfatning er det utfordrende å balansere et barns rett til religionsfrihet opp mot foreldreretten. Vi mener i den forbindelse at det er særlig grunn til å merke seg Barnekonvensjonens artikkel 12 [og] Art 14.[...] Det er ikke uvanlig at barn i alderen 12-15 år utvikler en personlig forankret tro med tilhørighet til trossamfunn og dets miljø. Dette forhold ble også påpekt av et mindretall i Dissenterlovskomiteen. Dette mindretallet fremmet i sin tid et tilsvarende forslag. Det kan ikke utelukkes at foreldre kan endre livssyn og slutte seg til en trosretning et barn i denne alderen ut fra sin kunnskap vil oppleve svært problematisk både tros- og miljømessig. Et annet forhold av betydning er konflikter mellom foreldre om tros- og livssynstilhørighet ved for eksempel samlivsbrudd.

NKR støtter derfor at barns rett til medbestemmelse etter fylte 12 år styrkes på den måten dette er uttrykt i forslag til § 2 1. ledd 3. punktum.

NKR støtter på denne bakgrunn alle enkeltheter i forslag til § 2, men ber departementet vurdere om § 2 2. ledd kan være overflødig. Vi mener imidlertid at barneloven også bør endres ved at det tas inn et punkt tilsvarende § 2 1. ledd 3. punktum i denne.

Ettersom barn etter dette forslaget fremdeles kan bli innmeldt i tros- eller livssynssamfunn av foreldre, og vedbli og være medlem etter fylte 15 år, vil det på sikt ikke utgjøre noen forskjell med tanke på mulige dobbeltregistreringer. Den viktigste kilden til forviklinger og dobbeltmedlemskap knyttet til barn, har vært forrangsbestemmelsen i dagens kirkelov § 3.»

Pinsemenigheten Filadelfia Auklandshamn, som også gikk imot forslaget, uttalte:

«Lovforslaget overser barns åndelige behov og behovet for en kirkelig tilhørighet. Det er en selvfølge for oss å formidle tro og tilby kirkelige handlinger for barn under 15 år. Vi synes ikke det skal være noen nedre aldersgrense.»

Presteforeningen sa seg uenig i forslaget, men mente det var rimelig at staten stiller krav om at etablering av barns medlemskap i tros- og livssynssamfunn forutsetter en aktiv handling fra foreldrenes side:

«Presteforeningen mener at det er rimelig at staten enten gjennom lov eller forskrift krever at det å melde barn inn i et tros- og livssynssamfunn er en aktiv handling fra foreldre med foreldreansvar, slik at tros- og livssynssamfunn ikke kan lage interne regler der man blir født til medlemskap uten foreldrenes aktive innmelding av barnet. Samtidig mener Presteforeningen at trossamfunn må kunne få oversikt over tilhørende barn av medlemmer av trossamfunnet. De tilhørende skal ikke telles med i medlemsgrunlaget for tilskudd, men foreldrene til tilhørende barn må kunne få informasjon og invitasjon til religiøs eller livssynsmessig opplæring i regi av tros- og livssynssamfunnet.»

STL uttalte:

«STL* støtter at den gjeldende lovregulerte ordningen om barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves for alle tros- og livs-

synssamfunn inkludert Den norske kirke. *Den norske kirke ønsker en videreføring av tilhørighetsordningen, men ønsker at forrangsbestemmelsen for Den norske kirke opphører jf. Høringssvaret fra Kirkerådet.»

Blant tros- og livssynssamfunnene som var enige i departementets forslag, ble det argumentert ut fra hensynet til barn og unges trosfrihet. Det ble også framholdt at etablering av tilhørighet til et trossamfunn bør kreve en aktiv handling. Holistisk Forbund uttalte:

«Holistisk Forbund er veldig opptatt av barns og unges trosfrihet. Vi støtter at nåværende ordning oppheves.»

Zen Fredrikstad skrev:

«Barn bør ikke automatisk innmeldes i noe samfunn. Foresatt må gjøre en aktiv handling. De unge bør opplyses om at de kan ta selvstendig nytt valg når de er gamle nok.»

Humanistisk Ungdom uttalte:

«Vi ser det som meget positivt at forslaget legger opp til at tilhørighet forsvinner og at det ikke gis støtte for medlemmer under 15 år. Dette er en viktig anerkjennelse av at det først er når man blir 15 år man får lov til å melde seg inn og ut av tros- og livssynssamfunn selv. Endringen er en forsterkning av prinsippet om at man må melde seg inn selv og fjerner de økonomiske insentivene for å registrere barn. Endringen vil forhåpentligvis innebære at nye medlemmer hos oss (og Human-Etisk Forbund) i fremtiden ikke vil måtte få beskjed om medlemskap (eller tilhørighet) i trossamfunn de ikke visste de var medlem av. Det er videre helt naturlig at 15 åringer vil måtte stadfeste (aktivt) at man ønsker det om et eventuelt «bar-nemedlemskap» skal videreføres og gis statstilskudd for. Med antallet barn og ungdomsorganisasjoner i andre felt kan det ikke være til hinder for barn og ungdomsarbeid i tros- og livssynssamfunnene.»

Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo, som også støttet forslaget om å oppheve den lovregulerte tilhørighetsordningen, uttalte:

«Reglene for medlemskap i tros- og livssynssamfunn hører inn under det enkelte samfunns

selvråderett, og bør ikke være gjenstand for statlig regulering.»

Nær halvparten av instansene som sendte inn høringssvar, var uenige i forslaget om at bare personer som har fylt 15 år, skal telle med i beregningen av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Det var imidlertid også en betydelig andel av instansene som sa seg enig i forslaget. Motstanden var størst blant regionale og sentrale instanser i Den norske kirke og blant tros- og livssynssamfunnene utenom kirken. Et klart flertall av fylkesmennene støttet forslaget. Det fikk også støtte fra et flertall av kommunene.

Blant dem som var uenige i departementets forslag om at bare personer som er fylt 15 år, kan være tilskuddstellende medlemmer, var begrunnelsen stort sett knyttet til at medlemskap ikke bør være aldersavhengig, og at samfunnene bør få støtte for barn når de betjener barn og driver barne- og ungdomsarbeid.

Betel menighet skrev:

«Vi tilbyr de under 15 år kirkelige handlinger, på lik linje med de som er over 15 år. Ut fra dette bør det ikke være aldersgrense for berettiget støtte.»

Filadelfiamenigheten Eydehavn uttalte:

«Det er urimelig tiltak da vi som menighet har et stort og rikt barn- og ungdomsarbeid, som betyr at vi har like stort behov av støtte for de under 15 år som for de over 15 år, begge disse aldersgrupper er i felles samlinger og engasjement så derfor er det urimelig at tilskudd skal fjernes for å gjelde ungdom/barn under 15 år.»

Barneombudet støttet som sagt forslaget om å oppheve tilhørighetsordningen, men ombudet mente samtidig at også barn under 15 år bør telle med ved registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

Vågan kommune, som støttet departementets forslag om at bare personer som har fylt 15 år, skal telle med i beregningen av tilskudd, uttalte:

«På bakgrunn av ulike kriterier for å bli medlem i ulike tros- og livssynssamfunn er det hensiktsmessig at det settes en aldersgrense for tilskuddsberettigelse, tilsvarende den som gjelder for selv å melde seg inn og ut av tros- og livssynssamfunn. Det kan imidlertid reises spørsmål om dette er en nedvurdering av barns plass i tros- og livssynssamfunnene. Til det kan

det bemerkes at barns rettigheter ikke uttrykkes i hvorvidt deres medlemskap medfører økonomisk støtte til de tros- og livssynssamfunnene de tilhører. Det forutsettes at beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunnene baseres på det offentliges kostnader til Den norske kirke, fordelt på dens medlemmer over 15 år.»

13.4.2 Barns selvbestemmelse og medbestemmelse i tros- og livssynsspørsmål

Barneombudet var for så vidt ikke uenig i en videreføring av dagens religiøse myndighetsalder på 15 år, men savnet en vurdering av spørsmålet. Ombudet viste videre til at det er behov for en helhetlig gjennomgang av aldersgrensene i barneloven og i særlovene, og at aldersgrense for barns selvbestemmelse i ny trossamfunnslov bør være en del av en slik gjennomgang.

Kirkemøtet uttrykte støtte til «å videreføre bestemmelsen om at den som er over 15 år kan melde seg inn i eller ut av tros- eller livssynssamfunn».

Det var få merknader knyttet til forslaget om å lovfeste barnets rett til å bli hørt. Norges Kristne Råd ba departementet vurdere om bestemmelsen er overflødig. Barneombudet støttet lovfestingen av barns rett til å bli hørt og viste til at presiseringen er viktig for å oppfylle Barnekonvensjonens bestemmelser om barns religionsfrihet etter artikkel 14, barns rett til å bli hørt etter artikkel 12 og dessuten viktig for å vurdere hva som er barnets beste i samsvar med artikkel 3. Ombudet var videre enig i at det er viktig at barns rett til å bli hørt presiseres i loven:

«Våre erfaringer fra andre områder har vist oss at det er nødvendig å regulere høring av barn eksplisitt i særlover for at dette skal oppfylles. Vi mener rettspedagogiske hensyn må tillegges vekt, og at det er nødvendig å lovfeste også det jurister mener kan være overflødig.»

Også Kirkemøtet støttet forslaget om å harmonisere bestemmelsene i trossamfunnsloven med barneloven og Barnekonvensjonens bestemmelser om barnets rett til å bli hørt i saker som gjelder deres religiøse tilhørighet.

Det var få høringsinstanser som kommenterte forslaget om at barn som har fylt 12 år, må gi samtykke til inn- og utmelding. Barneombudet framhevet at forholdet mellom 15-årsgrensen for inn- og utmelding og forslaget til «samtykke-regel»

kunne bli vanskelig å praktisere. Ombudet stilte spørsmål om en regel som medfører at barna kan nekte utmelding dersom foreldrene ønsker det, og foreldrene kan nekte innmelding dersom barnet ønsker det, er til barnets beste. Ombudet oppsummerte slik:

«Samtykkekravet her betyr i kort at barn og unge får en nektelsesrett, men ikke en rett til selv å melde seg inn eller ut. Dette fremstår som lite konsistent og det kan spørres om disse reglene er til barnets beste. Det kan være at nektelsesrett får noen negative konsekvenser om barnet ikke melder seg ut, men resten av familien gjør det.»

Kirkemøtet hadde tilsvarende innvending:

«Kirkemøtet mener at det ikke bør innføres et krav om at barn som har fylt 12 år, må gi samtykke til inn- og utmelding. Det vil innebære at barn over 12 år får selvbestemmelsesrett når det gjelder utmelding og innmelding som foreldrene ønsker, men ikke over inn- og utmeldinger som de selv ønsker. Det kan være at en slik nektelsesrett vil kunne få negative konsekvenser dersom et barn ikke melder seg ut av et trossamfunn, som foreldrene i tråd med foreldreansvaret mener at barnet ikke bør være medlem av lenger.»

13.5 Departementets vurderinger

13.5.1 Om lovregulering av medlemskap og tilhørighet

Departementet legger til grunn at loven fortsatt skal stille vilkår for medlemskap som inngår i grunnlaget for registrering av tros- og livssynssamfunn, og som utløser rett til tilskudd etter loven. Samtidig skal tros- og livssynssamfunnene naturligvis kunne fastsette egne krav til medlemskap og til framgangsmåte ved inn- eller utmelding. Dette følger av tros- og livssynsfriheten. Det ligger dermed innenfor statens oppgave å avgjøre i lovs form hvilke kriterier som skal legges til grunn for beregningen av et medlemsbasert tilskudd fra staten, se lovforslaget § 5 tredje ledd, jf. § 4 første ledd, men det ligger utenfor statens oppgave å generelt lovregulere vilkår for medlemskap i tros- og livssynssamfunn.

De ulike tros- og livssynssamfunnene har ulike syn på om barn skal regnes som medlemmer av samfunnet eller ikke. I enkelte samfunn er dette viktige teologiske eller læremessige spørsmål.

I høringsnotatet viste departementet til at dette var ett av mange hensyn som tilsa at barn under 15 år ikke burde inngå i grunnlaget for registrering og beregning av tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Flere høringsinstanser har imidlertid pekt på at barn også bør telle i tilskuddssammenheng fordi samfunnene også betjener barn og driver barne- og ungdomsarbeid.

Med bakgrunn i høringen vil departementet ikke gå videre med forslaget om at det kun er barn som har fylt 15 år, som skal inngå i grunnlaget for registrering og tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Det innebærer at samfunnene skal kunne kreve tilskudd for alle medlemmer, uavhengig av alder. Vilkåret er at personen det kreves tilskudd for, selv har meldt seg inn i samfunnet eller at vedkommende har blitt innmeldt av den som har foreldreansvaret, jf. lovforslaget § 4 a) og § 5 tredje ledd. I tillegg må vedkommende være bosatt i Norge og ikke samtidig medlem i Den norske kirke eller et annet tros- eller livssynssamfunn, jf. lovforslaget § 4 første ledd b) og c) og § 5 tredje ledd.

I dag er det ikke uvanlig at foreldrene er medlemmer i ulike tros- eller livssynssamfunn. Det har dessuten lenge vært et ønske, både fra Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, at forrangsbestemmelsen i kirkeloven (som går ut på at barnet tilhører Den norske kirke så fremt én av foreldrene er medlem av Den norske kirke), oppheves. Dette betyr at barns tilhørighet ikke like ofte som tidligere vil kunne kan etableres «automatisk» fra fødselen av. Foreldrene må i stedet ta stilling til om barnet skal tilhøre et tros- eller livssynssamfunn, og i så fall hvilket. Departementet mener dette tilsier at det ikke er hensiktsmessig å forsøke å lovregulere hvilket samfunn et barn tilhører som følge av foreldrenes medlemskap. Også hensynet til å minimere tilskuddsmessig dobbeltmedlemskap tilsier at barns tilhørighet til et tros- eller livssynssamfunn baseres på en aktiv handling fra den eller de som har foreldreansvaret. Det vil i praksis si at samfunnene står fritt til å ha egne ordninger for tilhørige. Samfunnene står også fritt til å kreve tilskudd for tilhørige, så fremt personen selv har meldt seg inn eller har blitt innmeldt av dem som har foreldreansvaret, jf. merknadene til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget § 4.

Departementet legger til grunn at lovbestemmelser om medlemskap og inn- og utmelding skal være felles for alle tros- og livssynssamfunn. For Den norske kirke innebærer fraværet av lovregulert tilhørighet at det heller ikke gis særlige lovbestemmelser om tilhørighet til kirken for medlem-

menes barn. Den norske kirke vil imidlertid selv – på linje med andre tros- og livssynssamfunn – kunne fastsette egne regler om barns tilhørighet. Som følge av at medlemstallet i Den norske kirke skal inngå som faktor i beregningen av tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn, jf. lovforslaget § 5 og punkt 16.3, ser departementet det likevel som nødvendig at det lovfestes et særskilt krav til Den norske kirke om å føre et sentralt medlemsregister. Siden loven ikke lenger gir regler om at barn automatisk tilhører Den norske kirke så fremt én eller begge foreldrene er medlem, vil det ikke være et lovpålagt krav om at tilhørende skal inngå i registeret, jf. også merknadene til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget § 17. Dette innebærer at det kun er medlemmer i Den norske kirke, og ikke tilhørende, som skal inngå som faktor i beregningen av tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn.

Flere instanser, blant andre Kirkemøtet, tok i høringen til orde for at tros- og livssynssamfunn bør få lovhjemmel til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret om barn som fødes av samfunnets medlemmer, for blant å kunne invitere til dåp, trosopplæring mv. Kirkemøtet mener at Den norske kirke har behov for slike opplysninger for å kunne ivareta sin rolle som folkekirke, se punkt 13.4.1.

Det er ikke frivillig å være registrert i Folkeregisteret, og utlevering av opplysninger fra registeret er heller ikke basert på den enkeltes samtykke. Opplysningene som det er taushetsplikt om etter folkeregisterloven, gjelder forhold av personlig karakter. I vurderingen av om en virksomhet skal gis hjemmel til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger, må virksomhetens behov for opplysningene og hva opplysningene skal brukes til, veies mot hensynet til personvern og den enkeltes rett til privatliv.

Fordi lovreguleringen av barns tilhørighet ikke videreføres, vil verken Den norske kirke eller andre tros- og livssynssamfunn ha rettigheter eller plikter etter lovforslaget her som medfører behov for å få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret om barn som fødes av medlemmer. Departementet vil heller ikke ha behov for slike opplysninger i forvaltningen av tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

Det er flere trossamfunn enn Den norske kirke som praktiserer barnedåp og/eller tilbyr trosopplæring for barn og unge. Likebehandlingshensyn kan dermed tilsi at en eventuell hjemmel til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret for å kunne føre register over til-

hørende, invitere til dåp og trosopplæring mv. ikke bare gis til Den norske kirke.

For foreldre vil det kunne oppleves som et urimelig inngrep i privatlivet dersom staten – uten deres samtykke – skal opplyse tros- eller livssynssamfunnet/-ene de er medlem av, om at de har født et barn. Enkelte kan også oppfatte dette som sensitivt, for eksempel hvis barnet er født utenfor ekteskap.

Departementet mener spørsmålet om å gi Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn hjemmel til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret, bør utredes nærmere. Formålet med utleveringen vil kunne være et ønske om å registrere tilhørende etter tros- eller livssynssamfunnets egen ordning eller sende ut invitasjoner til dåp, trosopplæring mv. Om retten til privatliv, slik denne er nedfelt i Grunnloven og i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), tillater at opplysningene utleveres for et slikt formål, vil være en sentral del av utredningen. Departementet vil komme tilbake til Stortinget om saken på egnet måte.

13.5.2 Barns selvbestemmelse og medbestemmelse i tros- og livssynsspørsmål og spørsmål om samtykkeregulering fra fylte 12 år

Departementet vil bemerke at regjeringen nedsatte et utvalg (Barnelovutvalget) med oppstart 1. mars 2019 for å gjennomgå og modernisere barneloven, samt gjennomgå barns rettigheter, særlig i et internasjonalt perspektiv. Utvalget skal foreta en samlet gjennomgang av aldersgrenser og barns rett til medvirkning, selvbestemmelser og bli hørt etter både barneloven og andre lover der dette er sentralt for å sikre barns medvirkning.

Departementet foreslår at den religiøse myndighetsalderen på 15 år, i alle fall inntil Barnelovutvalget skulle komme til en annen konklusjon, føres videre. Spørsmålet om aldersgrense her handler på den ene siden om at barnet ikke skal behøve å ta stilling til religiøs tilhørighet før det er modent nok. På den andre siden handler det om å respektere barns religionsfrihet, slik at barnet skal ha anledning til å ta stilling. Departementet er enig i Ståsett-utvalgets utgangspunkt om at barn selv bør få velge sin religion eller sitt livssyn så snart det er i stand til å gjøre seg opp en mening om denne typen spørsmål. Barn utvikler seg forskjellig, og en aldersgrense for når barnet er modent nok, vil naturlig nok ikke passe på alle. Samtidig vil en aldersgrense, holdt sammen med

foreldrenes omsorgsplikt, i alle fall til en viss grad kunne beskytte barn mot skadelige forhold.

Departementet vil opprettholde forslaget om å lovfeste barns rett til medvirkning i saker som omhandler deres tro og livssyn. Bestemmelsen er rettslig sett overflødig fordi dette allerede følger av gjeldende rett, se for eksempel Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 12. Barn har rett til å medvirke ved å danne seg synspunkter, ved å gi uttrykk for synspunkter og ved at synspunktene tillegges behørig vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Det er likevel av informasjonshensyn overfor borgerne hensiktsmessig med en tydeliggjøring i loven.

Samtykkeregelen som ble foreslått i høringsnotatet, kan være krevende. Både Barneombudet og Kirkemøtet har i høringen påpekt at det kan være vanskelig å fastslå på generelt grunnlag hva som er barnets beste i en situasjon der det er uenighet mellom barn og foreldre om innmelding i eller utmelding av et trossamfunn. Foreldreansvaret for barnet og den religiøse myndighetsalderen bygger på en forutsetning om at foreldrene i utgangspunktet er best egnet til å ta avgjørelser på mindreårige barns vegne, og til å

ivareta barnets beste. Samtidig skal foreldrene ta hensyn til barnets gradvise utvikling og medbestemmelse. Foreldre bør ikke nekte barn under 15 år selv å velge tilhørighet til et tros- eller livssynssamfunn dersom barnet har gjort seg opp en mening om dette, så fremt foreldrene ikke vurderer valget som skadelig for barnet. Formålet med forslaget om samtykke som ble fremmet i høringsnotatet, var nettopp å sikre barns rett til medbestemmelse i takt med deres alder og modenhet.

Fordi departementet er i tvil om det kan hevdes å være til barnets beste å lovfeste en vetorett for dem mellom 12 og 15 år, har departementet kommet til at det ikke bør innføres noen samtykkeregulering. Det betyr at barn under 15 år har rett til å medvirke, men ikke anledning til å nekte inn- eller utmelding. Barnets mening bør imidlertid tillegges betydelig vekt når barnet er over 12 år.

Departementet foreslår at bestemmelser om barns rett til medvirkning i saker som gjelder deres egen utøvelse av tro eller livssyn, plasseres i egen paragraf, jf. lovforslaget § 3. Dette vil tydeliggjøre at barns rett til medvirkning ikke bare angår spørsmål om inn- og utmelding, jf. lovforslaget § 2.

14 Registrering og antallskrav

14.1 Gjeldende ordninger og Ståsett-utvalgets forslag

Den gjeldende lovgivningen om tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke rommer, som det har framgått, i prinsippet tre tilskuddsordninger med til dels ulike vilkår: én for registrerte trossamfunn, én for «andre organiserte» eller såkalte uregistrerte trossamfunn og én for livssynssamfunn. Registrerte trossamfunn har noen flere rettigheter og plikter enn uregistrerte trossamfunn, og derfor stilles det flere og strengere krav til førstnevnte. Den vesentligste forskjellen mellom de to kategoriene er at bare trossamfunn som er registrert, kan få vigselmyndighet etter ekteskapsloven. Det er i dag dessuten et vesentlig høyere krav til antall medlemmer for å få tilskudd som livssynssamfunn enn som trossamfunn.

Etter gjeldende rett må tros- og livssynssamfunn være fast organisert for å kunne kreve tilskudd. Det betyr at samfunnene må ha en fastlagt organisasjons- og styringsstruktur med klare ansvarsforhold.

Ståsett-utvalget foreslo en ny, felles tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunn, med samme rettigheter og plikter for alle samfunnene. Forslaget innebar også at skillet mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn ble avvirket.¹

Det er i dag ikke fastsatt en minstegrense for hvor mange medlemmer et trossamfunn må ha for at det skal ha rett til tilskudd fra det offentlige. I trossamfunnsbegrepet, som forutsetter en sammenslutning av mennesker, ligger det imidlertid innforstått et krav om minimum to medlemmer. Etter livssynssamfunnsloven § 2 annet ledd kan departementet gi «føresegner om kor mange medlemmer eit samfunn må ha for å få tilskot». Med hjemmel i denne paragrafen er det fastsatt et krav om at livssynssamfunn må ha minst 500 tilskuddstellende medlemmer for å ha rett til tilskudd.

Dissenterlovkomiteen foreslo at trossamfunn måtte ha minst 100 medlemmer over 18 år for å

kunne bli registrert og motta tilskudd etter loven. Komiteen begrunnet kravet med at det ikke var ønskelig å spre offentlige funksjoner til «små trossamfunn hvis levetid ofte er kort» (Dissenterlovkomiteens utredning s. 167). Justisdepartementet fant i det videre lovforarbeidet at et slikt krav etter forholdene i Norge ville virke urimelig. Kravet ble derfor utelatt fra departementets lovforslag, se Ot.prp. nr. 27 (1967–68) s. 56.

Antallet små trossamfunn som mottar tilskudd, øker stadig. I perioden 2005–2018 steg antallet trossamfunn som har færre enn 100 tilskuddstellende medlemmer, fra 244 til 356.

Ståsett-utvalget mente prinsipielt at det burde være et krav om organisert tros- og livssynsaktivitet som forutsetning for å gi støtte til tros- og livssynssamfunn. Utvalget mente at det var rimelig å stille visse minstekrav til samfunnets størrelse, stabilitet og livskraft som vilkår for økonomisk støtte:

«Utøvelse av religion eller utvikling av livssyn i et organisert fellesskap må oppfattes som særlig støtteverdig, enten ut fra en vurdering av samfunnsverdi eller som et bidrag til å realisere en grunnleggende tros- og livssynsfrihet. Gitt et slikt syn på verdien av samfunnsdannelse, virker det rimelig å stille visse minstekrav til samfunnets størrelse, stabilitet og livskraft.»²

Utvalget foreslo at det ble satt samme minstegrense for tros- og livssynssamfunn og mente at grensen burde heves for trossamfunnene. Det ble påpekt at et høyere krav til medlemstall ville virke administrativt forenkende og gi større muligheter for myndighetene til å ha en reell dialog med samfunnene. Flertallet i utvalget foreslo at antallskravet ble satt til 100 medlemmer, mens mindretallet foreslo et krav om minst 10 medlemmer.

Utvalget mente at hensynet til forsvarlig håndtering av vigseloppgavene kunne tilsi et høyere antallskrav for vigselrett enn for tilskudd. Det prinsipale forslaget var at Den norske kirke og de

¹ NOU 2013: 1 s. 332

² NOU 2013: 1 s. 354

andre tros- og livssynssamfunnene ble fratatt vig-selsretten, og at det ble innført sivil ekteskapsinn-gåelse som generell ordning. Utvalget vurderte subsidiært hvilke krav som burde stilles ved en eventuell videreføring av vig-selsretten til tros- og livssynssamfunn. Et flertall i utvalget foreslo en minstegrense på 500 medlemmer for å få vig-selsrett.³

14.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet sa seg i høringsnotatet enig med Stålsett-utvalget i at det burde etableres en ny felles tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunn og settes et høyere antallskrav for trossamfunn enn i dag. Departementet mente dessuten at det burde utformes like rettigheter og plikter for alle tros- og livssynssamfunn.

I likhet med utvalget mente departementet at tros- og livssynssamfunn som skal understøttes av staten, bør oppfylle visse minstekrav til størrelse, stabilitet og livskraft. Også administrative hensyn, dvs. mulighetene for å kunne følge opp de enkelte samfunnene m.m., tilsier at det i framtiden bør settes en minstegrense for samfunnets størrelse for at støtte skal kunne gis.

Av forenklings- og likebehandlingshensyn mente departementet at bare medlemmer som har fylt 15 år, burde telles med når statstilskuddet til tros- og livssynssamfunn skal beregnes. Det vises til punkt 13.3 for nærmere omtale av dette forslaget. Videre mente departementet at tilskuddstellende medlemskap burde forbeholdes personer som selv har meldt seg inn eller blitt innmeldt av foreldre eller verge, som er bosatt i riket, og som ikke er medlem i Den norske kirke eller annet registrert tros- eller livssynssamfunn.

Departementet la vekt på at det er behov for å styrke forvaltningens muligheter til å føre et mer effektivt og inngående tilsyn med tros- og livssynssamfunnene og deres virksomhet. Med bakgrunn i blant annet dette mente departementet at antallet tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn burde reduseres vesentlig fra 783, som var antallet i 2016.

Ved innføringen av et antallskrav var det departementets forutsetning at mindre samfunn ville kunne gå sammen med andre samfunn i en organisatorisk overbygning for å møte kravet. Departementet understrekte at dette ikke innebar at samfunnene måtte slå seg sammen og oppgi sin selvstendighet. Det måtte imidlertid finnes en fel-

les instans som kunne fremme søknad om registrering og kreve tilskudd, og som kunne stilles til ansvar for at krav og plikter etter loven oppfylles. Departementet mente det burde være et krav at samfunnene som ville samordne seg, måtte være likeartede i den forstand at de tilhørte samme religion eller livssyn.

Departementet mente videre at loven av rimelighetsgrunner burde åpne for unntak fra antallskravet, men bare i helt særlige tilfeller. Departementet mente derfor at antallskravet bare skulle kunne fravikes for trossamfunn som tilhørte en veletablert religion eller trosretning internasjonalt, som hadde lang historie i Norge, og som ikke hadde likeartede samfunn som det var mulig å møte antallskravet i fellesskap med. En slik unntaksregel ville kunne by på vanskelige grensedragninger, og det var derfor departementets forutsetning at den skulle anvendes svært restriktivt og på en ikke-diskriminerende måte.

Med en minstegrense på 500 medlemmer over 15 år, og en svært begrenset adgang til å gi unntak, mente departementet en ville oppnå betydelige fordeler for det offentlige. Forslaget ville gi administrative lettelser ved at det blir færre samfunn å forholde seg til, kontrollere og følge opp. Minst 500 medlemmer er også kravet som i dag er satt for livssynssamfunn, og ved utforming av én felles tilskuddsordning mente departementet at det også av likebehandlingshensyn var mest formålstjenelig å sette grensen ved dette antallet.

Departementet foreslo at antallskravet formelt ble knyttet til registrering. Det ville da fungere som et vilkår både for tilskudd og for å kunne få vig-selsrett. Departementet presiserte at antallskravet som ble foreslått, ikke ville begrense adgangen til å etablere tros- og livssynssamfunn som selvstendige rettssubjekter.

I høringsnotatet pekte departementet også på at det kunne være behov for overgangsordninger i tilknytning til innføring av nye krav for registrering, krav om tilskudd og vig-selsmyndighet. Departementet la til grunn at et tilskuddstellende medlemskap som er etablert i kraft av gjeldende lovgivning, ikke ville måtte etableres på nytt i forbindelse med at en ny lov trer i kraft.

14.3 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av instansene som avga høringsuttalelse, ga sin tilslutning til forslaget om at et tros- eller livssynssamfunn må være registrert for å ha krav på tilskudd og for å kunne tildeles vig-selsrett. Nesten ingen kirkelige instanser og bare noen få

³ NOU 2013: 1 s. 207–208

tros- eller livssynssamfunn utenom Den norske kirke var imot forslaget. Også flesteparten av fylkesmennene støttet forslaget.

Borg bispedømmeråd uttalte:

«Borg bispedømmeråd støtter at bare tros- og livssynssamfunn som er registrerte kan tildeles vigselfrett. I og med at ekteskapsinngåelse er en offentligrettslig handling er det av stor betydning at tildeling av vigselfretten skjer til samfunn som staten er i en etablert relasjon til gjennom krav til registrering.»

Det teologiske menighetsfakultet, som støttet forslaget, ga følgende kommentar:

«MF støtter forslaget om at et tros- eller livssynssamfunn må være registrert for å ha krav på tilskudd. Det bør imidlertid ikke settes krav til organisasjonsstruktur som bryter med tros- og livssynssamfunnenes selvforståelse. MF støtter at bare tros- og livssynssamfunn som er registrerte kan tildeles vigselfrett. Kirkelig vigselfrett har lange tradisjoner, og det skal gode grunner til å avvike en ordning som fungerer godt. Vi ser positivt på at staten ser vigselfordningene i sammenheng med en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk og gir vigselfrett til flere tros- og livssynssamfunn. For å opprettholde legitimiteten i ordningen vil vi imidlertid peke på at det bør finnes ordninger med tilsyn og kontroll med samfunnenes praktisering av vigselfretten.»

Fagforbundet var også enig i forslaget og begrunnet dette med følgende:

«Dersom tros- og livssynssamfunn skal kunne ha vigselfrett må myndighetene ha nødvendig kontroll på hvordan denne retten forvaltes. Det kan derfor på dette området stilles ytterligere krav til tros- og livssynssamfunn som tildeles vigselfrett utover det som kreves for å være berettiget tilskudd.»

Misjonskirken Norge var enig i forslaget, men uttrykte motstand mot et antallskrav:

«Misjonskirken Norge er positiv til forslagene vedrørende at vigselfretten skal videreføres og at vigselfretten gjøres gjeldene for hele landet, uansett trossamfunnets virkeområde. Vi ønsker at ordningen fortsetter som i dag hvor det ikke er noe antallskrav på størrelsen på menigheten for å få vigselfrett, jf. vår argumen-

tasjon over; «krav om antall medlemmer for tilskudd». Vi vil gjøre oppmerksom på at det for små kirker ut over landet vil påløpe høye reisekostnader og unødig stort tidsbruk for vigselfer om man skal forholde seg til antallskravet. Dette mener vi er lite distriktsvennlig og favoriserer større tettsted og byer. Forøvrig har vi ingen merknader til vigselfretten.»

Blant høringsinstansene som var uenige i departementets forslag, ble det vist til at forslaget diskriminerer små samfunn, og at vigselfretten bør kunne tildeles alle samfunn uavhengig av størrelse. Det Almindelige Samfund uttalte:

«Vigselfretten bør ikke tas fra samfunn som har hatt slik rett og har forvaltet den på en ordentlig måte.»

Et flertall av høringsinstansene gikk imot forslaget om å stille krav om minst 500 medlemmer som har fylt 15 år, for at tros- og livssynssamfunn skal kunne bli registrert. Motstanden var størst blant tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke og regionale og sentrale instanser i Den norske kirke. Både fylkesmennene og kommunene var mer delte i synet på forslaget.

Motstanden mot forslaget var i stor grad begrunnet i hensynet til likebehandling, hensynet til samfunnenes tros- og livssynsfrihet, og at det ville gjøre det vanskeligere for små trossamfunn å opprettholde sin aktivitet og eksistens. I tillegg ble det argumentert med at statens behov for forenkling og forsterket kontroll ikke var godt nok begrunnet. Flere av høringsinstansene som var imot et antallskrav på 500, pekte imidlertid på at et antallskrav på 100, slik Ståsett-utvalget hadde foreslått, kunne la seg forsvare.

Det norske Baptistsamfunn uttalte for eksempel:

«Vi mener at likebehandlingsprinsippet settes til side til fordel for forvaltningsmessige ordninger når antallet settes så høyt at 70–80 pst. av alle registrerte trossamfunn faller utenfor. Departementets argumentasjon om mulighet for administrativ samordning er irrelevant så lenge mange ikke har denne muligheten. Dessuten har noen sammenhenger en teologisk grunnforståelse som gjør at slik sammenslåing blir umulig å foreta. Til nød kan man sette grensen til 100 – dersom grense skal settes.»

Det teologiske fakultet foreslo at

«departementet revurderer forslagene fra Dissenterlovkomiteen og NOU 2013: 1 om å innføre en grense på 100 medlemmer for tros- og livssynssamfunn som ønsker å søke om statlig tilskudd til sin virksomhet. Høringsnotatet presiserer under punkt 7.5.1 at økningen i antall tros- og livssynssamfunn har vært særlig stor blant samfunn under 100 medlemmer, og en slik grensesetting virker derfor naturlig for å demme opp for de økende administrative kostnadene ved å følge opp små og ofte lite levedyktige forsamlinger.»

Flere av de muslimske samfunnene som var uenige i departementets forslag, pekte på trossamfunnenes integreringsfunksjon og at antalls- og alderskravet ville medføre at det ble vanskelig å drive integreringsarbeid. Islamsk kultursenter Sortland uttalte blant annet følgende:

«Vi jobber aktivt for å legge til rette for at barn og unge blir nyttige for samfunnet og oppfordrer til deltakelse i arbeids og kulturlivet. Store deler av tilskuddsmidlene går som oftest til ulike fritidsaktiviteter for barna og ungdom inkludert leksehjelp, svømming, religiøse samlinger, kulturelle aktiviteter og sosiale sammenkomst. Dette er viktig for å forebygge utenforskap, rusmisbruk og kriminalitet. Forebygging og bekjempelse av radikaliserings og voldelig ekstremisme hører også til kjerneoppgaver som trossamfunnene gjør i samarbeid med relevante instanser. [...] Dersom dette lovforslaget vedtas slik den er, kan det forårsake at viktige forebyggende arbeid menighetene gjør nedprioriteres eller forsvinner. Antalls og alderskravet undergraver dette arbeidet og det kan tenkes det oppstå privat religiøsundervisning som staten ikke har oversikt over.»

Norges Kristne Råd (NKR) mente at dersom det likevel skulle innføres et slikt krav, måtte likeartede samfunn kunne søke i fellesskap, og at det måtte gis hjemmel i lov til å fravike antallskravet i særlige tilfeller:

«I de over 45 år vi har hatt gjeldende trossamfunnslov, har det ikke vært noe antallskrav for å registrere trossamfunn og motta offentlige tilskudd. Et antallskrav på 100 medlemmer over 18 år var foreslått av Dissenterlovkomiteen (1962). Forslaget var begrunnet med at det ikke var ønskelig å spre offentlige funksjoner til små trossamfunn med mulig kort levetid.

Justisdepartementet foreslo i Ot. Prp. 27 (1967–68) ut fra rimelighetsbetraktninger ikke å innføre antallskrav.

Vilkårene for utøvelsen av offentligrettslige funksjoner etter ekteskapsloven er i mellomtiden vesentlig endret og forenklet i og med overføring av prøving av ekteskapsvilkårene til folkeregisteret fra 2004. Det svekker etter vår oppfatning den vekt dette argumentet tidligere kunne sies å ha.»

STL uttalte:

«STL har forståelse for at man ønsker en forenkling, men vil peke på at man ved å sette et så vidt høyt tall som 500 for å kunne bli registrert, tar et stort skritt vekk fra likebehandling. Av dagens mer enn 700 tros- og livssynssamfunn, vil den store majoriteten falle utenom ordningen. NOU 2013: 1 Det livssynsåpne samfunn går inn for å øke antallsgrensen fra dagens 1 til 100. STL tar til orde for at det er en riktigere grense enn forslaget 500.»

Også blant de fleste pinsemenighetene var det motstand mot forslaget. Uttalelsen fra Lyngdal Pinsemenighet er representativ for mange av disse:

«Et krav om at trossamfunn må ha 500 medlemmer over 15 år oppleves som urimelig inngripende. Kravet er utelukkende begrunnet i statens behov for forenkling og forsterket kontroll. Dette er en begrunnelse som etter vår oppfatning ikke kan ansees saklig og tungtveiende sett i forhold til de fundamentale rettigheter staten er forpliktet til å ivareta på feltet. Det er en restriksjon på retten til tros- og livssynsutøvelse som ikke kan sies nødvendig i et demokratisk samfunn. Den passer heller ikke inn i den beskrivelse av trossamfunnenes nytteverdi høringsnotatet prøver å formidle. Snarere tvert imot kommuniserer den en mistenkeliggjøring som bidrar til å opprettholde fordommer mot religiøse minoriteter. Dokumentet beskriver heller ikke på hvilken måte og i hvilket omfang den økte kontrollen skal gjennomføres.»

Kvekersamfunnet uttalte:

«Kvekersamfunnet, som føler seg ivaretatt og vil kunne beholde sin status som registrert trossamfunn etter kriteriene i lovutkastets § 3, 3. ledd, finner likevel forslaget krav om minst 500 medlemmer over 15 år som uheldig. Vi

slutter oss helt til NKRs argumentasjon for at det ikke bør være noe krav til antall medlemmer i det hele tatt. Forslaget i 2. ledd om at antallskravet kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap, reiser noen ytterligere problemstillinger. I siste tildelingsbrev for momskompensasjon, ble vi minnet om at alle organisasjonens underledd bør være registrert i Frivillighetsregisteret og ha eget organisasjonsnummer i Brønnøysund. Da Kvekersamfunnet ble registrert i Brønnøysund den 12.12.1995, vedtok vi at det var menighetenes samarbeid i Årsmøtet som skulle registreres, men at menighetene hver for seg var for små til å ivareta så omfattende administrative oppgaver. Vi har laget en ordning som ivaretar myndighetens behov for å sikre at tilskudd fra stat og kommuner ivaretas etter hensikten, at vi kan motta skattefrie gaver og at disse blir brukt etter giverens intensjoner, og at vi kan få momskompensasjon på en måte som ivaretar hensikten med ordningen. Men vi har problemer med at det skal følge så betydelige administrative formalkrav med, og at myndighetene nå planlegger å øke disse.»

KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter uttalte:

«KA støtter ikke forslaget om et antallskrav på 500 medlemmer over 15 år. Dette forslaget vektlegger i for stor grad statens forenklingsbehov framfor sentrale hensyn når det gjelder likebehandling av tros- og livssynssamfunn. KA vil ta til orde for at tilskuddsordninger for tros- og livssynssamfunn ikke må innrettes slik at de bidrar til utilsiktede forskyvninger av makt og myndighet i tros og livssynssamfunn eller organisatoriske endringer for å tilpasse seg statens tilskuddsordninger. Dersom en organisatorisk enhet i et trossamfunn er tydelig prinsipielt og historisk begrunnet, bør tilskuddssystemene ikke undergrave dette. Et såpass høyt antallskrav som foreslås vil tvinge selvstendige trossamfunn sammen i større enheter på en måte som utfordrer respekten for mindre trossamfunns ønske om selvstendighet. Vi foreslår at antallskravet settes til f.eks. 100 medlemmer.»

Flere trossamfunn som primært ikke ønsket et antallskrav på 500, mente at dersom et antallskrav på 500 likevel ble innført, måtte det være en forutsetning at likeartede samfunn kunne søke sammen. Noen pekte på at adgang til felles regis-

trering ville være unødvendig dersom antallskravet settes lavere.

Fra instanser som var enige i departementets forslag, ble det pekt på ulike kontrollhensyn.

Fylkesmannen i Østfold uttalte:

«Krav til et høyere antall medlemmer vil føre til bedre muligheter for kontroll og oppfølging med forstandere og trossamfunnene.»

Lier kirkelige fellesråd bemerket blant annet følgende:

«Denne paragrafen sørger for å sette en terskel for hva som skal til for å starte helt nye og i noen tilfeller «useriøse» trossamfunn som før kunne få statsstøtte.»

Møre biskop skrev:

«Når registrering, tilskudd og vigselfmyndighet kobles sammen, er de kravene det redegjøres for i høringsdokumentet kloke. Vigselfmyndigheten får dyptgripende virkninger i enkeltmenneskers liv og i mange tilfeller også for slekt og lokalsamfunn.»

Et klart flertall av høringsinstansene som sendte inn høringssvar, støttet forslaget om at antallskravet skulle kunne oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap. Det var bare blant tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke at flest gikk imot forslaget.

Flere av instansene som var enige i forslaget, hadde imidlertid kritiske merknader til dette.

NKR skrev for eksempel:

«Dersom det settes et krav om et antall medlemmer for registrering av tros- og livssynssamfunn, mener NKR at det er viktig at det åpnes for at lovens antallskrav kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap. Samtidig vil vi peke på at mange av minoritetssamfunnene er små og har en egenart som gjør det vanskelig å danne så store sammenslutninger at de oppfyller de foreslåtte vilkår for registrering.»

Høringsnotatet gir stor oppmerksomhet til de norske pinsemenighetenes organisering som selvstendige lokale trossamfunn. Denne er forankret i et teologisk begrunnet kirkesyn. Et slikt krav kan bidra til å presse trossamfunnene inn i uønskede og praktisk krevende administrative overbygninger. For de nevnte pinsemenighetene oppleves antallskravet som

en forskjellsbehandling på grunn av teologi. At svenske pinsevenner har valgt en sterkere nasjonal overbygning er ikke et argument for at norske pinsemenigheter skal gjøre det samme.»

Åsatrufellesskapet Bifrost uttalte:

«Det kan virke som en enkel løsning for mindre trossamfunn å slå seg sammen for å oppnå rettigheter til statsstøtte, men det skal ikke være Staten under dekke av økonomiske hensyn som skal diktere mindre trossamfunns religiøse praksis og tvinge dem til å inngå kompromisser.»

Andøy kirkelige fellesråd påpekte:

«Det er i og for seg positivt at det åpnes for felles registrering av likeartede trossamfunn, men det er problematisk hvis det legges opp til ordninger som stimulerer til etableringer av fellesskap alene av økonomiske grunner. Det er derfor mer avgjørende at antallskravet settes betydelig ned, ...»

Ferkingstad sokneråd uttalte:

«Lovforslaget, slik det er formulert, vil føre til at mindre tros- og livssynssamfunn som elles legg vinn på å vara lokale kan bli pressa til å sentralisere eller samordna seg med andre trus- og livssynssamfunn. Men i den grad det ikkje er mogleg for alle, vil det svekke trus- og livssynsfridomen for dei angår.»

Nord-Hålogaland bispedømme uttalte:

«Nord-Hålogaland bispedømmeråd mener primært at et slik antallskrav bør settes så lavt at «reserveordninger» ikke er nødvendig, men sekundært må det lages ordninger som sikrer at trossamfunn som har organisert seg på en annen måte enn «malen» også får støtte. En slik paragraf må utformes på en slik måte at den ikke tvinger for eksempel Pinsebevegelsen til å endre sin teologi, men at det kun er en ordning som skal sikre utbetaling.»

Blant instansene som sa seg uenig i forslaget, ble det blant annet argumentert ut fra hensynet til likebehandling, samfunnenes frihet og deres egenart og selvforståelse.

Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn uttalte:

«Sammenslutninger vil for flere av dagens små trossamfunn ikke være forenlig med deres egenart og selvforståelse. Det vil gjøre etablering av nye tros- og livssynssamfunn svært vanskelig. Antallskravet vil virke diskriminerende.»

Misjonskirken Norge skrev:

«Misjonskirken Norge mener dette må være basert på frivillighet og ikke tvang slik lovforslaget legger opp til.»

Muslimsk Dialognettverk (MDN) uttalte:

«At antallskravet kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap oppleves i denne sammenheng som et forsøk på å overføre arbeidsbyrden ved registrering over på små trossamfunn. Realiteten vil være at disse må etablere et felles medlemsregister og apparat for å følge opp medlemslister o.l. hvert år. Å overføre arbeidsbyrden på små trossamfunn som for en stor del drives på frivillig basis vil måtte gå utover trossamfunnets kerneoppgaver.»

Fylkesmannen i Vestfold, som også gikk imot forslaget, mente at

«... dette vil være svært vanskelig å håndheve og kan «misbrukes» utfra rent økonomiske hensyn.»

Forslaget om at antallskravet skulle kunne fravikes i særlige tilfeller, fikk støtte fra et klart flertall av dem som avga høringsuttalelse. Instanser i Den norske kirke utgjorde den største delen av dem som støttet forslaget. Også blant fylkesmennene var det stor oppslutning om forslaget. Nær halvparten av tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke sa seg enig i forslaget, mens en betydelig andel av dem uttalte seg ikke om forslaget.

Nord-Hålogaland bispedømme uttalte at forslaget

«... er særlig viktig for innvandrergupper som ikke kan gå inn i paraplyorganisasjoner for å nå et minstekrav.»

Blant dem som støttet forslaget, var det flere som etterlyste konkretisering av eller retningslinjer for hva som regnes som «særlige tilfeller», blant

andre tre av fylkesmennene. Betania Fauske var også opptatt av dette og skrev:

«Vi er enig under forutsetning av at loven spesifiserer hvem som omfattes og at det ikke overlates til en tilfeldig vurdering. F. eks nevne historiske og allerede registrerte kirkesamfunn.»

NKR sa seg enig i forslaget, men bemerket:

«Dersom det settes et krav om et antall medlemmer over 15 år for registrering av tros- og livssynssamfunn, mener NKR det er viktig at det gis hjemmel i loven for at antallskravet kan fravikes i helt særlige tilfeller.

Lovutkastet åpner opp for bruk av skjønn overfor «et trossamfunn som tilhører en veletablert religion eller trosretning internasjonalt, og som har vært virksom i Norge i mange år». Både kriteriene «veletablert» og «mange år» er problematiske. Slike utydelige formuleringer som inviterer til skjønn på upresise ikke lovfestede vilkår, hører etter vår oppfatning ikke hjemme i en lovtekst, men må bygges på objektive kriterier.

Kriteriene er svært utydelige og heller ikke i tråd med anbefalingene fra OSSE og Europarådet: «It is not appropriate to require lengthy existence in the State before registration is permitted» («Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief», s. 17).»

Misjonskirken Norge, som var uenig i forslaget, uttalte:

«Misjonskirken Norge mener sammen med Norges Kristne Råd at retten til å ikke bli forskjellsbehandlet på grunn av tro eller livssyn er ikke noe du opparbeider deg over tid eller fordi du hører til en mer anerkjent og etablert gruppe. Forestillingen bak lovforslaget minner mye om den menneskerettstridige differensieringen mellom «traditional» og «non-traditional» religioner benyttet av mange tidligere Sovjetstater. Registreringsvilkårene bør være av slik karakter at de trossamfunn man tenker på med denne unntaksadgangen vil bli omfattet av lovens generelle bestemmelser. Vi vil advare mot at noen trossamfunn skal tildeles privilegier på bakgrunn av skjønn.»

Fylkesmannen i Hordaland gikk også imot forslaget og begrunnet dette med:

«Uansett hva som eventuelt blir antallskravet, forutsetter vi at denne skjønnsmessige vurderingen skal gjøres av fylkesmannen. Dersom formålet med antallskravet er å spare ressursbruk hos myndighetene, blir det viktig at myndighetene ikke i stedet må bruke mye ressurser på å fatte skjønnsmessige vedtak etter denne bestemmelsen. Det blir viktig med klare retningslinjer for hva som ligger i «helt særlige tilfeller».»

MDN uttalte at forslaget kunne lede til diskriminering:

«At antallskravet kan fravikes hvis det dreier seg om «et trossamfunn som tilhører en veletablert religion eller trosretning internasjonalt, og som har vært virksom i Norge i mange år» i paragrafens tredje ledd mener vi er uheldig som rettslig formulering. En slik formulering vil åpne for synsing og kan derigjennom virke diskriminerende.»

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter uttalte blant annet følgende om forslagene til vilkår for registrering, tilskudd og vigselfrett, herunder antallskravet:

«Som departementet skriver, er ikke tros- og livssynsfriheten prinsipielt til hinder for at staten kan knytte vilkår til statlig økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn. Men tros- og livssynsfriheten (sammenholdt med diskrimineringsvernet) kan etter forholdene sette rammer for hvilke vilkår som kan stilles, og hvordan disse praktiseres. Forenklet sagt stilles det krav til at vilkårene har et saklig formål og er objektive og rimelige (forholdsmessige), og at vilkårene også praktiseres på en ikke-diskriminerende måte. [...]

Det vil kunne være ulike syn på de foreslåtte vilkårene, både når det kommer til hensiktsmessighet og terskler (f.eks. antallsvilkåret om 500 medlemmer og aldersgrensen på 15 år). Nasjonal institusjon er likevel i utgangspunktet ikke av den oppfatning at skjønnsmarginen overtres med det skisserte forslaget. Departementet har gjort en relativt grundig vurdering av ulike hensyn for og mot de vilkårene som foreslås (evt. ikke foreslås), og også sett hen til de menneskerettslige rammene i sine vurderinger.»

14.4 Departementets vurderinger

Departementet vil fastholde at tros- og livssynssamfunn som skal understøttes av staten, må oppfylle visse minstekrav til størrelse, stabilitet og livskraft. Selv om tros- og livssynsfriheten tilsier at lovgivningen ikke bør gå langt i å kreve en bestemt organisasjonsform eller indre struktur i et tros- eller livssynssamfunn for registrering, mener departementet at det er nødvendig å stille krav om en viss størrelse og stabilitet i form av fast struktur som vilkår for registrering, og dermed også for rett til tilskudd og adgang til å få vigselfrett. Det er viktig å understreke at tros- og livssynssamfunn kan utøve tro og livssyn uten å være registrert.

Departementet fastholder forslaget fra høringsnotatet om at et tros- eller livssynssamfunn må være «fast organisert» for å kunne bli registrert, jf. lovforslaget § 4 første ledd. Det betyr at samfunnet må ha en fastlagt organisasjons- og styringsstruktur med klare ansvarsforhold. Personer som søker seg til et tros- eller livssynssamfunn, og som deltar i samfunnets virksomhet, skal kunne vite hvordan samfunnet er organisert, og hvem som er ansvarlig for virksomheten. Staten, og den som på statens vegne forvalter tilskuddsordningen, skal kunne forholde seg til en formelt ansvarlig ledelse som representerer samfunnets medlemmer. Tros- eller livssynssamfunnet bør være organisert som et selvstendig rettssubjekt, men det bør, etter departementets syn, som nevnt ikke kreves en bestemt organisasjonsform.

Departementet mener at det bør stilles krav om et minste antall medlemmer for at et tros- eller livssynssamfunn skal kunne registreres, kreve tilskudd og få vigselfrett. I dag kreves det ikke mer enn to medlemmer for å kunne motta tilskudd som trossamfunn.

Departementet viser til flere anmodningsvedtak om behovet for økt kontroll med trossamfunnenes virksomhet, jf. særlig vedtak nr. 929, 12. januar 2016 om tilbaketrekking av støtte (se gjennomgangen av relevante anmodningsvedtak i punkt 17.2). Det er i fellesskapets interesse at det er mulig å stille krav til samfunn som mottar offentlig støtte. En mer aktiv oppfølging og kontroll med samfunn som mottar støtte, forutsetter en reduksjon i antallet samfunn staten skal følge opp.

Departementet har vurdert om det er grunn til å stille et høyere antallskrav for registrering som livssynssamfunn enn trossamfunn, slik situasjonen er i dag. Begrunnelsen for dette måtte i tilfellet være at det kan framstå som mer krevende å

avgrense hvem som kan registreres som «livssynssamfunn», enn det er å definere et «trossamfunn». Departementet mener imidlertid at likebehandlingssyn tilsier at alle tros- og livssynssamfunn omfattes av samme krav og vilkår.

Departementets forslag i høringsnotatet om et antallskrav på 500 medlemmer har møtt betydelig motstand i høringen. Etter departementets syn bør det innføres et antallskrav som kan bidra til at oppfølgingen av og tilsynet med tros- og livssynssamfunnene kan realiseres på en bedre måte enn i dag. Det betyr at antallet registrerte samfunn må reduseres sammenlignet med antallet samfunn som mottar tilskudd i dag.

I høringsnotatet fant departementet det ikke tilrådelig å foreslå et antallskrav på 500 medlemmer uten også å foreslå lovbestemmelser om hvordan dette kravet kunne fravikes i noen tilfeller. For det første skulle likeartede samfunn kunne oppfylle antallskravet ved å søke om tilskudd og vigselfrett i fellesskap, gjennom en organisatorisk overbygning. For det andre skulle antallskravet kunne fravikes i helt særlige tilfeller. I høringen hadde flere motforestillinger mot unntaksreglene.

I lys av høringen foreslår departementet at antallskravet for registrering settes til 50 medlemmer, for både tros- og livssynssamfunn. Da bør det, etter departementets syn, ikke være behov for unntaksregler, verken adgang for mindre og likeartede tros- og livssynssamfunn til å søke registrering i fellesskap gjennom en administrativ overbygning eller noen regel om å kunne fravike antallskravet i «særlige tilfeller» eller lignende. Å fjerne unntaksreglene vil dermed bety at en også tar bort skjønnelementer som i prinsippet muliggjør vilkårlig eller ulik behandling av trossamfunnene. Det ville for eksempel kunne bli krevende å utforme en unntaksordning med at «likeartede samfunn» blir registrert i fellesskap, der enkelt-samfunns selvstendighet respekteres og tilsynet med tros- og livssynssamfunnene blir effektivt. Samtidig må det være praktisk mulig å kontrollere at lovens vilkår for tilskudd mv. er oppfylt. I dag er det 826 tilskuddsberettigede samfunn. Med et antallskrav på 50, vil antall samfunn som vil kunne registreres og kreve tilskudd, antakelig bli redusert med ca. 200, se punkt 23.2.1.

Selv om det neppe kan legges til grunn at et antallskrav for registrering og tilskudd i seg selv utgjør et *inngrep* i religionsfriheten, kan en hevde at det er problematisk å frata et samfunn rettigheter som det har i dag. I alle tilfeller vil innføring av et nytt antallskrav kunne reise spørsmål om indirekte forskjellsbehandling på grunn av reli-

gion og/eller livssyn, fordi tros- og livssynssamfunn faktisk rammes ulikt. Det vil variere hvor stor betydning tilskuddet har for de små samfunnenes religions- eller livssynsutøvelse. Noen samfunn driver sin virksomhet med hovedgrunnlag i det offentlige tilskuddet, mens andre i tillegg har betydelige gaveinntekter eller lignende.

Tros- og livssynssamfunn som har færre enn 50 medlemmer, vil kunne fusjonere med et annet samfunn for å oppfylle antallskravet. Likevel vil antakelig noen små trossamfunn, og særlig dem som ikke har tilknytning til andre trossamfunn det er naturlig å slå seg sammen med, kunne falle utenfor registrerings- og tilskuddsordningen.

Departementet vil presisere at det ikke settes en nedre grense for å etablere et tros- eller livssynssamfunn i sin alminnelighet. Det påvirker dermed i prinsippet ikke adgangen til å *utøve* sin tro, verken alene eller i fellesskap.

Med unntak av forslaget om at det kun er medlemmer som er fylt 15 år som kan inngå i grunnlaget for registrering og tilskudd, foreslår departementet ellers at vilkårene for registrerings- og tilskuddstellende medlemskap som ble tatt opp i høringsnotatet, føres videre, jf. lovforslaget § 4 første ledd og § 5 tredje ledd. Forslaget gjør det klart at bare medlemmer som selv har meldt seg inn, eller har blitt innmeldt av de som har foreldreansvaret for vedkommende, kan inngå i grunnlaget for registrering eller tilskudd. Det kreves dermed et aktivt, frivillig og informert samtykke til medlemskap i tros- eller livssynssamfunnet. Hensynet til den enkeltes selvbestemmelsesrett, tros- og livssynsfrihet og personvern taler for å stille et slikt krav. Vilåret bidrar også til at tros- og livssynssamfunnene, som kan ha ulike ordninger og regler for etablering av medlemskap, behandles likt med hensyn til hvilke personer som skal kunne inngå i registrerings- og tilskuddsgrunnlaget. Når medlemstallet har en direkte og avgjørende betydning for statstilskuddets størrelse, taler også forvaltningsmessige kontrollhensyn for å stille et slikt krav.

Videre er det bare personer som er bosatt i Norge, som kan inngå i antallskravet for registrering og i grunnlaget for tilskudd. Denne regelen er ny. Tidligere har en kunnet kreve tilskudd for norske statsborgere som er bosatt i utlandet. Dessuten videreføres regelen om at en person bare kan være tilskuddstellende (og registreringstellende) medlem i ett tros- eller livssynssamfunn.

Lovforslaget viderefører ordningen med kontroll av fødselsnummer for hvert enkelt medlem i saker om tilskudd (og nå saker om registrering). Hvert tros- eller livssynssamfunn vil ved søknad om registrering og de årlige kravene om tilskudd måtte fremlegge en liste med medlemmenes fødselsnummer. Medlemslisten skal kontrolleres mot Folkeregisteret, Den norske kirkes medlemsregister og listene til øvrige tros- og livssynssamfunn. Formålet med kontrollen er avklare hvor mange tellende medlemmer tros- eller livssynssamfunnet har, herunder om det har minst 50 slike medlemmer, jf. lovforslaget § 4 første ledd og § 5 tredje ledd. På grunn av den samlede kontrollen av medlemslistene vil det være nødvendig å sette en frist for registreringssøknader og tilskuddskrav. Dette og andre spørsmål vedrørende søknader om registrering og krav om tilskudd vil departementet komme tilbake til i forskriftsarbeidet, jf. lovforslaget § 4 siste ledd og § 5 siste ledd.

Lovforslaget gir hjemmel for at tros- og livssynssamfunn kan nektes eller fratras registrering dersom registreringsvilkårene ikke er oppfylt, eller dersom samfunnet på opptre i strid med krav som følger av loven, jf. forslaget til § 4 tredje ledd, jf. § 6 andre ledd.

Det fremmes forslag om at Kongen skal kunne gi nærmere regler om registrering, tap av registrering og plikt for samfunnene til å opplyse om endringer i registreringsgrunnlaget.

Lovforslaget § 23 andre ledd gir overgangsbestemmelser om registrering. Tros- og livssynssamfunn som var registrert og/eller mottok tilskudd året før den nye loven trer i kraft, skal anses som registrert etter den nye loven i to år. Det innebærer blant annet at de kan kreve tilskudd etter § 5; det første året etter § 5, jf. § 23 første ledd. Forutsetningen for at de kan kreve tilskudd er imidlertid at samfunnet oppfyller det nye kravet til antall medlemmer i § 4 første ledd, jf. overgangsbestemmelsen i § 23 andre ledd.

I løpet av denne overgangsperioden på to år må imidlertid samfunnene bli registrert på nytt. Departementet legger til grunn at et tilskuddstellende medlemskap som er etablert etter gjeldende lovgivning, ikke må re-etableres under den nye loven. Medlemmene må altså ikke meldes inn på nytt selv om samfunnet må registreres på nytt. Behovet for eventuelle nærmere overgangsregler vil departementet komme tilbake til i forbindelse med forskriftsarbeidet og forberedelsen av lovens ikrafttredelse, jf. lovforslaget § 23 siste ledd.

15 Tilskuddsordning for Den norske kirke

15.1 Innledning

Forslaget til tilskuddsordning for Den norske kirke behandles i kapitlet her, og tilskuddsordningen for andre tros- og livssynssamfunn er behandlet i kapittel 16. Framstillingen følger dermed systemet i Grunnloven § 16: Understøttelsen av Den norske kirke er fastsatt i paragrafens andre og tredje punktum, og understøttelsen av alle tros- og livssynssamfunn på lik linje er fastsatt i fjerde punktum. Når tilskuddsordningen for Den norske kirke – og rammelovgivning for Den norske kirke ellers – skal utformes, må ulike hensyn balanse-res. På den ene siden skal forutsetningene i Grunnloven § 16 om understøttelse av Den norske kirke som folkekirke, herunder lovgivning om kirkens «ordning», følges opp og konkretiseres for blant annet å sikre kontinuitet. På den andre siden skal lovgivningen bygges ned for å selvstendig-gjøre Den norske kirke ytterligere og legge til rette for ytterligere likebehandling mellom alle tros- og livssynssamfunn.

Departementet legger til grunn at tilskuddsordningen bør innrettes slik at den gir Den norske kirke rimelig mulighet til å utnytte de offentlige midlene på den mest hensiktsmessige måten, og ut fra kirkens selvstendige vurdering av innsats-områder og utgiftsbehov. Dette tilsier videre at den offentlige finansieringen av Den norske kirke bør utformes slik at den ikke unødig begrenser kirkens muligheter til å organisere seg og løse sine oppgaver slik kirken selv mener er hensiktsmessig. Tilsvarende bør lovreguleringen av Den norske kirke, og hvordan Den norske kirke velger å fordele oppgaver og ansvar innad i kirken, i minst mulig grad være bestemmende for hvordan den offentlige finansieringen innrettes. Generelt vil det være slik at jo mer omfattende den offentlige finansieringen er regulert i lov, jo mer vil lovreguleringen kunne påvirke kirkeordningen og begrense Den norske kirkes frihet til å organisere seg og fastsette kirkeordningen på selvstendig grunnlag.

15.2 Gjeldende ordninger

Den norske kirke disponerer i dag rundt 6 mrd. kroner i offentlige overføringer fra staten og kommunene. Den offentlige finansieringen er i hovedsak innrettet mot kirkebyggene, gudstjenestene og de kirkelige handlingene som finner sted i kirkebygget, foruten kirkens forvaltning av landets offentlige gravplasser. Statens tilskudd er på rundt 2 mrd. kroner, hvorav nær halvparten finansierer prestedtjenesten. Antallet lønnede årsverk i Den norske kirke er ca. 6 000. Omtrent 65 pst. av kirkens driftsutgifter er lønnsutgifter. Ca. 1 630 kirkebygg tilhører Den norske kirke. Et stort antall kirkebygg har kulturhistorisk verdi, og mange er fredet. Det vesentlige av de kommunale tilskuddene finansierer vedlikeholdet og driften av kirkebyggene og de offentlige gravplassene med tilhørende lønnsutgifter. I historisk perspektiv har kirkens økonomi siden reformasjonen vært dominert av henholdsvis kirkebyggenes og prestenes økonomiske forhold. Den offentlige finansieringen av Den norske kirke i dag representerer langt på vei en videreføring av disse opprinnelige to systemene, som hadde sitt utspring i henholdsvis kirkebyggenes inntekter og formue, og de eiendommene (prestegårdene) som tjente til underhold av prestene.

På 1900-tallet ble det en stadig klarere økonomisk ansvarsdeling mellom staten og kommunene på kirkens område. Staten fikk i økende grad lønnsansvaret for prestene, mens kommunene beholdt ansvaret for kirkebyggene, kirkegårdene og de kirkelige stillingene det var behov for utover presten (klokker, organist, kirketjener, kirkegårdsbetjening).

Statens oppgaver har de siste tretti årene blitt utvidet til å finansiere oppbyggingen av kirkens regionale og nasjonale organer (bispedømmerådene, Kirkerådet, Kirkemøtet). Det siste tiåret har staten i tillegg gitt betydelige tilskudd til kirkens trosopplæring. Det kommunale finansieringsansvaret har i disse årene i hovedsak ligget fast.

Bestemmelser om statens økonomiske ansvar på kirkens område er gitt i kirkeloven § 2 a som lyder:

«Etter budsjettsøknad fra Kirkemøtet gir staten tilskudd til prestetjenesten og kirkens virksomhet regionalt og nasjonalt. Staten kan gi tilskudd også til andre kirkelige formål.»

Bestemmelsen kom inn ved endringene i kirke-loven som ble vedtatt i 2016. Statens bevilgninger til Den norske kirke gis fra 2017 som et rammetilskudd, som for 2019 er bevilget med 2,1 mrd. kroner. Det er Kirkemøtet som disponerer og forde-ler tilskuddet på kirkens sentrale og regionale administrasjon, prestetjenesten, kirkens trosopp-læring og andre formål som Kirkemøtet ønsker å støtte. Tilskuddet kan ikke benyttes til formål som kommunene har et lovfestet ansvar for.

Utover rammetilskuddet til Den norske kirke gir staten et særskilt driftstilskudd til Sjømanns-kirken. For 2019 er det bevilget et tilskudd på 101,9 mill. kroner. Sjømannskirken betjener nord-menn i utlandet og regnes som en del av Den nor-ske kirke. Dessuten gis det over Svalbardbudsjet-tet et tilskudd øremerket for Svalbard kirke på 5,5 mill. kroner. Videre har Kulturdepartementet (nå Barne- og familiedepartementet) gjennom mange år gitt et årlig tilskudd på rundt 12 mill. kroner til KA til særskilte oppgaver innen kirkebyggfeltet. KA er en arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter og har bygget opp et særlig kompe-tansmiljø innen kirkebyggfeltet.

Siden restaureringen av Nidarosdomen ble påbegynt i 1869 har staten ved Nidaros domkirkes restaureringsarbeider (NDR) hatt det økono-miske ansvaret for domkirkens restaurering og det antikvariske vedlikeholdet. Driftsbudsjettet for NDR i 2019 er på rundt 68 mill. kroner, men regnes ikke som bevilgning til Den norske kirke.

Kommunenes økonomiske ansvar overfor Den norske kirke framgår av kirkeloven § 15, som lyder:

«§ 15. Kommunenes økonomiske ansvar

Kommunen utreder følgende utgifter etter budsjettforslag fra kirkelig fellesråd:

- a. utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- b. utgifter til anlegg og drift av gravplasser,
- c. utgifter til stillinger for kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og til daglig leder av kirkelig fellesråd,

- d. driftsutgifter for fellesråd og menighetsråd, herunder utgifter til administrasjon og kontorhold,
- e. utgifter til lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring,
- f. utgifter til kontorhold for prester.

Fellesrådets budsjettforslag skal også omfatte utgifter til kirkelig undervisning, dia-koni, kirkemusikk og andre kirkelige tiltak i soknene.

Utgiftsdekningen skal gi grunnlag for at det i soknene kan holdes de gudstjenester bisko-pen forordner, at nødvendige kirkelige tjenes-ter kan ytes, at arbeidsforholdene for de kirke-lig tilsatte er tilfredsstillende og at menighets-råd og fellesråd har tilstrekkelig administrativ hjelp.

Etter avtale med kirkelig fellesråd kan kom-munal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til formål som nevnt etter denne paragraf.

Kongen kan gi forskrift om kommunenes forpliktelser etter denne paragraf.

Kommunen kan ta opp lån for finansiering av sine forpliktelser etter første ledd bokstav a) og b). De nærmere vilkår for kommunens låne-opptak fremgår av kommunelovens § 50.

Representant for kirkelig fellesråd kan gis møte- og talerett i kommunale organ når disse behandler saker som direkte berører felles-rådets virksomhet.»

Det er det kirkelige fellesrådet i kommunen som på vegne av soknene mottar de kommunale bevilgningene til kirkens virksomhet. Det vanlige er at de kommunale bevilgningene ikke er spesifi-sert på formål nevnt i § 15, men gis som et ramme-tilskudd til fellesrådet, som forvalter og dispo-nerer bevilgningene til kirkebyggenes drift og ved-likehold, til lønnsutgiftene for de kirkelig ansatte og til gravplassforvaltningen m.m.

De kommunale driftstilskuddene til Den nor-ske kirke var på ca. 3,1 mrd. kroner i 2017. De kommunale investeringstilskuddene (i det vesent-lige til kirkebygg og gravplasser) kommer i til-legg. Disse var i 2017 på 760 mill. kroner. De kir-kelige fellesrådenes driftsinntekter var i 2017 på ca. 4,6 mrd. kroner, mens driftsutgiftene var på ca. 4,5 mrd. kroner. Fellesrådenes investeringsinn-tekter var på ca. 1,1 mrd. kroner. Investeringsut-giftene var på ca. 1,2 mrd. kroner. Som det fram-går, utgjør overføringene fra kommunene hoved-delen av fellesrådenes inntekter. I tillegg kommer tilskudd fra staten, i det vesentlige til kirkens tros-opplæring. Målt per innbygger utgjør det kommu-

nale driftstilskuddet til fellesrådene i 2017 i snitt 595 kroner (828 kroner per kirkemedlem). Variasjonsbredden er betydelig, fra 347 kroner i snitt for de ti kommunene med lavest beløp per innbygger, til 2432 kroner i snitt for de ti kommunene med høyest beløp per innbygger.

Utover statlige og kommunale tilskudd får Den norske kirke et finansielt tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til felleskirkelige oppgaver. Tilskuddet, som disponeres av Kirkemøtet, har i senere år vært stabilt på rundt 25 mill. kroner. Fondet bidrar årlig også med ca. 15 mill. kroner som tilskudd til kirkens IKT-løsninger. Fondet har fortsatt et økonomisk ansvar for tjenesteboliger for prester, blant annet for de tjenesteboligene som ennå benyttes av prestene, selv om prestene ikke lenger har plikt til å bo i boligene. Fondets bidrag til Den norske kirke inngår i grunnlaget for å beregne statens tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Beløpet som inngår i beregningsgrunnlaget for 2018, er 93,2 mill. kroner.

Givertjenester, ofringer m.m. til Den norske kirke summerte seg i 2017 til ca. 322 mill. kroner. Beløpet omfatter gaver ikke bare til menighetene, men også til kirkelige formål utenfor menighetene, blant annet til frivillige kristelige organisasjoner. Gaver til Den norske kirke er omfattet av den generelle ordningen for skattefradrag for gaver til frivillige organisasjoner.

15.3 Forslag i høringsnotatet – to alternative finansieringsordninger for Den norske kirke

15.3.1 Innledning

Opprinnelsen til kommunenes finansieringsoppgaver overfor Den norske kirke går langt tilbake i tid. Lokalsamfunnet har hatt ansvaret for kirkebyggene, og kommunens oppgaver på kirkens område springer ut av dette lokale ansvaret for kirkebyggene og for at kirkene ble betjent av klokker, kirketjener og organist. Bestemmelsene i kirkeloven § 15 angir hvilke kirkelige oppgaver eller formål kommunene har en lovfestet plikt til å finansiere.

Også utgiftsoppgavene for staten er innrettet mot bestemte kirkelige oppgaver eller formål. Som følge av utskillingen av Den norske kirke fra staten skjer nå statens finansiering av de kirkelige oppgavene gjennom et rammetilskudd til Den norske kirke. Ca. tre fjerdedeler av tilskuddet finansierer prestedtjenesten og andre deler av kirkens arbeid lokalt. Den resterende delen av tilskuddet

dekker kirkens administrasjon på nasjonalt og regionalt nivå (Kirkerådet og bispedømmerådene).

Statens ramrefinansiering av Den norske kirke er i tråd med det finansielle ansvarsprinsippet, som innebærer at den som har ansvaret for å løse en oppgave, også har ansvaret for å finansiere oppgaven. Det finansielle ansvarsprinsippet skal sikre at oppgavene blir løst på den mest hensiktsmessige måten, at oppgavene blir sett i sammenheng og vurdert opp mot hverandre. Ansvarsprinsippet er gjort gjeldende for Den norske kirke også på kommunenivået, i den forstand at det er Den norske kirke lokalt som har ansvaret for å løse kirkens oppgaver der, innenfor rammen av de tilskuddene kommunene bevilger.

Oppgavefordelingen mellom staten og kommunene innebærer at Den norske kirke ikke blir finansiert av det offentlige som én virksomhet. Den kommunale finansieringen er innrettet mot soknene i Den norske kirke, dvs. mot kirkelige oppgaver som soknene har ansvaret for. Staten finansierer i første rekke oppgaver som Den norske kirke nasjonalt – det nye rettssubjektet for Den norske kirke – har ansvaret for. I den offentlige finansieringen av Den norske kirke er det ved dette gjort et skille basert på hvilke enheter i Den norske kirke som har ansvaret for hvilke oppgaver. Kirkemøtet har derfor ikke anledning til å anvende rammetilskuddet fra staten på utgiftsformål i soknene som kommunene har ansvaret for.

15.3.2 Tidligere forslag om endringer i oppgavefordelingen

Oppgavefordelingen mellom staten og kommunene på kirkens område har vært gjeldende i lang tid. De justeringene som har blitt foretatt, har hatt et beskjedent omfang. Imidlertid har det fra tid til annen, også i senere tid, vært tatt opp forslag om større endringer.

St.meld. nr. 14 (2000–2001) *Børs og katedral – om økonomien i Den norske kyrkja* gjennomgikk oppgavefordelingen mellom staten og kommunene på kirkens område og drøftet hvilke kirkelige oppgaver som naturlig burde finansieres lokalt og hvilke oppgaver staten burde ha ansvaret for. I meldingen ble det framholdt at flere av statens finansieringsoppgaver, blant annet kirkens kateket- og diakonitjeneste, burde legges til kommunene. De fleste forslagene i meldingen ble ikke fulgt opp. Utviklingen i årene etter viser at statens finansieringsoppgaver overfor Den norske kirke har blitt utvidet, blant annet ved statens betydelige tilskudd til trosopplæringen i Den norske

kirke. De kommunale utgiftsoppgavene har i hovedsak vært de samme.

I den kirkelige utredningen fra 2002, *Samme kirke – ny ordning* (Bakkevig-utvalget), gikk flertallet inn for at kirken i større grad ble finansiert ved en medlemsavgift, og at staten tok et større ansvar for den offentlige finansieringen ellers.

Flertallet i utvalget som la fram NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* (Gjønnes-utvalget), foreslo en vesentlig omfordeling mellom staten og kommunene av finansieringsansvaret for kirken. Flertallet mente at staten burde ta over finansieringen av alle kirkens administrasjons- og personalkostnader. Det kommunale ansvaret burde begrenses til nye kirkebygg og til drift og vedlikehold av kirkebyggene. Istandsetting og vedlikehold av kulturhistorisk verdifulle kirkebygg burde imidlertid staten ha et ansvar for gjennom særskilte tilskuddsordninger. Under høringen av utredningen ga et flertall av dem som uttalte seg støtte til forslaget om at hoveddelen av den offentlige finansieringen burde overtas av staten. Også Kirkemøtet 2006 understreket behovet for en mer samlet, samordnet og enhetlig finansieringsordning for Den norske kirke. Kirkemøtet 2006 sluttet seg til hovedpunktene i forslaget fra flertallet i Gjønnes-utvalget og uttalte:

«Kirkemøtet går inn for en finansieringsordning basert på offentlige bevilgninger, men med en endring av ansvarsfordelingen mellom stat og kommune slik at staten får et finansielt hovedansvar.»

Kirkemøtet 2015 framholdt at visse forutsetninger burde legges til grunn under arbeidet med en rammelovgivning for Den norske kirke. Blant disse forutsetningene var at kommunenes ansvar for å finansiere den lokale kirke måtte videreføres.

15.3.3 Departementets drøftinger og forslag i høringsnotatet

Departementet vurderte i høringsnotatet på ny om det kunne være grunn til å foreta endringer i dagens oppgavefordeling mellom staten og kommunene på kirkens område. Hvis det delte finansieringsansvaret skulle bestå, mente departementet at dagens oppgavefordeling burde videreføres. Dersom kommunene fortsatt skal ha et lovregulert økonomisk ansvar overfor Den norske kirke, burde de kommunale finansieringsoppgavene overfor Den norske kirke i hovedsak fortsatt være innrettet mot kirkebyggene og de kirkelige stillin-

gene som trengs for at kirkebygget kan benyttes til sitt formål, i første rekke til gudstjenester og kirkelige handlinger (dåp, konfirmasjon, vigsel og gravferd). Det er denne delen av kirkens virksomhet som lokalsamfunnet, og senere kommunene, historisk har hatt ansvaret for, og som i tilfellet bør videreføres. I høringsnotatet gjennomgikk departementet hensyn som kunne tilsi at kommunenes finansieringsansvar overfor Den norske opprettholdes. Departementet mente at dagens lovbestemmelse på området, jf. kirkeloven § 15, i alle tilfeller burde endres, og høringsnotatet presenterte et forslag til ny bestemmelse. Departementet gjorde også rede for de hensynene som kunne tilsi at staten helt og fullt tok over det offentlige finansieringsansvaret for Den norske kirke, og departementet la tilsvarende fram et forslag til lovbestemmelse for et statlig finansieringsansvar.

Departementet tok i høringsnotatet ikke stilling til de to alternativene for den offentlige finansieringen av Den norske kirke. Når det gjelder gravplassene og forvaltningen av dem, mente departementet det i alle tilfeller var uaktuelt å gjøre endringer i det kommunale finansieringsansvaret.

Blant hensyn som kunne tilsi at kommunenes finansieringsoppgaver overfor Den norske kirke bør føres videre, pekte departementet i høringsnotatet særlig på følgende:

- Gjennom de reformene som er gjennomført på kirkens område siden 1980-tallet og til i dag, er det skjedd store endringer i kirkens rettslige, økonomiske og organisatoriske rammebetingelser. Sentrale hensyn under reformarbeidet har vært å sikre stabilitet og kontinuitet, og dette kan tilsi at det kommunale finansieringsansvaret overfor Den norske kirke bør føres videre.
- Kommunenes finansieringsoppgaver på kirkens område har hatt stor betydning for oppgave- og myndighetsfordelingen innad i Den norske kirke. Kirken i Norge har i stor grad vært finansiert nedenfra, så å si, noe som er en vesentlig grunn til at Den norske kirke i dag har en mer desentralisert organisasjonsstruktur enn mange andre kirkesamfunn. Dette har medført en kirkeordning som gjennom årene har balansert Kongens myndighet som øverste kirkestyre mot soknens selvstendighet og demokratiske basis. Opprettholdelsen av det kommunale finansieringsansvaret for kirkens virksomhet kan bidra til å videreføre en balanse i myndighetsfordelingen i Den norske kirke.

- Kommunenes finansieringsansvar overfor kirken har fra sin begynnelse bidratt til et nært samarbeid mellom kommune og kirke. Opp gjennom historien har nærheten og samarbeidet mellom kommunene og kirken etter departementets syn representert en verdi ikke bare for kirken, men også for det norske samfunnet. Kommunene som bevilgende myndighet har sikret en direkte kontakt mellom kommune og kirke, for lokalt samarbeid og praktiske, lokalt tilpassede løsninger, forankret i lokale særpreg og tradisjoner. En oppheving av det kommunale finansieringsansvaret for kirken vil da kunne ses som svekkelse av kirkens lokale forankring og det mangeårige, godt fungerende samvirke mellom kommune og kirke.
- Dersom kommunenes lovregulerte ansvar for kirken blir opphevet, vil soknenes økonomi være undergitt andre finansieringskilder og andre rammevilkår. Nasjonal styring og samordning av kirkens og soknenes økonomi vil redusere den økonomiske selvstendigheten soknene har i dag. Et syn om at soknene i Den norske kirke bør ha stor grad av økonomisk selvstendighet, kan tilsi en videreføring av kommunenes finansieringsansvar.
- En fortsatt lovregulering av et kommunalt og statlig finansieringsansvar for Den norske kirke gir kirken tilgang til flere offentlige finansieringskilder.

Departementet mente lovbestemmelser om kommunenes eventuelle fortsatte økonomiske ansvar ikke kunne gå lenger enn å angi hvilke kirkelige formål det kommunale ansvaret retter seg mot. Det sentrale med lovbestemmelsen burde etter departementets oppfatning være å klargjøre ansvarsdelingen mellom staten og kommunene på kirkens område.

Det ble pekt på at statens ansvar etter dagens kirkelov § 2 a innebærer et betydelig handlingsrom når det gjelder å definere de budsjettmessige forpliktelsene som følger av ansvaret. Tilsvarende burde kommunene etter departementets syn ha et budsjettmessig handlingsrom. Til en viss grad burde omfanget eller rekkevidden av det økonomiske ansvaret kunne utledes av de formålene som angis i loven, men de konkrete, budsjettmessige virkningene burde ikke utledes direkte av loven. Disse burde være gjenstand for vanlig budsjettbehandling i kommunen. Departementet viste til at dette i praksis langt på vei er situasjonen i dag. Mens det i dagens lovgivning er bestemt hvilket kirkelig organ som disponerer de kommunale bevilgningene, vil dette etter departe-

mentets forslag ikke lenger bli regulert i lov, men av bestemmelser gitt av Kirkemøtet, se punkt 20.5.2. Kirkemøtet vil derfor kunne bestemme en kirkelig organisering som bryter med kommunenivået, slik at de kommunale bevilgningene i tilfelle blir forvaltet på et annet nivå enn kommunenivået, for eksempel på et nivå som omfatter flere kommuner. Departementet så i høringsnotatet ikke dette som en hindring for et fortsatt kommunalt finansieringsansvar for kirken. Også dagens lovgivning åpner for å etablere kirkelige organer på tvers av kommunegrensene som kan motta og disponere tilskudd fra de berørte kommunene.

Blant hensyn som kunne tilsi at den økonomiske oppgavefordelingen mellom staten og kommunene endres ved at staten tar over det fulle finansieringsansvaret for Den norske kirke, pekte departementet særlig på følgende:

- Ved etableringen av det nye rettssubjektet for Den norske kirke fra 1. januar 2017 er det dannet en økonomisk og rettslig selvstendig enhet på nasjonalt nivå i Den norske kirke. Det finnes derfor nå en selvstendig kirkelig forvaltningsorganisasjon utenfor staten som på Den norske kirkes vegne kan motta og fordele de samlede offentlige overføringene til Den norske kirke.
- Rammefinansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet vil i vesentlig større grad gi kirken anledning til å se alle sine oppgaver i sammenheng og på selvstendig grunnlag kunne fordele myndighet og ansvar, oppgaver og ressurser til de enkelte organene eller instansene i kirken. Kirkens organisering og kirkens ressurser kan ses i sammenheng.
- Den norske kirke kan på nasjonalt nivå vurdere ressursbruken på kirkebyggenes drift og vedlikehold i sammenheng med andre deler av kirkens oppgaver. Nasjonal styring på kirkebyggområdet gir Den norske kirke større muligheter for et målrettet og planmessig vedlikehold av sine kirkebygg enn ved en videreføring av det kommunale finansieringsansvaret på området.
- Finansiering over statsbudsjettet innebærer en betydelig forenkling av den offentlige finansieringsordningen for Den norske kirke.

Ved statlig overtakelse av finansieringsansvaret for Den norske kirke antok departementet at bevilgningene til Den norske kirke burde gis som et rammetilskudd til Kirkemøtets disposisjon, slik ordningen er for statens rammetilskudd i dag. Med Kirkemøtet som mottaker ville det ligge til Kirkemøtet å bestemme fordelingen av det sam-

lede rammetilskuddet på oppgavene og de organisatoriske enhetene i Den norske kirke. Ved eventuell statlig overtakelse av den offentlige finansieringen la departementet til grunn at de offentlige bevilgningene til kirken i utgangspunktet skulle være på samme nivå som i dag, i praksis ved at det gjøres et uttrekk av statens rammetilskudd til kommunene tilsvarende det statens bevilgninger til Den norske kirke øker med.

15.4 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av instansene som avga høringsuttalelse, mente at dagens finansieringsmodell for Den norske kirke og dens oppgavefordeling mellom stat og kommune bør føres videre. Størstedelen av dette flertallet besto imidlertid av lokale instanser i Den norske kirke. Blant de øvrige instansene, inkl. kommunene og regionale og sentrale instanser i Den norske kirke, var meningene delte.

Både KS – Kommunesektorens organisasjon og KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter gikk inn for å videreføre dagens ordning. KA uttalte:

«KA vil understreke at både Kirkemøtet og et stort flertall av menighetsråd og fellesråd tidligere har uttalt ønske om å videreføre dagens ordning med både statlig og kommunal finansiering av Den norske kirke. I Den norske kirke er soknet den grunnleggende enheten i kirkens organisering, og dagens finansieringsordning gir soknet et økonomisk grunnlag for å opptre selvstendig med eget arbeidsgiveransvar og egen styring av ressursene for øvrig. Hvis staten endrer finansieringsordningen i retning av at kirken på sentralt nivå mottar all offentlig finansiering, så vil dette medføre vesentlige endringer i kirkens interne makt- og myndighetsforhold. Soknet har tung prinsipiell begrunnelse, og det er naturlig å la finansieringssystemet underbygge dette. KA er opptatt av at nærheten mellom kirke og kommune er et særpreg med Den norske kirke sammenlignet med f.eks. folkekirkeene i de andre nordiske landene. Den norske kirke som folkekirke har utviklet seg innenfor en ordning med kommunal finansiering. Ordningen gjør at kommunene forholder seg aktivt til tro/livssyn, og den er et uttrykk for at kirkebyggene og den virksomheten som skjer der har en tydelig lokal tilknytning og skaper lokal tilhørighet. Ordningen muliggjør en finansierings-

ordning som tar hensyn til lokale forhold. Fra statens side er det ofte lagt til grunn at kommunalt finansierings- og forvaltningsansvar gir mer effektiv ressursutnyttelse, bl.a. fordi en slik ordning ta høyde for lokale forhold. Svært mange opplever en tilknytning og stolthet over kirkebyggene som går langt ut over medlemskap i Den norske kirke. Kirkebyggene har derfor en funksjon lokalt som går ut over det å være arena for et trossamfunn. Kirkebyggenes tilhørighet til et lokalsamfunn gjør det derfor naturlig at dette også er et kommunalt utgiftsansvar. Spørsmålet om hvor mange kirker som skal beholdes i kirkelig bruk besvares primært ved lokalsamfunnenes betalingsvilje til å opprettholde disse kirkene. KA vil understreke at dagens ordning innebærer at kirkelig fellesråd må delta aktivt i den kommunale budsjettprosessen, der kommunen bevilger midler til kirken basert på et kirkelig vedtatt budsjett og knyttet til formål beskrevet i loven. Nærheten mellom kirke og kommune uttrykkes også ved bl.a. at en kommunal representant er medlem i kirkelig fellesråd. Dette gir kommunen fullt innsyn i de kirkelige beslutningene, og kommunen har i tillegg full forvaltningsmessig kontroll med de offentlige midlene som gis til kirkelige formål. Høringsnotatet vektlegger hensynene til offentlig kontroll med midler til tros- og livssynssamfunn, men KA savner en tydeligere bekreftelse på kvalitetene ved dagens kommunale finansieringsordning når det gjelder kravene til offentlig forvaltning og økonomistyring. KA vil påpeke at også forslaget om videreføring av kommunal finansiering i realiteten er endret på vesentlige områder. Vi vil her peke på følgende forhold:

- Nedbygging/innsnevring av hvilke formål kommunenes utgiftsforpliktelser skal omfatte (nåværende § 15).
- Kirkelig fellesråd fjernes som lovfestet organ, og det vil ikke lenger være lovregulert at kommunen velger en representant i kirkelig fellesråd.
- Bestemmelsene om at kommunen utreder bestemte utgiftsformål etter budsjettforslag fra kirkelig fellesråd er erstattet med at «kommunen gir tilskudd til kirkelig virksomhet i kommunen....»

Summen av disse forslagene vil svekke grunnlaget for det nære og forpliktende forholdet som i dag er etablert mellom kirke og kommune. Lovforslaget betyr også at sammenhengen mellom kommunen og kirkelig organisering ikke nødvendigvis videreføres.»

Også LO mente det delte finansieringsansvaret burde føres videre og uttalte:

«Finansieringen av Den norske kirke hører nøye sammen med hvordan den skal organiseres. En avklaring av dette spørsmålet er derfor grunnleggende. Dagens delte finansiering tydeliggjør det kommunale engasjementet for lokalkirken og betydningen av nærheten mellom lokalkirken og befolkningen. Det er grunn til å tro at en ensidig statlig finansiering både vil svekke kirkens totale økonomiske grunnlag men også dens posisjon som folkekirke – nær folket.»

Presteforeningen, Det norske diakonforbund og Unio var blant dem som gikk inn for å statliggjøre finansieringsansvaret for Den norske kirke. Det gjorde også Sør-Hålogaland biskop, som uttalte:

«Dette er et svært viktig anliggende i høringen, og biskopen i Sør Hålogaland ser at en endring slik punkt b fører til vil ha store konsekvenser. Når dette likevel støttes er det fordi det er viktig at Den norske kirke selv kan bestemme sin organisering, og ikke være bundet til å organiseres i forhold til kommunestrukturen. Det vil også være viktig å ha mulighet til å organisere seg ulikt på forskjellige steder i landet. Den norske kirke i Sør Hålogaland kan ha behov for å organiseres annerledes enn i Oslo for eksempel Samtidig ser høringsinstansen det alvorlige i at den lokale tilknytning til kommunene blir brutt, men denne må søkes å beholdes på andre måter. Det er også et poeng at kommunene gir ulik støtte til Den norske kirke, og en statlig finansiering vil kunne jevne dette ut. Også i forhold til likebehandling med de andre tros og livssynssamfunnene vil det være rett med statlig finansiering.»

Human-Etisk Forbund (HEF) ga uttrykk for at staten burde overta hele finansieringsansvaret for Den norske kirke. HEF uttalte:

«Human-Etisk Forbund ønsker statliggjøring av all økonomisk støtte, og mener departementet argumenterer godt for dette. Men en helt avgjørende forutsetning for statliggjøring, må være at dette også gjelder Den norske kirke. I så måte var det oppløftende at Dnks interne utredning, Bakkevigutvalget, gikk inn for statliggjøring. Senere har vi imidlertid registrert at Kirkemøtet (2015) har sagt nei til dette, men det bør ikke være grunn nok til at ikke staten

og Stortinget velger den beste og mest rasjonelle løsningen for alle parter. Det verst tenkelige vil være å innføre to ulike regimer for finansiering. Derfor mener Human-Etisk Forbund at dersom det ikke er politisk mulig å innføre full statliggjøring nå, må nåværende finansieringsordning videreføres inntil det er mulig å få gjennomslag for statliggjøring av tilskudd til alle tros- og livssynssamfunn.»

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) uttalte:

«STL* ønsker primært alternativ B [staten overtar kommunenes finansieringsansvar for Den norske kirke]. Mens noen av våre medlemssamfunn mener at om man ender opp med alternativ A (videreføring av dagens ordning), bør man videreføre den for alle tros- og livssynssamfunnene, mener andre at det uansett er hensiktsmessig at tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke finansieres statlig. For øvrig viser vi til de enkelte medlemssamfunns egne høringssvar. *Når det gjelder Den norske kirkes svar på spørsmålene som gjelder Den norske kirke vises det til Kirkerådets høringssvar.»

Norges Kristne Råd (NKR) uttalte seg på tilsvarende måte som STL:

«NKR ønsker primært alternativ B. Mens noen av våre medlemskirker mener at om man ender opp med alternativ A (videreføring av dagens ordning), bør man videreføre den for alle tros- og livssynssamfunnene, mener andre at det uansett er hensiktsmessig at tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke finansieres statlig. Om det legges inn jevnlig målinger av samlede tilskudd er begge ordninger akseptable.

Når det gjelder Den norske kirkes synspunkter til dette punktet, vises det til Kirkerådets høringsuttalelse.»

Kirkemøtet 2018 uttalte følgende om forslagene til lovregulert finansiering av Den norske kirke:

«Kirkemøtet vil understreke det gode og tette forholdet mellom Den norske kirke og lokalsamfunnene, og dette må videreføres uavhengig av fremtidig finansiering og kirkeordning.

Høringsspørsmålet var om Den norske kirke skal finansieres ved at

- a) dagens økonomiske oppgavefordeling mellom staten og kommunene føres videre, eller
- b) staten skal overta det ansvaret kommunene i dag har for finansiering av den lokale kirke?

Kirkemøtet går inn for et fortsatt delt finansieringsansvar mellom stat og kommune. Kirkemøtet viser til at det var et klart flertall av de lokale og regionale kirkelige høringsinstansene som mente at dagens finansieringsansvar med oppgavefordeling mellom stat og kommune bør videreføres og at både KS og flere kommuner har støttet dette. Kjennetegnet på endringene i relasjon mellom stat og kirke har vært preget av en skrittvis utvikling, som sikrer kontinuitet og stabilitet i Den norske kirkes rammebetingelser. En videreføring av delt finansieringsansvar vil, etter Kirkemøtets syn, best kunne ivareta dette. Kirkemøtet understreker at denne ordningen vil sikre et fortsatt nært samarbeid mellom kommunen og kirken.

Et mindretall i Kirkemøtet går inn for full statlig finansiering av Den norske kirke. Dette vil gi likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Kirkemøtet legger også vekt på at dette vil gi kirken mulighet til å finne frem til en enklere organisering og til større likhet i finansieringen av de ulike sokn enn det som følger av kommunal finansiering. Fullt statlig tilskudd til Den norske kirke åpner likevel for nær kontakt mellom kommunene og soknenes organer, med mulighet til å søke finansiering av prosjekter og lokale tiltak.

(...)

Kirkemøtet vil peke på at det finansieringsansvar for diakoni, kirkemusikk og undervisning som er nedfelt i kirkeloven § 15, er utelatt i høringen. Kirkemøtet ber departementet sikre dette uavhengig av den finansieringsordning som blir valgt.

(...)

For å kunne videreutvikle sitt arbeid med samiske språk i menighetene i forvaltningsområdet for samisk språk, vil Kirkemøtet understreke at det er viktig for Den norske kirke at tospråkighetstilskudd fra Sametinget videreføres.»

ville blant annet gi kirken anledning til å se organisering og ressurser i sammenheng, og det ville gi kirken en mulighet til å sørge for et målrettet og planmessig vedlikehold av sine kirkebygg, se omtale i punkt 15.3.3. Departementet vil derfor mene at det delte finansieringsansvaret mellom stat og kommune ikke nødvendigvis bør videreføres på lengre sikt. Også hensynet til likebehandling kan tilsi at det vurderes endringer i dette på et senere tidspunkt.

Etter departementets oppfatning bør likevel Den norske kirke nå finansieres i et samvirke mellom et statlig og kommunale tilskudd, stort sett som etter gjeldende ordning. Hensynet til stabilitet, kontinuitet og forutsigbarhet tilsier at dagens finansieringsordning i hovedsak videreføres også i denne endringsfasen, særlig i lys av den omfattende nedbyggingen av lovgivningen om Den norske kirke som lovforslaget i proposisjonen her innebærer. Kirkemøtet har gått inn for at det delte finansieringsansvaret videreføres.

Kommunenes finansieringsoppgaver på kirkens område har hatt stor betydning for oppgave- og myndighetsfordelingen innad i Den norske kirke, og det kommunale finansieringsansvaret for kirkens virksomhet kan gi trygghet for at rammene for forholdet mellom det lokale og det sentrale nivået i kirkeorganisasjonen i hovedsak videreføres. Noen vil mene at den lokale forankringen har bidratt til at folkekirken har vært preget nedenfra, av ulike kulturer og tradisjoner fra forskjellige deler av landet.

Kommunenes finansieringsansvar har gjennom årene bidratt til et nært samarbeid mellom kommune og kirke. Dette har, etter departementets syn, representert en verdi ikke bare for kirken, men også for det norske samfunnet.

Departementet vektlegger at tilskuddsordningen bør utformes slik at den ikke legger uønskede rammer for hvordan kirken vil innrette sin virksomhet. Dette er viktig prinsipielt for Den norske kirkes frihet som trossamfunn, for likebehandling av tros- og livssynssamfunn og for målet om best mulig utnyttelse av ressursene som stilles til rådighet. I kapittel 16 foreslår departementet at det kommunale finansieringsansvaret for andre tros- og livssynssamfunn overtas av staten. Det kan reises prinsipielle innvendinger mot at det kommunale finansieringsansvaret samtidig videreføres for Den norske kirke. Etter departementets syn er det avgjørende at tilskuddsordningene samlet innrettes slik at ulikheten i ordning ikke hindrer understøttelse på lik linje. Departementet foreslår at statens tilskudd til tros- og livssynssamfunn skal fastsettes og reguleres blant annet på

15.5 Departementets vurderinger

Departementet mener det er flere hensyn som kunne tilsi at staten overtar kommunenes finansieringsansvar også for Den norske kirke. Dette

bakgrunn av kommunenes tilskudd til Den norske kirke, se nærmere i punkt 16.3. Forslag til bestemmelser om finansiering av Den norske kirke er tatt inn i § 14, og bestemmelsene viderefører dagens ansvarsdeling mellom staten og kommunene.

Tilskuddet fra staten gis til prestedtjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt, og disse formålene korresponderer i hovedsak med virksomhetsansvaret til rettssubjektet Den norske kirke. Staten kan også gi tilskudd til andre kirkelige formål, for eksempel trosopplæring i menighetene. Tilskuddet gis i praksis med utgangspunkt i en budsjettsøknad fra Den norske kirke ved Kirkerådet, og det fastsettes i de årlige statsbudsjettene. Tilskuddet overføres til Kirkemøtet, som fordeler tilskuddet videre til andre instanser i Den norske kirke.

Kommunen skal gi tilskudd til kirkelig virksomhet i kommunen, til blant annet bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Lovbestemmelsen innebærer en rettslig forpliktelse for kommunen til å finansiere de angitte formålene, men nivået på tilskuddet er ikke presist angitt i loven. Kirkemøtet fastsetter hvilket organ for soknet som skal motta kommunens tilskudd, jf. § 11 tredje og fjerde ledd og § 12 andre ledd. I praksis vil også kommunens tilskudd gis med utgangspunkt i en budsjettsøknad fra soknet eller soknene i kommunen. Loven er ikke til hinder for at det etableres

kirkelige organer på tvers av kommunegrensene som kan motta og disponere tilskuddene fra de berørte kommunene. Dette åpner også gjeldende lovgivning for.

Kommunene kan yte tjenester i stedet for å gi tilskudd etter andre ledd, men det krever avtale med soknet, se lovforslaget § 14 tredje ledd.

Adgangen for kommunen til å ta opp lån for å finansiere formål som faller inn under andre ledd, for eksempel bygging av kirke, er ført videre, jf. lovforslaget § 14 fjerde ledd. Kommunelovens generelle vilkår for låneopptak gjelder i tilfellet.

En videreføring av kommunenes økonomiske ansvar for Den norske kirke innebærer at det økonomiske ansvaret for vedlikeholdet og driften av de ca. 1 630 kirkebyggene som tilhører Den norske kirke, fortsatt vil ligge til kommunene. Mange kirkebygg, også kirkebygg av kulturhistorisk betydning, er preget av mangelfullt vedlikehold. Fra kirkelig og kommunalt holdt er det framholdt at staten bør ta et større og mer direkte ansvar for å sette kulturhistorisk viktige kirkebygg i stand. Departementet har omtalt dette spørsmålet særskilt under punkt 20.4.6 og viser til omtalen der.

Kommunen er for øvrig etter gravplassloven § 3 også forpliktet til å finansiere anlegg, drift og forvaltning av gravplasser i kommunen etter budsjettforslag fra soknet eller soknene i kommunen, se kapittel 22.

16 Tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunn

16.1 Oversikt

I dette kapitlet gjøres det rede for forslaget om en lovbestemt tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunn. Forslaget om at det etableres én, statlig finansiert tilskuddsordning for alle tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke, er omtalt i punkt 16.2. Punkt 16.3 omhandler utmålingen av dette tilskuddet. For oversiktens skyld er det redegjort for gjeldende rett, forslag i høringsnotatet, høringsinstansenes syn og departementets vurderinger for hvert enkelt av de omtalte punktene.

16.2 Én statlig finansiert tilskuddsordning

16.2.1 Gjeldende ordning og Ståsettutvalgets forslag

Etter de gjeldende tilskuddsordningene har tros- og livssynssamfunn rett til å kreve tilskudd fra stat og kommune. Det beløp Den norske kirke mottar i støtte fra staten og den enkelte kommunen regnet per kirkemedlem, skal gis fra staten og den enkelte kommunen per medlem til andre tros- og livssynssamfunn. Ved beregningen av den offentlige støtten skal likevel utgifter til Den norske kirke som angår alle innbyggere og ikke egentlig er utgifter til kirkelige formål, holdes utenom både i tilskuddet fra staten og fra kommunen. Dette gjelder i første rekke utgifter til gravplassforvaltningen, merutgifter til antikvarisk vedlikehold av kirkebygg og utgifter knyttet til vedlikeholdet av Nidaros domkirke og Erkebisppegården i Trondheim.

For å få tilskudd etter gjeldende ordninger må det enkelte tros- og livssynssamfunnet hvert år sende inn krav om tilskudd og en liste med medlemmenes fødselsnummer. Hvert år skal samfunnene rapportere om virksomheten og bruken av mottatte tilskudd. Fylkesmennene behandler kravene om statstilskudd og gjennomgår samfunnernes rapportering. Kontrollen av samfunnernes medlemslister utføres av Brønnøysundregistrene på oppdrag fra departementet. Formålet med kon-

trollen er å sikre et mest mulig korrekt grunnlag for utbetaling av statlig og kommunalt tilskudd. Det skal ikke utbetales tilskudd for utenlandske borgere som ikke er bosatt i riket, eller for medlemmer som samtidig tilhører Den norske kirke eller et annet tros- eller livssynssamfunn (dobbel-medlemskap). Først kontrollerer Brønnøysundregistrene om de innsendte fødselsnumrene er gyldige. Deretter blir alle gyldige fødselsnumre kontrollert mot Folkeregisteret, Den norske kirkes medlemsregister og medlemslistene fra andre tros- og livssynssamfunn.

I løpet av de siste ti–femten årene har det vært en markant vekst i antallet tros- og livssynssamfunn og i antallet medlemmer det gis tilskudd for. Mens det i 2005 var 550 tilskuddsberettigede samfunn, er det i dag mer enn 820 forskjellige tros- og livssynssamfunn som mottar støtte. Antallet medlemmer som det gis tilskudd for, er rundt 655 000, mot ca. 380 000 i 2005.

Den offentlige støtten fra staten og kommunene til samfunnene var i 2018 på ca. 740 mill. kroner i alt. Statstilskuddet til samfunnene var i 2018 basert på en tilskuddssats per medlem på 543 kroner. Den kommunale tilskuddssatsen i 2018 var i snitt på 619 kroner per medlem. Hvert samfunn mottok dermed rundt 1 160 kroner per medlem i offentlig støtte.

Med bakgrunn i kravene fra de enkelte tros- og livssynssamfunnene og utfallet av Brønnøysundregistrenes kontroll av de innsendte medlemslistene med fødselsnummer forestår fylkesmennene de årlige utbetalingene av statens tilskudd til samfunnene. Tilskuddssatsen per medlem som skal ligge til grunn for utbetalingen, meddeles gjennom et årlig rundskriv fra departementet. De kommunale tilskuddene blir først utbetalt på høsten etter at Brønnøysundregistrenes kontroll av medlemslistene er fullført. Ofte må samfunnene purre kommuner som er sene med å utbetale. Enkelte kommuner utbetaler først tilskuddet etterfølgende år.

Kommunene er forpliktet til å utbetale tilskudd til ethvert tros- eller livssynssamfunn som er tilskuddsberettiget og har ett eller flere medlemmer bosatt i kommunen, uavhengig av om

samfunnet har aktivitet i kommunen. Kommunene foretar totalt ca. 24 000 utbetalinger, som alle er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Nær 19 000 av vedtakene gjelder tilskudd til samfunn med færre enn ti medlemmer i kommunen. De fleste utbetalingene er av beskjeden størrelse, ofte mindre enn 5 000 kroner. Fylkesmennene er klageinstans for kommunenes vedtak om tilskudd, mens Barne- og familiedepartementet er klageinstans for fylkesmennenes vedtak.

Før det kan utbetales tilskudd må hver kommune fastsette tilskuddssatsen per medlem. Blant annet må kommunen avklare hvilke tilskudd til Den norske kirke som skal tas med i beregningen av tilskuddssatsen. Tilskudd til kirken som gjelder alle innbyggere i kommunen eller ikke er utgifter til egentlig kirkelige formål, skal som nevnt trekkes ut.

Tilskuddsordningene for tros- og livssynssamfunn var en sentral del av Stålsett-utvalgets mandat, og utvalget la fram flere forslag til revisjon av dagens tilskuddsordninger.

Utvalget mente at flere hensyn tilsa at staten tok over kommunenes forpliktelser på området. Det ble vist til at kommunene årlig foretar mange tusen utbetalinger, hvorav flere med grunnlag i ett tilskuddstellende medlem i et tros- eller livssynssamfunn i kommunen. Utvalget framholdt også at selv om kommunene har god kjennskap til tilskuddsordningenes regelverk, kan det i praksis være vanskelig å foreta korrekt uttrekk av de utgiftene som ikke skal inngå i tilskuddsgrunnlaget. Dessuten mente utvalget at regelverket blir praktisert ulikt i kommunene.

Stålsett-utvalget pekte videre på at omleggingen de senere årene med Brønnøysundregistrenes elektroniske kontroll av medlemskap, på mange måter har gjort kommunene til en ren utbetalingssentral, uten mulighet til selv å kontrollere grunnlaget for tilskuddene. På denne bakgrunnen gikk utvalget inn for at staten burde overta finansieringsansvaret for støtten og begrunnet sitt forslag slik:

«Utvalget mener at kommunenes rolle knyttet til den lovbestemte finansiering av tros- og livssynssamfunnene er blitt redusert til en utbetalingsinstans. De administrative kostnadene knyttet til denne er betydelige. En overføring til statlig nivå vil bidra til en betydelig administrativ forenkling for offentlige myndigheter. For tros- og livssynssamfunnene vil det være en betydelig fordel å kunne forholde seg bare til en instans på statlig nivå for hele tilskuddet, og ikke trenge å eventuelt følge opp og purre

på tilskudd fra ulike kommuner. Utvalget mener en overføring til et statlig ansvar vil gi en mer forsvarlig og mindre tilfeldig håndtering av tilskuddsordningen. Det kan være en fordel at det er staten som tar hovedansvaret for å sikre at likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn blir ivaretatt, og ikke den enkelte kommune. Dette forhindrer ikke at den enkelte kommune kan velge å gi støtte til lokale tros- og livssynssamfunns virke, for eksempel til prosjekter eller nyetableringer, så lenge kommunene ikke diskriminerer ulike livssynsuttrykk.»¹

På samme tid pekte utvalget på forhold som kunne tale imot statlig overtakelse, blant annet at den økonomiske likebehandlingen mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn ikke lenger ville bli gjennomført på lokalt nivå, dvs. i kommunene, men på nasjonalt nivå. Imidlertid pekte utvalget på at en kunne etablere en mekanisme for å vurdere om støttenivået til Den norske kirke på kommunalt nivå ville endre seg over tid, for eksempel basert på tall fra KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering). Utvalget viste også til mulige fordelings effekter: Tros- og livssynssamfunn hvor de fleste medlemmene bor i kommuner som i dag gir et tilskudd per medlem som er høyere enn landsgjennomsnittet, vil tape på omleggingen, mens samfunn hvor medlemmene i overveiende grad bor i kommuner der tilskuddet per medlem er lavere enn snittet, vil tjene på omleggingen.

16.2.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet mente i høringsnotatet at staten burde overta finansieringsansvaret for de offentlige tilskuddene til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, og at det burde være en felles ordning for tros- og livssynssamfunnene. I samsvar med Stålsett-utvalgets forslag, gikk departementet inn for å oppheve skillet mellom registrerte og uregistrerte trossamfunn.

Departementet la i disse spørsmålene særlig vekt på forenklingshensyn. Dagens tilskuddsordninger til tros- og livssynssamfunn har etter departementets syn uforholdsmessig store praktiske og administrative konsekvenser. Departementet mente at den løpende administrasjonen av ordningene ikke står i et rimelig forhold til omfanget av tilskudd. Departementet var i hovedsak enig i framstillingen i NOU 2013: 1 om at kommunenes

¹ NOU 2013: 1 s. 374

rolle som tilskuddsforvalter i dag langt på vei er begrenset til å være utbetalingsinstans. Kommunene mottar verken samfunnenes tilskuddskrav eller samfunnenes rapporter og regnskap om bruken av de kommunale tilskuddene. Hvilke samfunn som skal ha kommunale tilskudd, og for hvor mange og hvilke medlemmer, følger i dag av fylkesmannens vedtak om statstilskudd og resultatet av Brønnøysundregistrenes kontroll av medlemslistene. Selv om den enkelte kommunen fastsetter den kommunale tilskuddssatsen, er størrelsen på denne i overveiende grad regelstyrt.

Departementet la vekt på at økonomiplanleggingen og budsjettarbeidet i mange kommuner vil bli enklere dersom den kommunale finansieringsoppgaven på området faller bort. I dag er de budsjettmessige virkningene av tilskuddsordningene lite forutsigbare, siden det først er på høsten i det enkelte året at kommunene mottar oversikter fra Brønnøysundregistrene over antallet medlemmer i kommunen som det skal gis tilskudd for.

Departementet mente at det også for tros- og livssynssamfunnene ville være en betydelig administrativ lettelse dersom disse ikke trenger å forholde seg til kommunene for å få utbetalt tilskudd. Problemstillingene omkring forskjellene i kommunenes praktisering av regelverket ville dessuten bortfalle.

Potensialet for besparelser i den offentlige forvaltningen, staten og kommunene sett under ett vil være stor dersom saksfeltet samles på statens hender. Kvaliteten i forvaltningspraksisen på området vil også kunne bli styrket.

Departementet mente utgangspunktet for statlig overtakelse av tilskuddene til tros- og livssynssamfunnene burde være at dagens kommunale bevilgninger til samfunnene trekkes ut av statens rammetilskudd til kommunene.

16.2.3 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av instansene som sendte inn hørings svar, ga sin tilslutning til at staten overtar kommunenes finansieringsansvar for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Instanser i Den norske kirke utgjorde samlet størstedelen av dette flertallet. Blant tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke var nær halvparten enig i forslaget. En betydelig andel uttalte seg ikke. Flesteparten av fylkesmennene og kommunene som avga høringsuttalelse, sa seg enig i departementets forslag. Bare to kommuner var uenige.

Kristiansand kommune uttalte:

«Kristiansand kommune ønsker at staten overtar dette ansvaret av hensyn til forenkling for alle parter. Kommunene er ikke involvert i tros- og livssynssamfunnenes drift, og rapportering skjer til fylkesmannsembetene. En eventuell kommunal dialog med ulike samfunn bør ikke skje på grunnlag av tilskudd, men som følge av samfunnsmessige forhold uavhengig av økonomi.»

KS mente

«at ansvaret for finansiering av andre trossamfunn bør overføres og samles hos staten. Dette vil innebære en tydelig forenkling sammenlignet med dagens praksis.

KS legger til grunn at likebehandlingsprinsippet mellom Den norske kirke og øvrige trossamfunn videreføres uavhengig av hvem som har finansieringsansvaret. Samtidig ser KS det som urimelig at bevilgninger til lovpålagte plikter som kun følger av DNK sin særegne posisjon, og bevilgninger til vedlikehold av viktige kulturhistoriske kirkebygg, skal slå ut i økte tilskudd til andre trossamfunn.

Dagens finansieringsordning for trossamfunn gjør at kommunene årlig må fatte 23 000 enkeltvedtak om tildeling av tilskudd, hvorav vel 18 000 gjelder trossamfunn med mindre enn 10 medlemmer i kommunen og beskjedne tilskuddsbeløp. Tildelingen er regelstyrt, dvs. at det ikke er rom for lokalt skjønn og lokale prioriteringer. Det framstår som en betydelig administrativ forenkling samlet for offentlig sektor at dette ansvaret i sin helhet overtas fra staten.»

Andre høringsinstanser som var enige med departementet, argumenterte med at forslaget vil gi større grad av likebehandling av tros- og livssynssamfunnene, og at det vil bidra til forenkling og administrative besparelser for alle parter.

Borg bispedømmeråd skrev:

«Borg bispedømmeråd støtter forslaget, og mener det vil være en fordel for tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke at staten overtar kommunenes finansieringsansvar. I tillegg til at dette vil bety en betydelig administrativ forenkling både for det offentlige og det enkelte tros- og livssynssamfunn, vil det i større grad sikre likebehandling tros- og livssynssamfunnene imellom. Slik dagens ordning fungerer har det den utilsiktede konsekvensen at det er ulik praksis kommunene imellom når

det gjelder omfanget på støtten, samt stor grad av uforutsigbarhet på når støtten blir utbetalt det enkelte tros- og livssynssamfunn.»

Flere tros- og livssynssamfunn svarte imidlertid at de var enige under forutsetning av at staten også overtok kommunenes finansieringsansvar for Den norske kirke. Oslo katolske bispedømme uttalte:

«Vår enighet er betinget av at finansieringskildene forblir de samme for Dnk og alle andre. Med andre ord, hvis Dnk kommer inn under rent statlig finansiering vil vi være enig i forslaget. Derimot hvis Dnk vil få en særordning med kombinert statlig og kommunal finansiering, vil vi oppfatte forslaget som en meget uheldig forskjellsbehandling i strid med GrL § 16.»

Også Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) og Norges Kristne Råd (NKR) ga uttrykk for at det var ønskelig å statliggjøre tilskuddet, og at dette helst da burde innebære at også tilskuddet til Den norske kirke blir et rent statlig tilskudd, eller at det blir lagt opp til mekanismer som kan korrigere mot kommunenes faktiske utgifter til Den norske kirke. NKR uttalte:

«Forslaget om statliggjøring av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke er isolert sett godt begrunnet i høringsnotatet. NKR vil imidlertid hevde at det vil være mer i tråd med likebehandlingsprinsippet at alle tilskudd til Den norske kirke også gis fra staten. En videreføring av dagens ordning med separate tilskudd til Den norske kirke fra stat og kommune samtidig som andre tros- og livssynssamfunn mottar tilskudd i sin helhet fra staten, vil lett bidra til lite transparens og kontroll med at likebehandling faktisk finner sted.

Det er heller ikke lagt opp til mekanismer som periodisk følger utviklingen i kommunenes budsjettering til Den norske kirke for å korrigere statstilskuddet til de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Skal likebehandlingen ivaretas over tid er det nødvendig at det etableres periodiske milepæler eller kontrollposter, der utviklingen i KOSTRA-tallene for kommunenes tilskudd danner utgangspunkt for justeringer av statstilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke.

Primært ønsker NKR at tilskudd til alle trossamfunn inklusive Den norske kirke skal komme fra samme kilde.»

STL uttalte:

«Hvis statliggjøringen av tilskudd utelukkende gjøres for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke må det legges opp til en justering i forhold til den kommunale finansieringen (faktiske utgifter) som Den norske kirke mottar. Dette bør ideelt sett skje hvert år.»

Kirkemøtet 2018 uttalte:

«Kirkemøtet gir sin tilslutning til forslaget om at staten overtar kommunenes finansieringsansvar for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Forslaget vil innebære en betydelig forenkling både for staten, kommunene og tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Dersom finansieringsansvaret for Den norske kirke videreføres som delt mellom stat og kommune, forutsetter Kirkemøtet at det foretas jevnlige beregninger med sikte på å ivareta likebehandlingsprinsippet. Dersom det skulle vise seg at offentlig tilskudd over tid skulle utvikle seg ulikt mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, bør det etableres en ordning som gir mulighet for korreksjon, for eksempel hvert fjerde år.»

Blant høringsinstansene som var uenige i departementets forslag, ble det pekt på likebehandlingshensyn, og at tros- og livssynssamfunnenes økonomi og de lokale båndene mellom kommune og tros- og livssynssamfunn kunne bli svekket:

Nordre Osen menighetsråd skrev:

«Finansiering bør være likt for DnK og andre trossamfunn, altså både statlig og kommunal finansiering. Det ansvarliggjør kommunene og sikrer god lokalkunnskap om religiøs tilhørighet.»

Tromsø stift / Den katolske kirke i Nord-Norge uttalte:

«Kommunale tilskudd ligger i Nord-Norge 25 til 30 % over det statlige, og for Tromsø stift vil overgang til statlig finansiering bety vesentlig nedgang i inntekter og tilsvarende forskjellsbehandling til Dnk. I Nord-Norge kan Dkk ikke tilby lokaler og betjening som er i nærheten av det Dnk disponerer over. Mange steder låner/leier man kirker og lignende, men det gjelder ikke over alt, og det kan være ulike hindringer. Flere steder er det ingen lokaler eller svært nødtørftige forhold for messer, og enda verre for høytidelige anledninger som dåp, vigsel etc.; det vanskeliggjør å gi katolikker som bor

spredt en verdig betjening. I tillegg kommer forskjellen som følge av ulikheten vedrørende merverdiavgift, ...»

Islamsk Kultursenter Nordland skrev:

«Dette kan innebære mindre tilskudd for trossamfunn i Norge. Det legges opp til at mange trossamfunn skal inneha et samfunnsansvar. Ved mindre tilskudd, kan dette påvirke viktige samfunnsoppgaver trossamfunnene i dag utfører.»

Saksumdal menighetsråd mente at

«[b]åndene mellom kommune og tros- og livssynssamfunn vil svekkes dersom kommunen ikke lenger er tilskuddspart. Dette er ikke bare et finansielt spørsmål, men handler også om grunnlaget for samhandling kommune/tros og livssynssamfunn.»

16.2.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder sitt forslag fra høringsnotatet om å forenkle tilskuddsordningene til én, statlig tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke, se lovforslaget § 5 første ledd. Etter departementets vurdering vil så vel staten og kommunene som det enkelte tros- og livssynssamfunnet være best tjent med en slik omlegging. Forslaget vil gi en betydelig forenkling og besparelse, ikke minst ved at det ikke lenger skal treffes enkeltvedtak om tilskudd i hver kommune.

Kommunale forskjeller når det gjelder tilskuddenes størrelse, både som følge av variasjon i bevilgningene til Den norske kirke og eventuelle ulikheter i kommunenes praktisering av reglene om fastsetting av tilskuddsatsen, vil bli utjevnet i statstilskuddet som tros- og livssynssamfunnene vil motta.

Gjeldende ordning for kommunale tilskudd til tros- og livssynssamfunn er regelstyrt, og omleggingen vil heller styrke enn svekke det kommunale selvstyret. Lokale bånd mellom kommune og tros- og livssynssamfunn vil kunne bli ivaretatt selv om kommunene ikke lenger skal være lovpålagt å gi tilskudd til ethvert tros- eller livssynssamfunn med minst ett medlem bosatt i kommunen (uavhengig av om samfunnet driver aktivitet i kommunen). Omleggingen vil ikke være til hinder for at den enkelte kommune samarbeider med og gir tilskudd til tros- og livssynssamfunn som har virksomhet i kommunen.

Omleggingen innebærer en omfordeling av oppgaver mellom staten og kommunene. Kommunenes utgiftsforpliktelser faller bort og overtas av staten. Dette kan teknisk gjennomføres ved at dagens kommunale bevilgninger til tros- og livssynssamfunnene trekkes ut av statens rammetilskudd til kommunene, se nærmere om overgangen til ny tilskuddsordning i punkt 23.2 og lovforslaget § 23.

Dette forslaget er etter departementets oppfatning ikke avhengig av at det gjennomføres en tilsvarende reform av tilskuddsordningen for Den norske kirke, slik enkelte høringsinstanser har ment. Departementet kan ikke se at likebehandlingshensyn eller andre hensyn tilsier at tilskuddsordningene må være like, jf. departementets vurdering i punkt 11.6. Etter departementets syn kan det imidlertid, som flere høringsinstanser også har pekt på, være grunn til at fastsettelsen og reguleringen av statstilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke også tar hensyn til utviklingen i de kommunale tilskuddene til Den norske kirke når det videreføres et kommunalt finansieringsansvar for Den norske kirke, se nedenfor i punkt 16.3 og lovforslag § 5 fjerde ledd og § 23 første ledd.

16.3 Fastsetting og regulering av tilskudd

16.3.1 Gjeldende ordninger

I dagens tilskuddsordning(er) til tros- og livssynssamfunn er det tre faktorer som bestemmer hva et tros- eller livssynssamfunn har krav på i offentlig støtte, fra staten og fra den enkelte kommunen:

- de budsjetterte utgiftene til Den norske kirke, fratrukket utgifter til visse formål
- antallet medlemmer i Den norske kirke
- antallet medlemmer i det aktuelle tros- eller livssynssamfunnet

Formålet med tilskuddsordningene er å sørge for at tros- og livssynssamfunn mottar tilskudd som «etter måten svarer om lag» til henholdsvis statens og kommunens finansiering av Den norske kirke, jf. trossamfunnsloven §§ 19 og 19 a og livssynssamfunnsloven §§ 2 og 3.

Hovedbestemmelsen om hvilke utgifter til Den norske kirke som skal inngå i grunnlaget for beregning av tilskudd fra stat og kommune til tros- og livssynssamfunnene, er gitt i trossamfunnsloven i § 19 tredje ledd, jf. livssynssamfunnsloven § 4 første ledd. Det heter der at «offentlege utlegg som gjeld alle» ikke skal tas med når tilskudd fra

stat og kommune blir utregnet. Forskriftene presiserer dette unntaket til å gjelde «utgifter som er felles for alle innvånere av riket og som ikke er utgifter til egentlige kirkelige formål», jf. forskrift om registrerte og uregistrerte trossamfunn § 6 første ledd og den tilsvarende formuleringen på nynorsk i forskrift om tilskot til livssynssamfunn § 6.

Den gjeldende lovgivningen fastsetter dessuten at enkelte, konkret angitte elementer i tilskuddet fra staten til Den norske kirke skal holdes utenom beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. To av unntakene handler om tilskudd til Den norske kirke som er begrunnet i at tilsatte i det nye rettssubjektet Den norske kirke tidligere hadde staten som arbeidsgiver (kompensasjon for oppheving av den tidligere boplikt- og tjenesteordningen for prester og tilskudd til pensjonspremie som knytter seg til rettigheter som er opparbeidet som tilsatte i staten). Det tredje unntaket ble tatt inn i lovene i forbindelse med at rettssubjektet Den norske kirke ble tilført et egenkapitaltilskudd ved etableringen 1. januar 2017. De tre særlige unntakene ble i lovforarbeidene vurdert særskilt i lys av Grunnloven § 16 fjerde punktum om understøttelse «på lik linje», og dessuten i lys av kravene i internasjonale konvensjoner, særlig EMK artikkel 9, både alene og sett i sammenheng med artikkel 14, se punkt 5.5 i meldingsdelen og Prop. 12 L (2015–2016) og Prop. 9 L (2016–2017).

Det har i alle år vært praksis for at beregningsgrunnlaget for statens tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, er bevilgningene til Den norske kirke som budsjetteres under statsbudsjettets programkategori for kirkelige formål. Det er budsjetterte bevilgninger for kommende budsjettår som inngår i grunnlaget, ikke hva som ifølge regnskapstall viser seg å være bevilget. Det er ikke etablert noen entydig praksis når det gjelder justering av tilskuddssatsen på grunnlag av tilleggsbevilgninger til Den norske kirke i løpet av året. Overføringer fra Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke blir medregnet i beregningsgrunnlaget. Enkelte formål skal som nevnt holdes utenom tilskuddsgrunnlaget, blant annet statens bevilgninger knyttet til vedlikeholdet av Nidaros domkirke.

Tilskuddsgrunnlaget på statlig nivå og på kommunalt nivå blir dividert på antallet medlemmer i Den norske kirke i henholdsvis landet og i den aktuelle kommunen. Da kommer en frem til størrelsen på tilskuddet som skal tildeles andre tros- og livssynssamfunn fra henholdsvis staten og kommunen. Tallet på medlemmer (og tilhørige) i

Den norske kirke hentes fra medlemsregisteret til Den norske kirke.

Som nevnt i punkt 16.1 må det enkelte tros- og livssynssamfunnet hvert år sende inn krav om tilskudd. Ordningen med beregnet tilskudd per medlem krever at medlemslisten i det enkelte samfunnet er korrekt på individnivå og kontrollerbar med fødselsnummer. Fylkesmennene behandler kravene om statstilskudd, og Brønnøysundregistrene kontrollerer samfunnenes medlemslister. Deretter utbetaler fylkesmennene statens tilskudd. Kommunene fastsetter tilskuddssatsen per medlem og utbetaler tilskudd til tros- og livssynssamfunn som er tilskuddsberettiget og har medlemmer bosatt i kommunen.

16.3.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet viste i høringsnotatet til at formålet med dagens regelverk for fastsettelsen av tilskuddsgrunnlaget til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, er å sikre at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn blir økonomisk likebehandlet av staten og kommunene.

I høringsnotatet holdt departementet fram at kravet i Grunnloven § 16 fjerde punktum om understøttelse av alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje» i teorien kunne vært ivaretatt ved å identifisere hva ulikhetene mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn helt konkret består i, omregne disse i tilnærmet presise økonomiske størrelser og trekke disse fra i tilskuddsgrunnlaget til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Departementet la imidlertid i høringsnotatet til grunn at en slik ideell operasjonalisering av likebehandlingskravet i realiteten vil være svært vanskelig å realisere.

På denne bakgrunnen mente departementet at det mest hensiktsmessige vil være å ikke gjøre vesentlige materielle endringer i dagens regelverk og praksis vedrørende hvilke tilskudd til Den norske kirke som skal inngå i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. I dag regnes tilskuddssatsen per medlem (summen av statens tilskuddssats og den kommunale tilskuddssatsen) som uttrykk for økonomisk likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

På denne bakgrunnen foreslo departementet for det første at en skulle etablere et utgangspunkt for tilskudd til tros- og livssynssamfunn som i hovedsak tar utgangspunkt i dagens regelverk og dagens støttenivå, som et uttrykk for understøttelse av alle tros- og livssynssamfunn på lik linje.

Ved etableringen av dette utgangspunktet var forslaget at tilskuddsgrunnlaget fastsettes i hovedsak som i dag, og medlemstallet i Den norske kirke skulle inngå som faktor i utmålingen av tilskuddet på samme måte som i dag. Tilskuddet skulle imidlertid beregnes med utgangspunkt i antallet medlemmer i Den norske kirke over 15 år, og det skulle bare utbetales på grunnlag av medlemmer som har fylt 15 år i det enkelte tros- eller livssynssamfunnet. Som en konsekvens av forslaget om en aldersgrense på 15 år for tilskuddstøttende medlemskap, ville tilskuddssatsen måtte korrigeres opp. Denne tilskuddssatsen skulle være utgangspunktet og legges til grunn ved gjennomføringen av de andre forslagene som ble tatt opp i høringsnotatet.

For det andre foreslo departementet at satsen for statens tilskudd til tros- og livssynssamfunnene deretter skulle fastsettes årlig og reguleres i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke. Etter forslaget skulle dermed ikke utviklingen i kommunale tilskudd til Den norske kirke inngå direkte i reguleringsgrunnlaget.

Departementet foreslo for det tredje nye bestemmelser om hvilke tilskudd til Den norske kirke som ikke skulle inngå i beregningen av tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn, men mente at disse i hovedsak videreførte gjeldende rett. Ut fra forenklingshensyn foreslo departementet at følgende tre tilskuddsformål skulle unntas fra beregningsgrunnlaget: tilskudd til oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige, investeringstilskudd i kirkebygg fra før 1900 og tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling. Det første unntaket skulle i første rekke dekke utgifter til gravplassforvaltning. Formålet med det andre unntaket var å forenkle dagens hjemmel for å unnta merutgifter til antikvarisk vedlikehold av kirker, mens det mer generelt formulerte tredje unntaket i første rekke skulle fange opp de gjeldende unntakene om blant annet pensjonspremie for pensjonsrettigheter som tilsatte i Den norske kirke tidligere har tjent opp som tjenestemenn i staten.

For det fjerde fremmet departementet forslag om at satsen for tilskuddet til tros- og livssynssamfunnene bare skulle baseres på tallet på medlemmer og tilhørige i Den norske kirke ved den første etableringen av den nye, statlige tilskuddsordningen, men ikke inngå ved den senere og årlige reguleringen av tilskuddssatsen.

Departementet foreslo dessuten at det i forskrift skulle gis nærmere bestemmelser om fastsetting av tilskuddssatsen.

16.3.3 Høringsinstansenes syn

16.3.3.1 Generelt

Flere høringsinstanser hadde mer generelle synspunkter til forslaget om fastsettelse og regulering av satsen for tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Noen instanser mente at forslaget ikke i tilstrekkelig grad vil sikre økonomisk likebehandling mellom Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene, og at den foreslåtte ordningen, sett i forhold til tilskuddsordningen for Den norske kirke, i seg selv kunne eller ville være diskriminerende, eller kunne føre til diskriminering i praksis. Human-Etisk Forbund uttalte blant annet følgende:

«Hittil har utregningen av tilskudd synliggjort hva stat og kommune bevilger til kirkelige formål. Populært sagt har forståelsen vært at når Dnk mister medlemmer, får vi andre mer pr medlem, og at dette skulle være helt urimelig. Realiteten er jo at dette speiler at det er Dnk som får mer pr medlem. Dersom stat/kommune fortsetter å finansiere Dnk uaktet utvikling i kirkens medlemstall, vil støtten stadig bli høyere pr kirkemedlem. Dette faktum burde interessere de politiske partiene og Finansdepartementet som element i budsjettbehandling. Dette vil bli mindre synlig gjennom en statliggjøring, fordi kommunene slipper uforutsette økte utgifter til «de andre». Hvis man i tillegg fjerner antallet kirkemedlemmer som kriterium for utregning eller som forutsetning for tilskudd, hindrer man i realiteten innsyn i hva Dnk koster pr medlem, mens dette er høyst synlig for andre tros- og livssynssamfunn. Det virker urimelig at akkurat finansiering av Den norske kirke skal være unntatt diskusjon om politiske prioriteringer i forhold til alle andre områder. Dette er noe av det vi mener gjør den foreslåtte modellen med delt finansiering for Dnk uten at medlemstall teller, lite bærekraftig. Det enkleste å håndtere for å sikre rettfærdig likebehandling, vil være et likt tilskudd pr hode, i en eller annen form.»

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter hadde følgende, mer generelle uttalelse til beregningen av statstilskudd og likebehandlingskravet:

«Departementet uttrykker at de ikke kan se at det i praksis er mulig å finne operasjonelle metoder som ideelt ivaretar likebehandlingskravet i Grunnloven § 16. Nasjonal institusjon

har forståelse for at dette er en krevende og sammensatt oppgave – og at man nødvendigvis må velge én løsning/tilnærming (selv om den da kanskje ikke er ideell).

Vi tar ikke stilling til om den valgte/foreslåtte løsningen (forslag til ny § 4) er den mest hensiktsmessige. Vi har heller ikke holdepunkter for å anta at løsningen som et utgangspunkt ikke skulle være egnet til å ivareta likebehandlingskravet på en tilfredsstillende måte. En viktig forutsetning her, slik departementet også er inne på, er at de ulike tilskudd til Den norske kirke som holdes utenfor beregningsgrunnlaget for støtte til andre tros- og livssynssamfunn i henhold til ny § 4, hviler på en saklig, objektiv og rimelig begrunnelse. Selv om det er adressert enkelte steder i høringsnotatet, så er det ikke helt klart for oss hvilke tilskudd som konkret holdes utenfor – og hvorfor. Dette bør vurderes tydeliggjort. En slik tydeliggjøring kan være fordelaktig i forbindelse med lovarbeidet nå, og er også viktig å være bevisst på i fremtiden når det gjelder beregningen av tilskuddet fra år til år.

Det er heller ikke klart for oss hvordan utmålingen av tilskuddet til Den norske kirke skal skje (f.eks. på bakgrunn av hvilke kriterier) når medlemsantall ikke skal ha betydning for beregningen av dette tilskuddet, men fortsatt være styrende for beregningen av tilskudd til øvrige tros- og livssynssamfunn. Også her vil den fremtidige utviklingen kunne ha betydning. Det vil være viktig å ha en bevissthet rundt dette når beregningen foretas fra år til år – for å sikre at likebehandlingskravet ivaretas.

De enkelte usikkerhetsmomentene, både knyttet til de rettslige og de faktiske forhold, nødvendiggjør en god oppfølging på dette området fra staten. Særlig ettersom den fremtidige, helhetlige praktiseringen (og følgelig konsekvensene) av lovverket/ordningen vil ha betydning for hvorvidt rammene etter Grunnloven § 16, og etter forholdene de internasjonale konvensjonene, er ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Som vi kommer tilbake til under punkt 4, anbefaler Nasjonal institusjon at det legges opp til jevnlig evalueringer av både et eventuelt lovverk og praktiseringen.»

16.3.3.2 Regulering av tilskuddssatsen

Et bredt flertall av instansene som avga høringsuttalelse, var enig i forslaget om at tilskuddssatsen skal reguleres årlig i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke. Kun et lite

mindretall sa seg uenig i dette. Mer enn halvparten av tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke støttet forslaget, og det var en betydelig andel som ikke uttalte seg. Også et flertall av fylkesmennene, kommunene og instansene i Den norske kirke ga sin tilslutning til forslaget.

Det teologiske menighetsfakultet støttet forslaget og uttalte:

«Endringen fra medlemsbasert likebehandling til lik prosentvis bevilgningsøkning kan oppfattes som en viss svekkelse av likebehandlingsprinsippet, men må ikke nødvendigvis forstås slik. Grunnlovens prinsipp om likebehandling (Grl § 16) må ses som en likebehandling av ulike størrelser og ulike oppgaver som skal ivaretas. Det må også tas i betraktning at en videreføring av medlemstalls-likheten og tilhørende økning i utgifter til ordningen, potensielt kan true finansieringsordningen i sin helhet om den både blir oppfattet som for dyr og urimelig. I så fall vil dette svekke tros- og livssynsfeltet samlet sett.»

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) sa seg også enig i forslaget, men ga følgende kommentar:

«STL* mener at også Den norske kirke skal få støtte per medlem. Dette vil ivareta prinsippet om likebehandling av tros- og livssynssamfunnene som det framgår av Grunnlovens paragraf 16 og som er mål med ny lov. Buddhistforbundet understreker at man primært ønsker en videreføring av dagens telling av medlemmer. Bevilgninger til lovpålagte oppgaver Den norske kirke er alene om (kirkebygg og evnt også gravplassdrift) kommer som i dag i tillegg til støtten per medlem. *Den norske kirke er av en annen oppfatning, og det vises til Kirkerådets høringsvar. Dersom departementets modell vedtas, bør satsen ikke reguleres utfra prosentvis vekst, men regnes per medlem, for å unngå at minoritetene sponser driften av majoritetens trossamfunn.»

Norges Kristne Råd (NKR) gikk imot forslaget og begrunnet dette med:

«Medlemmer av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke har den samme skattebyrde som medlemmer av Den norske kirke og bidrar like mye til finansieringen av Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn. Den andelen av skattøret som går til tros- og

livsynsformål, bør beregnes og tilfalle tros- og livssynssamfunnene likt på bakgrunn av medlemstall. NKR mener at diskusjonen om fordel og ulemper relatert til utvikling i medlemstall i Den norske kirke er uheldig. Vi kan ikke se at de argumenter notatet fremfører for å avvike dagens praksis er tungtveiende.

(...) Etter vårt syn bør ikke staten etablere ordninger som medfører at et tros- eller livssynssamfunn får mer tilskudd pr medlem enn andre, så lenge man har tatt hensyn til kostnadene ved de tjenester Den norske kirke utfører for alle på vegne av det offentlige.

Forslag om å unnta Den norske kirkes medlemstall fra beregningsgrunnlaget kan på sikt resultere i et misforhold i hva det offentlige gir i støtte pr medlem. Dette kan slå begge veier.

En ordning som også minoritetene opplever rettferdig, vil sannsynligvis bidra til å skape ro og være mer robust og langsiktig. En ordning der medlemstallet for alle tros- og livssynssamfunn er en parameter i beregningen av tilskudd, vil etter NKRs oppfatning være en slik ordning. Derfor vil et flertall av NKRs medlemmer anbefale at medlemstallet for alle trossamfunn, uten unntak, er en likeverdig parameter for beregningen av tilskudd.

Når det gjelder Den norske kirkes synspunkter til dette punktet, vises det til Kirkerådets høringsuttalelse.»

Oslo katolske bispedømme gikk imot forslaget og skrev:

«Tilskuddssatsene pr. medlem må være den samme i alle tros- og livssynssamfunn slik at man slipper denne form for reguleringer. Slik vi forstår det siktes her ikke til en regulering som går ut på at andre samfunn skal få det samme som Dnk pr. medlem. Det er endringene i totalbevilgningene til Dnk (uavhengig av svingningen i medlemstall) som skal påvirke bevilgningene pr. medlem til andre samfunn. Teoretisk kan medlemstallet i Dnk gå ned til 2000 personer samtidig som denne kirke beholder alle sine tilskudd, mens andre tros- og livssynssamfunn sitter igjen med de gamle tilskuddsbeløp pr. hode. Dette henger sammen med at departementet legger en for stor vekt på første del av Grunnlovens § 16 og overser siste del. Etter vårt syn vil dette forslaget derfor være i strid med likhetsprinsippet.»

Også flere av tros- og livssynssamfunnene som var enige i forslaget om årlige reguleringer i sam-

svar med endringene i tilskuddene til Den norske kirke, mente at Den norske kirkes medlemstall burde inngå i beregningen av tilskuddssatsen. Ansgar Teologiske Høgskole, som var uenig i forslaget, var av samme oppfatning og uttalte:

«Likebehandling er det viktigste prinsippet her. Medlemmer av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke har den samme skattebyrde som medlemmer av Den norske kirke og bidrar like mye til finansieringen av Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn. Satsen for tilskudd bør derfor beregnes og tilfalle tros- og livssynssamfunnene likt på bakgrunn av medlemstall. Derfor bør det ikke innføres en ordning som ikke tar med medlemstall for Den norske kirke som faktor i beregningen. Staten bør ikke etablere ordninger som medfører at et tros- eller livssynssamfunn får mer tilskudd pr medlem enn andre (unntatt de tjenester som Den norske kirke utfører for alle på vegne av det offentlige).»

Kirkemøtet 2018 uttalte:

«Kirkemøtet understreker betydningen av likebehandlingsprinsippet også når det gjelder offentlige tilskudd til tros- og livssynssamfunn. En ordning som sikrer likebehandling kan utformes på flere måter, og Kirkemøtet mener at den modell departementet foreslår er en mulig modell. Dersom denne modell velges, legger Kirkemøtet til grunn at staten over tid foretar jevnlig evalueringer av praktiseringen av lovverket (...). En slik regulerende mekanisme i tilskuddssystemet må gis en mer presis utforming og forankring enn det som fremgår av departementets forslag.

Kirkemøtet mener Den norske kirkes behov som folkekirke er best tjent med at offentlige bevilgninger gis på grunnlag av budsjettforslag fra kirkelige organer til bevilgende myndigheter. Dette sikrer innsynsmulighet for bevilgende myndighet i den kirkelige økonomiforvaltning, som omfatter milliardbeløp. Dette bidrar både til å opprettholde ordningens legitimitet og redusere behovet for andre former for kontrolltiltak. En ordning der det gis en samlet bevilgning til alle tros- og livssynssamfunn som så fordeles etter medlemstall, risikerer på sikt ikke å sikre Den norske kirkes reelle økonomiske behov.

Gitt en fortsatt delt finansiering av Den norske kirke mellom stat og kommune, mener Kirkemøtet at også kommunenes bevilgninger

til Den norske kirke bør inngå i reguleringsgrunnlaget for støtten til andre tros- og livssynssamfunn.»

Også flere andre høringsinstanser mente at kommunenes tilskudd til Den norske kirke måtte tas hensyn til i beregningen av tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn dersom kommunene fortsatt skulle ha finansieringsansvar for Den norske kirke, se høringsuttalelsene som er gjengitt i punkt 16.2.3.

16.3.3.3 Beregning etter antall medlemmer som har fylt 15 år

Forslaget om at tilskudd skal beregnes etter antallet medlemmer i det aktuelle samfunnet som har fylt 15 år, hadde nær tilknytning til departementets forslag om en tilsvarende avgrensning av medlemsgrunnlaget for registrering, jf. punktene 13.3.1 og 14.2. Framstillingen av synspunkter fra høringen i punktene 13.4.1 og 14.3 er derfor også relevant for spørsmålet som tas opp i punktet her.

Nær halvparten av instansene som avga høringsuttalelse, var uenig i departementets forslag om at tilskuddet skal beregnes etter antallet medlemmer i samfunnet over 15 år. Om lag en fjerdedel av instansene sa seg derimot enig i forslaget, men flere av dem presiserte at de var imot at bare medlemmer som har fylt 15 år, skulle inngå i tilskuddsgrunnlaget. Motstanden mot forslaget var størst blant tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke og de regionale og sentrale instansene i Den norske kirke. Både Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL), Norges Kristne Råd (NKR), Islamsk Råd Norge (IRN) og Muslimsk Dialognettverk (MDN) gikk imot forslaget. Nesten samtlige fylkesmenn og et flertall av kommunene ga tilslutning til forslaget.

Blant instansene som var uenige i forslaget, viste mange kun til sine kommentarer til lovforslaget § 3 om vilkår for registrering, eller de presiserte kort at de var enige i at tilskuddet skal beregnes etter antall medlemmer, men da alle medlemmer, og ikke bare de som har fylt 15 år.

Også Kirkemøtet 2018 mente at «tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke skal beregnes uten at det innføres et alderskrav for tilskudd.»

Brunstad Christian Church (BCC) uttalte følgende:

«BCC synes departementets begrunnelse for å snevre inn tilskuddsutløsende medlemsbase til kun å gjelde medlemmer over 15 år er mangelfullt begrunnet, og savner en drøftelse av om en slik avgrensning er i strid med likebehandlingsprinsippet i Grunnloven § 16 siste punktum. Det følger av høringsnotatet, blant annet under punkt 6.2.3.3, at Grunnloven § 16 siste punktum inneholder et likebehandlingsprinsipp, både mellom statskirke og tros- og livssynssamfunn, og tros- og livssynssamfunn imellom. Selv om et slikt prinsipp naturlig nok må avveies mot hensynet til enkelt og håndterbart regelverk samt «om lag»-prinsippet, mener BCC likevel at den foreslåtte endringen vil være et så kvalifisert avvik fra likebehandlingsprinsippet at forenklingshensyn og henvisning til «om lag»-prinsippet ikke kan være tilstrekkelig. Som fremholdt i høringsnotatet medfører endringen en varig omfordeling av tilskudd fra trossamfunn med forholdsmessig større andel barn til trossamfunn med forholdsmessig større andel voksne. Førstnevnte får mindre tilskudd, sistnevnte får økte tilskudd. To ellers like trossamfunn med totalt like mange medlemmer vil dermed behandles ulikt, og trossamfunnet med flest barn kommer dårligst ut. Slik BCC ser det blir ikke lenger to like trossamfunn «understøtte[t] på lik linje», jf. Grunnloven § 16 siste punktum. Videre vil statskirkens støtte ikke påvirkes av medlemmenes alderssammensetning. Samtidig vil naturlig nok antallet aktive medlemmer i statskirken være av betydning for den økonomiske støtten som kreves fra staten, som i større grad vil tilpasses det reelle behovet. I realiteten vil dermed statskirkens medlemmer under 15 år være «tilskuddsutløsende». Slik BCC ser det vil det være i strid med likebehandlingsprinsippet at staten finansierer barns deltakelse i statskirken, men ikke barns deltakelse i tros- og livssynssamfunn.»

fullt begrunnet, og savner en drøftelse av om en slik avgrensning er i strid med likebehandlingsprinsippet i Grunnloven § 16 siste punktum. Det følger av høringsnotatet, blant annet under punkt 6.2.3.3, at Grunnloven § 16 siste punktum inneholder et likebehandlingsprinsipp, både mellom statskirke og tros- og livssynssamfunn, og tros- og livssynssamfunn imellom. Selv om et slikt prinsipp naturlig nok må avveies mot hensynet til enkelt og håndterbart regelverk samt «om lag»-prinsippet, mener BCC likevel at den foreslåtte endringen vil være et så kvalifisert avvik fra likebehandlingsprinsippet at forenklingshensyn og henvisning til «om lag»-prinsippet ikke kan være tilstrekkelig. Som fremholdt i høringsnotatet medfører endringen en varig omfordeling av tilskudd fra trossamfunn med forholdsmessig større andel barn til trossamfunn med forholdsmessig større andel voksne. Førstnevnte får mindre tilskudd, sistnevnte får økte tilskudd. To ellers like trossamfunn med totalt like mange medlemmer vil dermed behandles ulikt, og trossamfunnet med flest barn kommer dårligst ut. Slik BCC ser det blir ikke lenger to like trossamfunn «understøtte[t] på lik linje», jf. Grunnloven § 16 siste punktum. Videre vil statskirkens støtte ikke påvirkes av medlemmenes alderssammensetning. Samtidig vil naturlig nok antallet aktive medlemmer i statskirken være av betydning for den økonomiske støtten som kreves fra staten, som i større grad vil tilpasses det reelle behovet. I realiteten vil dermed statskirkens medlemmer under 15 år være «tilskuddsutløsende». Slik BCC ser det vil det være i strid med likebehandlingsprinsippet at staten finansierer barns deltakelse i statskirken, men ikke barns deltakelse i tros- og livssynssamfunn.»

Også NKR utdypet sin innvending mot 15-årsgrensen, men da ut fra et synspunkt om at lovforslaget underkjenner de reelle og symbolske verdiene som barns trostilhørighet representerer:

«NKR har innvendinger mot at man må være fylt 15 år for å regnes som tilskuddstellende medlem. Departementet har gjort tilfredsstillende rede for de økonomiske konsekvensene av forslaget og det er ikke disse som gir anledning til motforestillinger. Forslaget vil slå noe ulikt ut for våre medlemssamfunn, men utslaget vil ikke være dramatiske.

Vi vil imidlertid peke på at barn regnes som en fullverdig del av fellesskapet i tros- og livs-

synssamfunn. Tilhørighet handler om noe mer enn den individuelle tilslutningen til troslære og dogmer. Det handler om også om slekt, tilhørighet, praksis og kultur. Dette er både reelle og symbolske verdier lovforslaget underkjenner. Barn kan ha et genuint engasjement og har en viktig plass i livet til tros- og livssynssamfunn. Forslaget anerkjenner ikke barns likeverdige rett til tro og tilhørighet og er et sterkt symbolsk signal om at barns tro og tilhørighet ikke vurderes på linje med voksnes. Det står også i et motsetningsforhold til forslaget i § 2 om å gi barn over 12 år rett til samtykke ved inn- og utmelding.»

Muslimsk Dialognettverk (MDN) uttalte:

«MDN har sterke innvendinger mot §3 første ledd bokstav a, om at man må ha fylt 15 år for å være tilskuddstellende medlem. Barn er fullverdige medlemmer i islamske trossamfunn og i våre medlemsmoskeer brukes vesentlige deler av budsjettet på aktiviteter for barn og unge. Et uttalt mål for disse aktivitetene er en trygg identitet og å forebygge radikalisering. Store deler av virksomhetene er drevet på frivillig basis, og mesteparten av budsjettene er bundet opp til faste utgifter. Om barn ikke skal være tilskuddstellende vil dette sterkt svekke det tilbudet de får i trossamfunnet. Argumentet om at dobbeltregistreringer vil være et mindre problem om barn ikke er tilskuddstellende er ikke overbevisende. Vi forventer at opphevingen av forrangsbestemmelsen i Kirkelovens §3 i langt større grad vil bidra til å minske problemet med dobbeltregistreringer av barn, ikke minst fordi islamske trossamfunn ikke får vite om personer som er registrert i Dnk.»

Blant tros- og livssynssamfunnene som støttet departementets forslag om å innføre en 15-årsgrense for tilskuddstellende medlemskap, var det få som kommenterte forslaget ut over å si seg enig.

Humanistisk ungdom uttalte:

«Vi ser det som meget positivt at forslaget legger opp til at tilhørighet forsvinner og at det ikke gis støtte for medlemmer under 15 år. Dette er en viktig anerkjennelse av at det først er når man blir 15 år man får lov til å melde seg inn og ut av tros- og livssynssamfunn selv. Endringen er en forsterkning av prinsippet om at man må melde seg inn selv og fjerner de økonomiske insentivene for å registrere barn. End-

ringen vil forhåpentligvis innebære at nye medlemmer hos oss (og Human-Etisk Forbund) i fremtiden ikke vil måtte få beskjed om medlemskap (eller tilhørighet) i trossamfunn de ikke visste de var medlem av. Det er videre helt naturlig at 15 åringer vil måtte stadfeste (aktivt) at man ønsker det om et eventuelt «barne-medlemskap» skal videreføres og gis statstilskudd for. Med antallet barn og ungdomsorganisasjoner i andre felt kan det ikke være til hinder for barn og ungdomsarbeid i tros- og livssynssamfunnene.»

Fylkesmannen i Hordaland var enig i forslaget og viste til at

«[d]et må være mulig for trossamfunn, tilsvarende som andre foreninger, å søke andre tilskudd som kan finansiere aktiviteter for barn i trossamfunnet.»

Mandal kommune støttet også forslaget og påpekte at det «eliminerer diskusjonen om kriterier for barns tilhørighet».

16.3.3.4 Tilskuddsgrunnlaget og oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige

Et flertall av instansene som avga høringsuttalelse, ga sin tilslutning til departementets forslag om at oppgaver som Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige, ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Instanser i Den norske kirke utgjorde den største delen av dette flertallet. Også blant fylkesmennene og kommunene som sendte inn hørings svar, var det et absolutt flertall som støttet forslaget. Blant tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke var det flere som sa seg uenig enn enig i forslaget, men nær halvparten unnlot å svare på spørsmålet. Både Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL), Norges Kristne Råd (NKR) og Muslimsk Dialognettverk (MDN) ga tilslutning til forslaget.

Blant tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke som støttet forslaget, var det relativt stor variasjon i begrunnelsen. Flere instanser mente at loven burde konkretisere hvilke oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige. Oslo katolske bispedømme uttrykte følgende:

«Vår enighet er betinget av at de nevnte oppgaver for Dnk blir konkretisert, primært i lov

eller forskrift, ikke bare i forarbeidene til loven. Det må samtidig være slik at når andre samfunn enn Dnk eventuelt utfører oppgaver for det offentlige, får disse tilskudd for dette utenom de vanlige tilskudd pr. medlem.»

STL ønsket at

«det i lovteksten skal klargjøres og konkretiseres hvilke oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige. Det er viktig at en slik finansiering organiseres i et eget løp og ikke blandes sammen med den øvrige finansieringen. Prinsipielt må det være slik at dette også skal gjelde for eventuelle andre tros- og livssynssamfunn som utfører oppgaver på vegne av det offentlige.»

MDN mente også at «oppgavene bør angis, slik at det er helt klart hva som skal holdes utenom beregningsgrunnlaget for tilskuddssatsen til tros- og livssamfunn».

NKR uttalte:

«Prinsippet om at kostnader vedrørende tjenester Den norske kirke utfører for det offentlige skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn, er allerede innarbeidet i gjeldende lovgivning. NKR støtter at dette videreføres. Samtidig vil vi peke på at også andre tros- og livssynssamfunn kan motta tilskudd for oppgaver man utfører på vegne av det offentlige, men at disse utgiftene faller utenfor tros- og livssynssamfunnslovens virkeområde.»

Buddhistforbundet var blant samfunnene som sa seg uenig i forslaget, og ga følgende kommentar:

«Disse oppgavene må dokumenteres ift kostnader og ift til at det er akseptabelt ift menneskerettighetene å tildele eksklusivt til ett enkelt trossamfunn.»

Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo ønsket en mer spesifikk bestemmelse:

«Det teologiske fakultet ser ikke behovet for en særskilt bestemmelse som holder oppgaver Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige utenfor reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. De eneste oppgavene kirken utfører på vegne av det offentlige som nevnes i høringsnotatet er driften av gravplasser og vedlikeholdet av

kirkebygg som er viktige kulturminner (6.3.4). Kostnaden ved vedlikehold av kirkebygg som er viktige kulturminner er allerede holdt utenfor beregningsgrunnlaget i lovforslaget (se punkt 12 ovenfor). Dermed er det bare gravplassforvaltningen som står igjen som eksempel på en oppgave Den norske kirke utfører på vegne av det offentlige, og fakultetet foreslår derfor at dette formuleres eksplisitt i lovforslaget.»

16.3.3.5 Tilskuddsgrunnlaget og investeringer i kirkebygg fra før år 1900

Et flertall av instansene som avga høringsuttalelse, var enig i departementets forslag om at tilskudd til investeringer i Den norske kirkes kirkebygg fra før 1900 ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Flertallet besto i hovedsak av instanser i Den norske kirke. En tredjedel av tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke støttet forslaget. Nær halvparten besvarte ikke spørsmålet. Forslaget fikk tilslutning fra et knapt flertall av både fylkesmennene og kommunene som sendte inn hørings svar.

Kirkemøtet 2018, som støttet forslaget, uttalte:

«Kirkemøtet viser til at dagens bestemmelser om hvilke utgifter til antikvarisk vedlikehold av kirkebygg som skal holdes utenom reguleringsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn, har vært vanskelig å operasjonalisere. Derfor støtter Kirkemøtet departementets forenklingstiltak hvor det fastsettes at investeringskostnader til kirkebygg fra før 1900 skal kunne holdes utenom grunnlaget. Kirkemøtet viser til at antallet kirker som omfattes av lovforslaget, er om lag det samme som det antallet kirker som omfattes av de gjeldende bestemmelsene. Av hensyn til likebehandling, mener Kirkemøtet det er viktig at departementet også legger til rette for at andre tros- og livssynssamfunn kan få tilskudd til sine tilsvarende bygg fra før 1900.»

Av de øvrige tros- og livssynssamfunnene som var enige i forslaget, var det få som begrunnet sitt syn. Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn kommenterte forslaget på følgende måte:

«Det forutsettes at det blir samme mulighet for særfinansiering for eldre kirkebygg som tilhører andre tros- og livssynssamfunn. Det blir diskriminering hvis den historiske og kulturelle

betydning for deres bygg ikke tas med i samfunnets forpliktelser. Hvis her ikke blir likhet kan ikke slikt uttrekk fra beregningsgrunnlaget forsvares.»

Flere av tros- og livssynssamfunnene som var uenige i departementets forslag, utdypet svarene sine noe mer. Tromsø stift/Den katolske kirke i Nord-Norge uttalte:

«Det betviles at det er reelt grunnlag for forskjellsbehandling ut fra kirkenes alder. Alle bygg fra 50 år og oppover, noen ganger også yngre, krever fra tid til annen gjennomgående opprustning. Samtidig er utgifter til eldre kirkebygg sterkt varierende. Selv middelalderkirker i stein kan være meget rimelige å vedlikeholde om man fordeler utgiftene over årene mellom hvert vedlikehold. Til dels vil nyere kirker være større og arkitektonisk mer kompliserte, slik at de heller blir dyrere i drift og vedlikehold. Når 980 av 1630 kirker holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget, vil dette utgjøre en ikke uvesentlig del av Dnks utgifter, jf. tallene for etterslep; etterslep er ikke noe enestående for Dnk, også Dkk sliter med det, og det gjelder nokså sikkert de fleste trossamfunn av noe alder. Forskjellen markerer seg heller til samfunn hvor medlemmene bor samlet eller til samfunn som ikke baserer seg på å ha egne bygg lokalt. Tromsø stift har to 1800-talls kirker i tre; det gis ingen støtte. For Tromsø stifts del forsterkes ulikheten av at Tromsø stift ikke kan komme innunder momskompensasjonsordningen. En riktigere løsning synes å være at man holder utenfor tilskuddsgrunnlaget kirker som av særlige grunner ikke bør påvirke dette, først og fremst kirker av kulturhistorisk verdi som det ikke er naturlig å frede. Det kan være større kirker på steder som blir fraflyttet, eller kirker som i praksis ikke brukes, men som bør tas vare på. Avgjørelse for slike bygg må bygge på konkret vurdering og gjelde kirker fra alle trossamfunn. Utgiftene bør samtidig gå over på staten. Da kunne reelle utgifter legges til grunn, hva enten de er eksklusive eller inklusive mva. Det vises ellers til NKRs uttalelse.»

Både Norges Kristne Råd (NKR) og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) støttet departementets forslag, men begge under forutsetning av at andre religiøse bygg fra samme tidsperiode måtte gis tilsvarende støtte og oppfølging. NKR uttalte:

«Religiøse bygg tilhørende andre trossamfunn som faller inn under samme alderskriterium, må av likebehandlingshensyn få tilsvarende støtte og oppfølging fra stat, kommune eller vernemyndighet.»

STL mente følgende:

«Forutsetningen for å støtte at dette holdes utenfor beregningsgrunnlaget er at også andre trossamfunns «gudshus» fra før 1900 (eller når den endelige loven angir) mottar støtte i en separat tilskuddsordning. Det finnes bl.a. bedehus, forsamlingshus og katolske kirker som er bygget før 1900. Disse må finansieres på lik linje med Den norske kirkes gamle kirker.»

Muslimsk Dialognettverk (MDN) uttalte:

«MDN støtter bevaring av kirkebygg som en del av den norske kulturarven, men mener at forslaget er mangelfullt. Slik forslaget står innebærer det at kostnader for vedlikehold av kirkebygg som er mer enn knappe 120 år skal holdes unna beregningsgrunnlaget for tilskuddssatsen. Å gi et årstall vil virke diskriminerende på sikt. Når det gjelder moskeer er dette et ikke-tema langt inn i fremtiden, men hva med Det Mosaiske Trossamfunns synagoge? Er ikke den en del av norsk historie og kulturarv? MDN mener ordningen må gjelde for alle religiøse bygg, og være mer fremadrettet enn forslaget tilsier. Vi foreslår at investeringstilskudd skal gjelde religiøse bygg som etter hvert får status som verneverdige bygg. Dette bør være et statlig ansvar med egne budsjetter, og organiseres inn i allerede eksisterende offentlig virksomhet med bevaring av verneverdige bygninger som formål.»

16.3.3.6 Tilskuddsgrunnlaget og Den norske kirkes særlige stilling

Et flertall som i hovedsak besto av instanser i Den norske kirke, støttet departementets forslag om at tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Nær halvparten av fylkesmennene og kommunene ga også sin tilslutning til forslaget. Den største delen av tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke var enten uenig i forslaget eller unnlot å uttale seg om dette.

Borg bispedømmeråd var enig i forslaget og begrunnet dette med følgende:

«Gjennom sin særlige stilling (jf. Grunnloven § 16) er Den norske kirke underlagt reguleringer og forpliktelser som ikke gjelder for andre tros- og livssynssamfunn. Den norske kirke har en særlig forpliktelse til å være Norges landsdekkende folkekirke, noe som innebærer kirkelig betjening og tilgjengelighet i alle lokalsamfunn. Dette er en forpliktelse som skiller Den norske kirke fra andre tros- og livssynssamfunn. Et annet eksempel er kirkeforlikets bestemmelse om at Den norske kirke skal være demokratisk, og at staten på denne bakgrunn gir ekstraordinære bevilgninger til kirken for å gjennomføre kirkevalg. Ingen andre trossamfunn har tilsvarende forpliktelser, og det vil etter Borg bispedømmeråds oppfatning derfor heller ikke komme i strid med prinsippet om likebehandling mellom tros- og livssynssamfunnene.»

Kirkemøtet 2018 uttalte:

«I lovutkastet § 4, femte ledd, bokstav c) benyttes formuleringen «Den norske kirkes særlige stilling». Dette synes å være et uttrykk som først er kommet inn i forkant av lovhøringen, med bakgrunn i departementets forståelse av trossamfunns menneskerettslige stilling. Kirkemøtet erkjenner dette og ser at lovreguleringen av Den norske kirke krever noen egne regler (jf. lovens kapittel 3), men ber departementet vurdere om formuleringen i nevnte ledd kan endres.

I noen tilfeller vil Den norske kirke ha utgifter som følger av sine forpliktelser og funksjoner. Kirkemøtet støtter at slike utgifter ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Tilskudd til kirkevalgene hvert fjerde år er nødvendig for å sikre at Den norske kirke oppfyller lovbestemmelsen om kirkelige valg. (Jf. § 8 i lovutkastet og 3.2 nedenfor).

Kirkemøtet fremholder at ekstra tilskudd til Den norske kirke må være saklig begrunnet og fastsatt i forskrift som presiserer hva som ikke skal medregnes i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Ved at dette fastsettes ved forskrift, sikrer en at berørte instanser blir hørt og dermed at det blir en offentlig debatt om hvilke utgifter som skal og ikke skal medregnes i reguleringsgrunnlaget.»

Blant tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke som var enige i forslaget, var det kun

to instanser som svært kort kommenterte forslaget – den ene ved å vise til gravplasser som eksempel og den andre ved å vise til at Den norske kirke trengte slik særbehandling på grunn av kirkens utvidede ansvar.

Det teologiske menighetsfakultet (MF) sa seg enig i forslaget, men ga følgende kommentar:

«Den norske kirkes forpliktelse som landsdekkende og demokratisk folkekirke vil kreve et geografisk organisert tjenestetilbud og en demokratisk struktur som vil være svært kostnadsnivende. MF støtter forslaget om at utgifter som følge av Den norske kirkes særlige stilling ikke inngår i reguleringsgrunnlaget til andre tros og livssyn. Vi vil samtidig peke på at lovformuleringen er åpen og at det, både av hensyn til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, vil være ønskelig med mer presist definerte premisser på dette området.»

Motstanden mot forslaget synes i hovedsak å være begrunnet i likebehandlingshensyn. Flere av tros- og livssynssamfunnene og andre instanser som gikk imot forslaget, viste til at lovens ordlyd var diffus og åpnet for en skjønnsmessig vurdering. Buddhistforbundet uttalte for eksempel følgende (høringsuttalelsen er også referert i punkt 11.5):

«Igjen må dette dokumenteres ift kostnader og til at de kun gjelder Den norske kirke. Krav om at Den norske kirke skal være landsdekkende kan ikke brukes som grunnlag for at den skal særbehandles mht økonomisk støtte. Andre trossamfunn må betjene sine medlemmer uansett hvor de bor i landet selv om egen infrastruktur er begrenset. Det samme gjelder utgifter til kirkevalg etc. Andre tros- og livssynssamfunn har også utgifter til demokratiske valg.»

Angsar Teologiske Høgskole uttalte:

«Det bør gjøres tydelig og transparent hvilke utgifter for Den norske kirke som ikke skal inngå i reguleringsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Den foreslåtte paragrafen er for vag, og åpner for skjønnsmessig vurdering. Ståsettutvalget var opptatt av at flest mulig tilskudd til Den norske kirke også skulle komme andre tros- og livssynssamfunn til gode, og denne intensjonen støtter vi. Utgifter til valg i Den norske kirke bør ikke unntas tilskuddsgrunnlaget. Andre trossamfunn hol-

der også valg. Andre tros- og livssynssamfunn ønsker også å være landsdekkende. Prinsippet bør være mest mulig likebehandling.»

Norges Kristne Råd (NKR) uttalte:

«Det er ulike meninger blant medlemskirkene i NKR hvorvidt Den norske kirkes særlige stilling skal innebære at visse kostnader skal unntas fra reguleringsgrunnlaget for tilskudd til øvrige tros- og livssynssamfunn. [...]

Minoritetskirkene har et særskilt behov for å kommentere mer inngående det disse opplever som en mangel ved høringsnotatet og vil derfor gjøre det i det følgende:

Ifølge høringsnotatet tar ikke gjeldende lovgivning tilstrekkelig høyde for ulikhet i rammevilkår mellom Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene: «Det er departementets syn at den ulikheten som det er i rammevilkårene for Den norske kirke sammenliknet med andre tros- og livssynssamfunn, ikke er tilfredsstillende reflektert i lovgivningen og i tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn» (Høringsnotatet side 134.)

Det pågående lovarbeidet er derfor en anledning til å bøte på dette slik at større likebehandling oppnås. Vi finner det ikke unaturlig at spørsmålet er gjenstand for drøfting. Når bakgrunnen for drøftingen er spørsmålet om likebehandling, burde man imidlertid ikke bare ha belyst ulemper man mener Den norske kirke har, men også eventuelle fordeler. Er målet større reell likebehandling, bør man dessuten foreta en vurdering av de reelle materielle vilkårene for minoritetene sammenliknet med majoritetskirken. Da kan kravet til reell likebehandling innebære nødvendige kompensierende tiltak overfor disse. Sivertsenutvalget var klar over denne problemstillingen og foreslo at dette spørsmålet ble gjenstand for egen utredning. Se NOU 1975: 30 «Stat og kirke», s. 186. Vi mener denne ensidigheten svekker argumentasjonen for å unnta utgifter til Den norske kirkes særlige stilling fra beregningsgrunnlaget for tilskudd. (Se NOU 2013: 1, 24.3.2 s. 367ff og 24.3.3, s.370 ff.)»

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) uttalte:

«Det er delte meninger i STL om Den norske kirke skal ha en normativ særstilling i loven. Uansett er dette et punkt STL ønsker skal presiseres: Hva rommer og koster en slik særstil-

ling? Og er det landsdekkende som menes? STL ønsker å minne om at også andre tros- og livssynssamfunn er landsdekkende – i det de har medlemmer boende over hele landet. De har ingen stordriftsfordeler når et medlem skal betjenes langt unna. For å sikre Den norske kirke mulighet til å forbli landsdekkende uavhengig av medlemstall, kan man i loven legge inn en forsikring om at finansieringen (per medlem) må være på et slikt nivå at «den særlige stillingen» ivaretas. Da muliggjøres også likebehandlingen. Når det gjelder konkrete tilskudd/lovendringer knyttet til «særlig stilling» viser vi til tidligere STL-uttalelser.»

16.3.4 Departementets vurderinger

16.3.4.1 Utgangspunkter

Dette punktet omhandler fastsetting og årlig regulering av tilskudd fra staten til registrerte tros- og livssynssamfunn. Som en bakgrunn for framstillingen av departementets vurderinger og forslag i punktet her, vil departementet minne om de premissene som allerede er lagt.

Departementet har lagt til grunn at statens understøttelse av andre tros- og livssynssamfunn bør videreføres som en ordning der det enkelte tros- eller livssynssamfunnet har rett til et tilskudd per medlem som «om lag» svarer til tilskuddene fra stat og kommune til Den norske kirke. Registrerte tros- og livssynssamfunn skal altså kunne kreve slikt tilskudd.

I punkt 13.5 har departementet lagt til grunn at lovgivningen ikke lenger skal skille mellom «medlemmer» og «tilhørige». Den skal angi kun hvem som kan telle som tilskuddstellende medlem, og at dette blant annet krever at man selv må ha meldt seg inn eller ha blitt innmeldt av dem som har foreldreansvaret. Siden loven ikke lenger skal gi regler om at barn automatisk tilhører Den norske kirke så fremt én eller begge foreldrene er medlem, vil det ikke være et lovpålagt krav om at tilhørige skal føres i medlemsregisteret. Dette innebærer at det kun er personer som aktivt bekrefter sitt medlemskap overfor Den norske kirke (i praksis ved dåp p.t.), og ikke tilhørige, som kan legges til grunn i beregningen av tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn.

I punkt 16.2 har departementet foreslått at staten skal overta kommunens finansieringsansvar for tilskudd til tros- og livssynssamfunn. For å kunne bli registrert, og for å kunne kreve tilskudd, må et tros- eller livssynssamfunn ha minst 50 medlemmer, jf. punkt 14.4.

Departementet har merket seg at forslagene til nærmere utforming av tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn har møtt til dels sterk motstand i høringen. Flere høringsinstanser, blant andre STL, NKR og flere enkeltsamfunn, har hatt innvendinger til enkelte elementer i forslaget som ble presentert i høringsnotatet. Noen av instansene har ment at den foreslåtte utformingen av tilskuddsordningen vil være i strid med Grunnloven § 16 og internasjonale konvensjonsbestemmelser.

Departementet er uenig i at forslaget som ble fremmet i høringsnotatet, er i strid med Grunnloven eller konvensjonsbestemmelsene og viser til framstillingen av det rettslige rammeverket i kapittel 5 samt til overordnet drøfting i punkt 11.6.

Etter departementets syn er det likevel, i lys av blant annet høringsinstansenes uttalelser, god grunn til å tydeliggjøre – og på noen sentrale punkter også endre – de konkrete forslagene som ble sendt på høring. Formålet med disse tydeliggjørings- og endringsforslagene er å legge til rette for større grad av likebehandling.

Som det også fremgår av kapittel 13 og 14 vil ikke departementet gå videre med forslaget om å innføre en 15-årsgrense for å inngå i grunnlaget for registrering og tilskudd. I fastsettelsen av satsen det første året, og i den årlige reguleringen av tilskuddssatsen de påfølgende årene, vil også barn under 15 år inngå i beregningsgrunnlaget.

De konkrete lovhjemlene departementet foreslo i høringsnotatet for å holde visse typer utgifter til Den norske kirke utenfor beregningsgrunnlaget, tok sikte på å forenkle reguleringen, samtidig som gjeldende rett skulle videreføres. En del høringsinstanser oppfattet imidlertid at hjemlene var for vidt formulert, og at bestemmelsene i praksis ville innebære en risiko for økt forskjellsbehandling mellom Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn.

Med bakgrunn i dette foreslår departementet at ordlyden i de gjeldende bestemmelsene om hvilke utgiftstyper som skal inngå i grunnlaget for fastsettelse av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, føres videre. Det innebærer at tilskuddsformål som etter gjeldende rett holdes utenfor beregningsgrunnlaget, også skal holdes utenfor når tilskuddssatsen fastsettes ved overgangen til den nye tilskuddsordningen, se nærmere nedenfor i punkt 16.3.4.2 og ordlyden i lovforslaget § 23 første ledd andre punktum.

Etter departementets syn bør lovbestemmelsene – som i dag – presisere at tilskuddet per medlem til tros- og livssynssamfunn «om lag» skal svare til statens og kommunenes tilskudd til Den norske kirke per medlem. På den ene siden tyde-

liggjør denne formuleringen at formålet med reglene for tilskuddsfastsettelse er å legge til rette for understøttelse «på lik linje», og på den andre siden signaliserer formuleringen et forbehold om at likebehandlingskravet ikke er absolutt i matematisk forstand. Kravet om understøttelse på lik linje skal forstås som et forbud mot diskriminering.

Som følge av disse endringene og at tilskuddsordningen til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke statliggjøres, er det nødvendig at det tas inn i loven en egen overgangsbestemmelse som angir hvordan satsen skal fastsettes det første året. Den konkrete lovreguleringen av framgangsmåten ved fastsettelse og regulering av tilskuddssatsen deles dermed i to:

- En egen overgangsbestemmelse skal regelfeste *fastsettelsen* av tilskuddssatsen det første året i den nye ordningen.
- Den senere og årlige *reguleringen* av tilskuddssatsen i påfølgende år regelfestes i en annen lovbestemmelse.

I tillegg til disse presiseringene foreslår departementet materielle endringer i forslaget som ble fremmet i høringsnotatet, på noen vesentlige punkter. Punktene relaterer seg til *reguleringen* av tilskuddssatsen:

- Departementet foreslår at utviklingen i *både statlige og kommunale* tilskudd til Den norske kirke skal inngå når satsen for tilskudd fra staten til de andre tros- og livssynssamfunnene reguleres hvert år. Satsen skal justeres i samsvar med *den prosentvise endringen* i tilskuddene til Den norske kirke.
- Departementet foreslår at *medlemstallet i Den norske kirke* skal inngå som faktor ved den årlige reguleringen av satsen.

16.3.4.2 Fastsetting av satsen for tilskudd det første året

I overgangsbestemmelser til loven, jf. lovforslaget § 23 første ledd, er det foreslått bestemmelser om fastsettelsen av tilskuddssatsen for det første året den nye loven skal gjelde. Denne satsen danner grunnlaget for justeringen av satsen i de påfølgende årene.

Formålet med overgangsbestemmelsen er å videreføre dagens nivå på den samlede tilskuddsutbetalingen og legge gjeldende rett til grunn for hvilke utgifter som skal inngå i beregningen av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

Fastsettelsen av satsen det første året skal skje ved at de statlige og kommunale bevilgningene til Den norske kirke divideres på antall medlemmer i Den norske kirke. Det gjøres visse fratrekk fra tilskuddet til Den norske kirke både på statlig og kommunalt nivå i samsvar med gjeldende rett, jf. lovforslaget § 23 første ledd bokstavene a–c. Tilskuddssatsen per medlem det første året blir høyere enn året før, som følge av at i overkant av 130 000 tilhørige i Den norske kirke ikke lenger vil inngå i nevneren på tilskuddsbrøken.

Den nærmere framgangsmåten for fastsettelsen av satsen for tilskudd er forutsatt regulert i forskrift, jf. lovforslaget § 23 siste ledd. Nedenfor (boks 16.1) er det likevel gitt et eksempel på hvordan satsen i praksis skal fastsettes. Departementet gjør oppmerksom på at boksen baserer seg på omtrentlige og til dels fiktive tall, og at den ikke kan tas til inntekt for hva som vil utgjøre den faktiske satsen for tilskudd det første året i ny ordning.

16.3.4.3 Regulering av satsen for tilskudd de påfølgende årene

I lovforslaget § 5 fjerde ledd er det foreslått bestemmelser om regulering av satsen for tilskudd fra staten til tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke i de påfølgende årene. Ved den årlige reguleringen skal som nevnt både utviklingen i de statlige og de kommunale tilskuddene til Den norske kirke inngå som reguleringsfaktor, likeså antallet medlemmer i Den norske kirke. Tallet på tilhørige skal ikke inngå i beregningsgrunnlaget, jf. punkt 13.5 og ovenfor under punkt 16.3.4.1.

I høringsnotatet ble det foreslått at satsen for statstilskudd til tros- og livssynssamfunnene bare skulle reguleres ut fra utviklingen i statens tilskudd til Den norske kirke. Bakgrunnen for dette var i første rekke forenklingshensyn, men også at departementet i høringsnotatet ikke hadde tatt stilling til om dagens delte finansieringsansvar for Den norske kirke mellom stat og kommune skulle videreføres, eller om staten også skulle overta det kommunale finansieringsansvaret for Den norske kirke. Flere høringsinstanser mente at tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn også bør avspeile utviklingen i kommunale tilskudd til Den norske kirke dersom det kommunale finansieringsansvaret videreføres. I lys av at departementet fremmer forslag om fortsatt kommunalt finansieringsansvar for Den norske kirke, og med bakgrunn i høringsrunden, foreslår departementet at den årlige reguleringen av statstilskuddet til tros-

og livssynssamfunnene også skal ta opp i seg utviklingen i de kommunale tilskuddene til Den norske kirke.

Departementet framholdt i høringsnotatet at dagens regel om at tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn baseres på medlemstallet i Den norske kirke, har noen problematiske sider. Blant annet innebærer denne beregningsmåten at andre tros- og livssynssamfunn får økt støtte (per medlem) dersom medlemstallet i Den norske kirke synker. Departementet foreslo i høringsnotatet at medlemstallet i Den norske kirke skulle utgå som faktor ved årlig regulering av satsen for tilskudd til de andre tros- og livssynssamfunnene.

I høringsrunden har flere instanser problematisert departementets forslag. Særlig er det påpekt at ordningen over tid kan føre til at det i praksis blir stor forskjell mellom størrelsen på tilskuddet til Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene målt per medlem, se punkt 16.3.3.2.

Departementet vil foreslå at det ved regulering av satsen for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn tas hensyn til tallet på medlemmer i Den norske kirke, jf. nedenfor.

For å måle utviklingen i statens og kommunenes tilskudd til Den norske kirke bør det være *regnskapsførte* tilskudd til kirken som legges til grunn, dvs. at henholdsvis kommuneregnskapene og statsregnskapet benyttes som kilde for å måle utviklingen.

Statens tidligere driftsbevilgninger til Den norske kirke er fra 2017 omgjort til et samlet tilskudd som Kirkemøtet disponerer, og som nå posterer på budsjettkapittel 340, post 70 *Rammertilskudd til Den norske kirke*. Kommunenes driftstilskudd til Den norske kirke regnskapsføres under funksjon 390 *Den norske kirke* i kommuneregnskapene. Departementet mener de relative endringene fra ett år til et annet under disse regnskapspostene gir et representativt bilde av utviklingen i de offentlige utgiftene til Den norske kirke og bør da kunne legges til grunn for den prosentvise reguleringen av den årlige tilskuddssatsen til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, jf. lovforslaget § 5 fjerde ledd.

De spørsmålene som måtte oppstå dersom det for eksempel gis statstilskudd til Den norske kirke utenom dagens budsjettkapittel 340, post 70, eller dersom deler av dagens tilskudd under denne posten flyttes til en annen tilskuddspost, vil departementet vurdere i arbeidet med forskrifter, jf. lovforslaget § 5 sjette ledd. Departementet vil understreke at det uansett er snakk om tekniske

Boks 16.1 Fastsettelse av satsen det første året

Ved at tilskuddsordningen statliggjøres må både statlige bevilgninger og summen av kommunale bevilgninger til kirken inngå i grunnlaget for beregning av tilskudd til tros- og livssynssamfunn.

Den statlige delen av tilskuddet

Dersom det nye systemet for eksempel skulle implementeres fra 2019, ville de statlige tilskuddene til Den norske kirke i statsbudsjettet for 2019 inngå i beregningsgrunnlaget (fratrasket visse tilskuddselementer, jf. lovforslaget § 23 første ledd, andre punktum, bokstav a–c). I statsbudsjettet for 2019 er det lagt til grunn at 2,1 mrd. kroner skal inngå i beregningsgrunnlaget.

Den kommunale delen av tilskuddet

I dag utbetaler hver enkelt kommune tilskudd til tros- og livssynssamfunn basert på beløpet som kommunen bevilger til Den norske kirke, antallet medlemmer og tilhørige i Den norske kirke i kommunen og antall medlemmer/tilhørige i andre tros- og livssynssamfunn i kommunen. På tilsvarende måte som for staten skal ikke alt kommunene bevilger til Den norske kirke inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Når tilskuddsordningen statliggjøres, vil ikke kommunene lenger fastsette tilskuddssats til tros- og livssynssamfunnene. Kommunale bevilgninger til Den norske kirke som skal inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn i en statlig ordning, må derfor baseres på historiske data. Sist avlagte kommuneregnskap (i eksemplet her 2017) viser at kommunene utbetalte i alt 350 mill. kroner til tros- og livssynssamfunnene, jf. funksjon 392 i kommuneregnskapet. Samlet antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn i 2017 var 620 000, og en kan da regne ut at 565 kroner i snitt ble utbetalt fra kommunene per medlem/tilhørige. Siden det i 2017 var 3,9 mill. medlemmer og tilhørige i Den norske kirke inne-

bærer dette at beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utgjorde 2,2 mrd. kroner for kommunene samlet sett. Omregnet til prisenivået for tidspunktet ved etableringen av den nye ordningen (i eksemplet 2019) utgjør dette 2,34 mrd. kroner i kommunale bevilgninger til Den norske kirke som skal inngå i beregningsgrunnlaget (prismregnet med 3 pst. for begge årene).

Samlet beregningsgrunnlag

For eksempelåret 2019 ville det samlede beregningsgrunnlaget vært på 4,44 mrd. kroner (statens bevilgninger til Den norske kirke på 2,1 mrd. kroner, pluss de kommunale bevilgningene til Den norske kirke på kr 2,34 mrd. kroner).

Antallskrav for å motta tilskudd

I tilskuddsordningen skal det bare utbetales tilskudd til tros- og livssynssamfunn som har minst 50 tilskuddstellende medlemmer. Dette reduserer antall tilskuddstellende medlemmer med ca. 10 pst. I 2019 forventes det at det vil være ca. 650 000 medlemmer i tros- og livssynssamfunnene, hvorav ca. 585 000 personer vil være organisert i samfunn som har minst 50 medlemmer.

Bare medlemmer av Den norske kirke skal inngå i nevneren på tilskuddsbrøken

Som følge av at det bare er medlemmer, og ikke tilhørige, i Den norske kirke som skal inngå i beregningsgrunnlaget, vil det være 132 000 tilhørige som ikke lenger skal inngå i nevneren i brøken som fastsetter kronebeløpet per medlem for samfunnene utenom Den norske kirke. Antall kirkemedlemmer som skal inngå i «tilskuddsbrøken» reduseres dermed fra 3 720 000 som er medlemstallet i 2019 til 3 590 000.

Oppsummert gir framstillingen over følgende fastsettelse av tilskuddet for det første året (her 2019) i en statliggjort ordning:

| Statliggjøring av tilskuddsordningen – etableringsåret (2019) | |
|--|---------------|
| Off. bev. til kirken som inngår i beregningsgrunnlaget: | 4 440 000 000 |
| Antall medlemmer: | 3 590 000 |
| Kronebeløp per medlem (4 440 000 000/3 590 000): | 1 237 |
| Forventet antall medlemmer i tros- og livssynssamfunnene i 2019: | 585 000 |
| Statlig bevilgning til tros- og livssynssamfunnene i 2019 (1 237 x 585 000): | 723 645 000 |

justeringer for å fortsatt kunne måle utviklingen i satsen fra ett år til et annet.

Det kunne vært lagt inn flere elementer for å måle den relative utviklingen, for eksempel kommunenes investeringstilskudd til blant annet kirkebygg. Slike investeringstilskudd svinger imidlertid betydelig fra år til år. Om også de relative endringene i investeringstilskudd til Den norske kirke skulle inngå ved reguleringen av tilskuddssatsen, ville dette medføre en mindre stabil utvikling for satsen, noe departementet ser som uheldig. Siden tilskuddssatsen som fastsettes det første året, er basert på hva kommunene foregående år har gitt i tilskudd til Den norske kirke, hvor også kommunale investeringstilskudd skal inngå, jf. foran under punkt 16.3.4.2 og boks 16.1 «Fastsettelse av satsen det første året», vil dessuten den framtidige reguleringen av tilskuddssatsen i alle tilfeller være basert på en investeringskomponent.

På samme måte som for boks 16.1, ser departementet det som hensiktsmessig å sette inn et eksempel som viser hvordan satsen i praksis skal reguleres (boks 16.2). Også her gjør departemen-

tet oppmerksom på at boksen baserer seg på omtrentlige og til dels fiktive tall, og at den ikke kan tas til inntekt for hva som vil utgjøre den faktiske reguleringen av satsen for tilskudd i den nye ordningen.

Denne ordningen innebærer at alle tros- og livssynssamfunn får støtte per medlem, tilsvarende støtten per medlem til Den norske kirke. Uttrekkene som foretas i etableringsåret, er i samsvar med gjeldende rett. Det er denne satsen som videreføres, justert etter den relative utviklingen i bevilgningene til Den norske kirke og antallet medlemmer i Den norske kirke. Etter departementets syn innebærer den foreslåtte ordningen for fastsetting og regulering av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke at alle tros- og livssynssamfunn vil understøttes på lik linje.

Departementet mener dermed at tilskuddsordningen ivaretar statens forpliktelser etter Grunnloven § 16 og internasjonale konvensjonsbestemmelser til å sikre religionsfrihet og ikke-diskriminering.

Boks 16.2 Regulering av satsen de påfølgende årene

Det statlige tilskuddet til tros- og livssynssamfunnene skal reguleres årlig i samsvar med utviklingen i både de statlige og kommunale tilskuddene til Den norske kirke. I eksemplet over i boks 16.1 framgår det at summen av statlige og kommunale bevilgninger til Den norske kirke som skal inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utgjør 4,44 mrd. kroner i etableringsåret for ordningen. Av dette utgjør de statlige bevilgningene 2,1 mrd. kroner og kommunale bevilgninger 2,34 mrd. kroner.

Påfølgende år skal dette beregningsgrunnlaget reguleres i samsvar med endringen i det statlige rammetilskuddet til Den norske kirke og endringene i de kommunale driftstilskuddene til den lokale kirke. Dersom sist avlagte statsregnskap for kap. 340, post 70 *Rammetilskudd til Den norske kirke*, viser en økning på for eksempel 2,0 pst. skal den statlige delen i beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunnene økes tilsvarende. Dette innebærer en økning fra 2,1 mrd. kroner til 2,142 mrd. kroner. Tilsvarende vil gjelde for den kommunale delen av beregningsgrunnlaget. Dersom sist avlagte kommuneregnskap viser at kommunenes netto driftsutgifter under funksjon 390 *Den norske kirke* øker med for eksempel 4 pst., skal den kommunale delen i beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunnene økes tilsvarende. Dette innebærer en økning fra 2,34 mrd. kroner til 2,434 mrd. kroner. Summen av

statlige og kommunale bevilgninger som skal inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunnene, vil dermed øke fra 4,44 mrd. kroner i etableringsåret til 4,576 mrd. kroner i året etter.

Ved reguleringen av det statlige tilskuddet til tros- og livssynssamfunnene skal det også tas hensyn til medlemstallet i Den norske kirke. For etableringsåret, jf. over, er det angitt et medlemstall i Den norske kirke på 3 590 000. Dersom dette for reguleringsåret er endret til for eksempel 3 570 000, skal dette antallet legges til grunn ved beregningen av tilskuddsbeløpet.

Med bakgrunn i ovenstående vil tilskuddsbeløpet per medlem i tros- og livssynssamfunnene i første reguleringsår utgjøre 1 280 kroner (4,576 mrd. kroner / 3 570 000 kirkemedlemmer).

Videre skal det statlige tilskuddet til tros- og livssynssamfunnene ta hensyn til antall medlemmer i tros- og livssynssamfunnene. I tabellen nedenfor som oppsummerer økonomiske konsekvenser ved reguleringselementene beskrevet her, er det også lagt til grunn at antall tilskuddstellende medlemmer i tros- og livssynssamfunn forventes å øke med 20 000 fra 2019 til 2020.

Dersom ovenstående legges til grunn, vil det statlige tilskuddet til tros- og livssynssamfunnene måtte øke fra 723,6 mill. kroner i etableringsåret til 774,4 mill. kroner i første reguleringsår.

Regulering av tilskuddet (år 2020).

| | |
|--|---------------|
| Off. bev. til kirken som inngår i beregningsgrunnlaget (vekst på 3,06 %): | 4 575 900 000 |
| Antall medlemmer i Dnk (reduert med 20 000): | 3 570 000 |
| Kronebeløp per medlem (4 575 900 000/3 570 000): | 1 280 |
| Forventet antall medlemmer i tros- og livssynssamfunnene i 2020: | 605 000 |
| Statlig bevilgning til tros- og livssynssamfunnene i 2020 (1 280 x 605 000): | 774 400 000 |

17 Grunnlag for å nekte tilskudd

17.1 Gjeldende ordning og Ståsettutvalgets forslag

Gjeldende lovgivning stiller som grunnleggende vilkår for blant annet tildeling av tilskudd at tros- og livssynssamfunn ikke krenker «rett og moral» eller «rett og sømd».

Trossamfunnsloven § 1 gir alle rett til å drive religiøs virksomhet og til å etablere trossamfunn så lenge «rett og sømd ikkje vert krenkt». I trossamfunnsloven § 13 er det fastsatt som et vilkår for å bli registrert at trossamfunnet med sin lære eller virksomhet ikke er i strid med «rett og moral». Livssynssamfunnsloven § 1 fastslår at livssynssamfunn som ikke krenker «rett og sømd», kan kreve offentlige tilskudd.

Med vilkåret om at tros- eller livssynssamfunn ikke skal krenke rett, oppstilles et generelt krav om å følge norsk lov, mens «sømd»- eller «moral»-vilkåret tydeligere henviser til etiske eller verdimessige vurderinger.

I sine spesielle merknader til «rett og sømd»-begrensningen i trossamfunnsloven § 1 pekte Dissenterlovkomiteen på følgende (utredningen s. 155):

«De grenser som gjelder for den religiøse friheten, er det som gjelder for handlefriheten i det hele. Henvisningen til rett og sømmelighet stiller opp en standard hvis innhold må bestemmes etter den alminnelige oppfatning i folket av hva som er sømmelig.»

Komiteen framholdt følgende om «rett og moral»-vilkåret for registrering og tilskudd (utredningen s. 166):

«I og for seg kan en kanskje si at intet trossamfunn burde få eksistere hvis dets lære strider mot rett og moral. Men en må her regne med at for de trossamfunn som ikke blir registrert, de helt private, vil det råde en meget utstrakt frihet. Selv om deres lære er i strid med god moral, vil det ikke bli grepet inn hvis dette ikke gir seg utslag i handlinger som strider mot gjeldende straffelov.

Skal et trossamfunn bli registrert og få offentlig støtte og offentlige funksjoner, må åpenbart kravene stilles vesentlig strengere. Vilkåret må da være at læren ikke støter an mot rett og moral. Forutsetningen er egentlig at trossamfunnet representerer en positiv verdi, som staten kan være tjent med å vise tillit og å støtte, både ut fra interesse for folkemoralen og for den del av kulturen som det religiøse liv representerer.

Ved vurderingen av et trossamfunns lære vil det være det rådende moralsyn i landet som legges til grunn. Det er åpenbart ikke en snever kristelig eller statskirkelig målestokk som skal nyttes. Men vurderingen vil likevel bygge på det syn som er alminnelig i landet, påvirket som det er av den kristendom som har vært her i århundrer. Man bør ikke godta hva som helst som moralsk fordi det betegner seg som uttrykk for en religiøs lære. Trossamfunn som går inn for polygami, som dyrker usunn ekstase eller tolererer utskeielser, som pålegger sine medlemmer bud imot helseøkt og folkeopplysning o. l. vil selvsagt ikke få godkjenning av det offentlige, selv om deres forhold ikke er slik at det leder til strafferettslig forfølgning.»

Dissenterlovkomiteen synes å ha forutsatt at et trossamfunn positivt må bidra til verdidannelse i samfunnet, men dette har altså ikke kommet klart til uttrykk i loven. Slik har bestemmelsene heller ikke vært tolket i praksis, i alle fall ikke de seneste tiårene.

Sivilombudsmannen har bemerket blant annet følgende om vilkåret (sak 97–1562):

«Bare dersom virksomheten klart og tydelig fremstår som og opptrer på en måte som er i strid med allment aksepterte krav til en forsvarlig samfunnsorden og en allment godkjent samfunnsmoral, kan det etter mitt syn bli tale om å nekte trossamfunnet registrert. Det må således kreves klare holdepunkter for å nekte et trossamfunn registrering med den begrunnelse at dets lære eller arbeid strider mot «rett

og moral». På bakgrunn av tros- og livssynsfrihetens prinsipp må det offentlige her ha en tung bevisbyrde. Antakelser omkring et trossamfunns lære og arbeid ut fra mer eller mindre uklare formuleringer i registreringsgrunnlaget (trosvedkjenningen, vedtektene mv.), kan ikke være tilstrekkelig. Det samme gjelder frykten for at et trossamfunn kan utnyttes og virke tiltrekkende på uønskede elementer i samfunnet. Dette er for øvrig en frykt – og til en viss grad også en realitet – som knytter seg til mange trossamfunn, også vel etablerte og verdensomspennende samfunn. Rent faglige og forskningsmessige innvendinger kan åpenbart heller ikke være tilstrekkelig.»

Stålsett-utvalget hevdet at håndhevelsen av «rett og moral-vilkåret» overfor tilskuddsberettigede tros- eller livssynssamfunn blant annet har vært preget av at det i dag er svært mange samfunn som får støtte, og at forvaltningsansvaret er spredt på mange instanser. I tillegg mente utvalget at «kravene til tros- og livssynssamfunn når det gjelder å overholde regler i andre lover er svake og lite tydelige» (NOU 2013: 1 s. 341). På bakgrunn av blant annet dette mente utvalget at det i dag er utfordrende «å oppnå en stram og konsekvent linje når det gjelder å nekte støtte». Utvalget anbefalte at «rett og moral»- og «rett og sømd»-vilkårene ble byttet ut med mer spesifiserte vilkår for tilskudd til tros- og livssynssamfunn.

For å tydeliggjøre kravet om å følge «rett» la utvalget fram forslag til særlige hjemler for å frata tros- og livssynssamfunn retten til tilskudd på grunn av brudd på tilskuddsvilkårene og visse brudd på annen lovgivning (§ 5-3 annet og tredje ledd i Stålsett-utvalgets lovforslag):

«Ved vesentlige brudd på vilkårene etter kapittel 2, andre krav etter loven her eller krav i forskrifter gitt med hjemmel i loven, kan departementet frata et tros- og livssynssamfunn godkjenning med rett til statstilskudd.

Tros- og livssynssamfunn kan fratras godkjenning med rett til statstilskudd hvis det avdekkes vesentlige og vedvarende lovbrudd og samfunnet ikke iverksetter tiltak som kan hindre slike brudd i fremtiden. Særlig vekt legges på brudd på lover som skal beskytte barns interesser og rettigheter, brudd på diskrimineringslovgivning og på brudd på lover som skal hindre oppfordring til hat og vold.»

Utvalget bemerket blant annet følgende om lovbrudd som grunnlag for å nekte tilskudd:

«Organisasjonen må være ansvarlig for lovbruddet, enten ved at organisasjonen i vedtekter og lignende ikke vil bøye seg for lovkrav, eller ved at organisasjonen ikke iverksetter tiltak for å hindre fremtidige lovbrudd. Det er heller ikke hvilket som helst lovbrudd som gir grunnlag for å stoppe støtte. Brudd på brannforskrifter eller byggeforskrifter gir ikke grunnlag for å nekte støtte.

Et eksempel på et lovbrudd kan være et trossamfunn som diskriminerer ved ansettelse ved for eksempel ikke å ville ansette en homofil person i en vaktmesterstilling uten religiøse funksjoner. Hvis samfunnet fastholder at de vil fortsette å nekte homofile ansettelse, er dette et eksempel på virksomhet som på varig basis kan være i strid med norsk lov på dette feltet og som eventuelt kan føre til at støtte ikke bør gis.»¹

Utvalget foreslo dessuten tydelige verdivilkår for tilskudd (§ 2-2 nr. 6 i lovforslaget):

«Samfunnet må ikke

- a. organisere eller oppmuntre til oppvekstsvilkår for barn som er klart skadelige for deres utvikling, for eksempel godkjenne eller forsvare vold mot barn i form av fysisk avstraffelse.
- b. oppfordre til eller bifalle illegitime voldshandlinger og straffereaksjoner som bryter med grunnleggende menneskerettigheter.
- c. verve medlemmer ved bruk av tvang, manipulasjon og økonomiske fordeler eller ved krenkelse av retten til privatliv, eller hindre utmeldelse.»

Disse verdivilkårene er omtalt som «krav til visse standarder for ivaretagelse av viktige rettigheter og interesser» og er kommentert på følgende måte i utvalgets merknader til lovforslaget:

«Et krav stilles om ikke å organisere eller oppmuntre til oppvekstsvilkår som er klart skadelig for barns utvikling for eksempel å ikke godkjenne eller forsvare fysisk avstraffelse av barn. Fysisk avstraffelse er nevnt som et eksempel. Det må understrekes at også andre former for oppvekstsvilkår kan være klart skadelige. Det stilles krav om ikke å oppfordre til

¹ NOU 2013: 1 s. 342

eller bifalle illegitime voldshandlinger og straffereaksjoner som bryter grunnleggende menneskerettigheter. Med dette er det særlig ment uttalelser om 1) bruk av terror eller 2) uttalelser om straff av personer som bryter med trossamfunnets etiske grunnlag, knyttet til seksuell orientering eller andre normer for seksuell liv («utroskap»), ved å gå ut av trossamfunnet («fracfall»), eller ytringer om personer som omtaler religiøse oppfatninger («blasfemi»). Kravene under punkt tre [refererer til alle de tre vilkårene] omfatter også adferd som i seg selv ikke vil være straffbar etter andre lover, men som likevel er av en slik karakter at adferden ikke tilfredsstillende til den offentlige støtteordningen. Eksempelvis vil en forkynnelse i et trossamfunn som oppfordrer til fysisk avstraffelse av barn, i seg selv ikke være straffbar, men kunne gi grunnlag for ikke å tilfredsstillende kravene til den offentlige støtteordningen.»²

Videre foreslo utvalget at tros- eller livssynssamfunnene ved søknad om tilskudd skal bekrefte skriftlig at de kjenner til, og vil overholde, disse verdikravene (lovutkastet § 2-2 nr. 7). Fra utvalget ble det spesielt pekt på at det kan være viktig at tros- eller livssynssamfunnet skriver under på at det ikke forsvare eller aksepterer bruk av fysisk avstraffelse mot barn.

Utvalget vurderte også om det burde stilles ytterligere verdivilkår, for eksempel strengere krav til likebehandling av hetero- og homofile i tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd, enn det som følger av diskrimineringslovgivningen.³ Konkret dreide vurderingene seg om valg av ledere og mulighet for medlemskap i tros- og livssynssamfunnene. Utvalget konkluderte med ikke å fremme forslag om skjerpning av likebehandlingskravene i tilskuddsordningen på disse punktene, se også punkt 7.4.4 i meldingsdelen.

17.2 Stortingets anmodningsvedtak vedrørende krav til trossamfunn som mottar tilskudd m.m.

17.2.1 Anmodningsvedtak nr. 442, 12. januar 2016

Etter et representantforslag fra Harald T. Nesvik, Jonas Gahr Støre, Knut Arild Hareide, Marit Arn-

stad, Trond Helleland og Trine Skei Grande om et felles løft for god integrering, Dokument 8:37 S (2015–2016), fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak den 12. januar 2016 (nr. 442):

«Stortinget ber regjeringen utrede en ordning som gjør at kun stater som praktiserer religionsfrihet tillates å bistå med finansiering av trossamfunn i Norge. Regjeringen anmodes videre om å arbeide for å tette alle smutthull i regelverket, herunder bruk av stiftelser.»

Vedtaket nr. 442 ble fulgt opp med en utredning i samarbeid mellom Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. Stortinget ble orientert om utredningsfunnene i Prop. 1 S (2016–2017) for Kulturdepartementet s. 132–134. Hovedpunktene i orienteringen var følgende:

- Et forbud mot utenlandsk finansiering av norske trossamfunn vil i utgangspunktet bare kunne omfatte forbud mot å motta slik finansiering i Norge. Det vil også lettere la seg håndheve enn et forbud mot å gi bidrag fra utlandet.
- Et forbud som kun omfatter finansiering fra stater som ikke respekterer religionsfriheten, vil ikke være til hinder for at det kan mottas bidrag fra private i disse landene. En må videre ta stilling til om et forbud bør omfatte bidrag fra utenlandske statsborgere som oppholder seg i Norge, og/eller utenlandske juridiske personer i Norge.
- Siden et trossamfunn ikke er en særskilt rettslig størrelse i Norge i dag, må et forbud mot å motta finansiering avgrenses til for eksempel å gjelde trossamfunn som mottar tilskudd etter trossamfunnsloven, se nærmere nedenfor.
- En må ta stilling til hvilke former for støtte et forbud skal omfatte, og hvilke konkrete stater som skal omfattes av et forbud.
- Det overordnede menneskerettslige spørsmålet som et forbud vil reise, er om rettighetene til mottaker av bidrag vil krenkes, i første rekke religionsfriheten, men også foreningsfriheten og diskrimineringsforbudet. Spørsmålene som må besvares, vil være om et forbud vil være et inngrep i religionsfriheten og/eller andre friheter, om et forbud vil forfølge minst ett legitimt formål, om et forbud vil være nødvendig og egnet for å oppnå formålet og ikke uforholdsmessig, og om et forbud vil være i strid med diskrimineringsforbudet. Departementets vurdering i Prop. 1 S (2016–2017) var at internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter neppe er til hinder for et generelt forbud rettet

² NOU 2013: 1 s. 420

³ NOU 2013: 1 s. 346

mot finansiering fra stater som selv ikke respekterer religionsfriheten.

- Et forbud må i tilfellet lovfestes, og flere modeller for gjennomføring kan tenkes. En kan for eksempel vurdere å innføre et forbud mot utenlandsk finansiering som et vilkår for å motta statstilskudd som trossamfunn i Norge.
- Det vil generelt være utfordrende å utforme et regelverk som ikke kan omgås. Et forbud vil for eksempel kunne omgås ved at bidrag ytes via mellommenn i Norge eller i andre land som ikke omfattes av forbudet. Det vil være vanskelig å tette slike «smutthull» uten å komme i konflikt med menneskerettslige forpliktelser.
- Det finnes i dag ingen god oversikt over hvor utbredt ulike typer utenlandsk finansiering av trossamfunn i Norge er, og det er vanskelig å ha en oppfatning om hvordan et forbud vil slå ut for ulike trossamfunn.

Også Stortingets anmodningsvedtak 929 fra 16. juni 2016 omfatter et punkt om utenlandsk finansiering av trossamfunn, men dette vedtaket har en noe annen innretning enn anmodningsvedtak 442, se nedenfor. Departementet varslet i Prop. 1 S (2016–2017) at en ville følge opp anmodningsvedtak nr. 929 i arbeidet med ny lovgivning for tros- og livssynssamfunn.

17.2.2 Anmodningsvedtak nr. 929, 16. juni 2016

Under behandlingen av Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* og et representantforslag fra Karin Andersen og Audun Lysbakken om å sikre integrering (Dokument 8:29 S (2015–2016)) fattet Stortinget anmodningsvedtak nr. 929, 16. juni 2016:

«Stortinget ber regjeringen utrede en mulighet for å trekke tilbake økonomisk støtte til trossamfunn som:

- 1) oppfordrer til lovbrudd,
- 2) tar imot utenlandsk finansiering fra stater som bryter fundamentale menneskerettigheter,
- 3) andre alvorlige forhold som kan medføre tilbaketrekking av statlig støtte.

Regjeringen bes utrede retningslinjer for når slik støtte kan trekkes tilbake.»

I Innst. 399 S (2015–2016) uttalte flertallet i komiteen dessuten følgende:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener det må ha konsekvenser at trossamfunn og religiøse ledere fremmer holdninger som strider mot grunnleggende menneskerettigheter, demokratiske verdier og prinsipper, samt holdninger som innskrenker og hemmer integrering og utsetter noen for sterk sosial kontroll. Dette gjelder uansett trosretning.

Flertallet mener regjeringen må utrede hvordan statlige myndigheter skal forholde seg til slike trossamfunn.»

17.2.3 Anmodningsvedtak nr. 791 og 793, 29. mai 2018

Under behandlingen av Dokument 8:118 S (2017–2018) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jonas Gahr Støre, Masud Gharahkhani, Lene Vågslid, Siri Gåsemyr Staalesen, Maria-Karine Aasen-Svemsrud og Jan Böhler om tiltak mot sosial kontroll og æresvold*, jf. Innst. 260 S (2017–2018), fattet Stortinget anmodningsvedtak nr. 791:

«Stortinget ber regjeringen om å:

gjøre tilsyn med og åpenhet om opplegget i koranskoler og andre trossamfunns skoler til en del av betingelsene for å få statsstøtte. Viktige faktorer her bør være bruk av norsk språk og at man ikke fremmer ekstreme holdninger og kjønnssegregering fra barnsben av.»

De problemstillingene som betingelser for statsstøtte til trossamfunns religiøse opplæring aktualiserer, ble drøftet i høringen og er omtalt i det følgende.

Under samme sak fattet Stortinget anmodningsvedtak nr. 793:

«Stortinget ber regjeringen sikre at det innføres restriksjoner mot at trossamfunn finansieres fra stater som ikke praktiserer religionsfrihet.»

17.3 Forslag i høringsnotatet

17.3.1 Innledning

I høringsnotatet la departementet – i tråd med anbefalingene fra Ståsett-utvalget – til grunn at det både er behov for å tydeliggjøre kravene som stilles til tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd, og behov for tettere oppfølging av samfunnene. Samtidig framholdt departementet at tros-

og livssynsfriheten setter skranker for adgangen til å gi vilkår som griper inn i samfunnenes indre forhold, og departementet uttrykte skepsis til å stille vesentlig skjerpede tilskuddsvilkår. Departementet mente at staten også bør vurdere andre virkemidler enn rettslige vilkår dersom en ønsker å påvirke tros- og livssynssamfunn, for eksempel dialog med samfunnene eller krav til rapportering.

Departementet pekte på at både hensyn til likebehandling og forutsigbarhet tilsier at forvaltningen bør ha et relativt snevert rom for skjønnsutøvelse i saker om tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Dette mente departementet taler for å erstatte de nåværende «rett og moral»- og «rett og sømd»-vilkårene med mer presist angitte krav for tilskudd, men at det neppe er mulig å utforme vilkår som ikke forutsetter utøvelse av et visst skjønn. Håndhevelsen av vilkårene burde etter departementets syn – i en viss utstrekning – også kunne tilpasses utviklingen i samfunnets syn på ulike verdispørsmål, men dette synspunktet mente departementet neppe burde trekkes for langt.

Departementet foreslo for det første at det gjeldende kravet om å følge norsk lov burde tydeliggjøres, og at loven burde inneholde en klar hjemmel for å nekte tros- eller livssynssamfunn økonomisk støtte dersom tros- og livssynssamfunn står ansvarlig for kvalifiserte brudd på annen lovgivning, for eksempel straffeloven eller diskrimineringslovverk. For det andre foreslo departementet at det fortsatt skulle stilles visse verdimesige vilkår for støtte. Det gjeldende kravet om å ikke krenke «sømd» eller «moral» ble foreslått presisert slik at tilskudd i visse tilfeller skulle kunne nektes eller fratras tros- og livssynssamfunn selv om det ikke kunne konstateres lovbrudd.

17.3.2 Lovbrudd som grunnlag for å nekte tilskudd

Departementet viste i høringsnotatet til Ståsettutvalgets vurderinger og forslag og uttalte at departementet i all hovedsak var enig i utvalgets vurderinger.

Departementet fremmet forslag om at tros- og livssynssamfunn som begår «alvorlige lovbrudd» skulle kunne nektes tilskudd, og at det i vurderingen skulle legges særlig vekt på «brudd på lovbestemmelser som skal beskytte barns interesser, brudd på diskrimineringslovgivning og brudd på

lovbestemmelser som skal hindre oppfordring til hat eller vold».

Departementet understreket at staten ikke primært skal sanksjonere eventuelle straffbare forhold i et tros- eller livssynssamfunn gjennom tilskuddsordningen. Slike forhold er i første rekke en sak for politi- og påtalemyndighet, også når overtredelsene er begått i et trossamfunn eller med en religiøs begrunnelse. Dette mente departementet kunne tilsi at det i saker om straffbare forhold vanligvis burde foreligge en rettskraftig dom før tilskuddsforvalter nektet tros- eller livssynssamfunnet tilskudd eller krevde tilskudd tilbakebetalt.

Samtidig pekte departementet på at det å nekte et tros- eller livssynssamfunn statstilskudd på grunn av vesentlige lovbrudd, vil ha et annet formål enn å sanksjonere det eventuelle straffbare forholdet. Tilskuddsnekt vil primært være begrunnet i kravet om forsvarlig forvaltning av det offentliges midler og andre forutsetninger for tilskuddet. Kravet til bevis vil derfor være mindre strengt enn i saker etter straffeloven. Blant annet slike grunner mente departementet kunne tilsi at sak om nekting eller tilbakebetaling av tilskudd ikke blir stilt i bero i påvente av en eventuell straffesak.

Etter Ståsettutvalgets forslag skulle retten til tilskudd ikke kunne fratras tros- og livssynssamfunn som iverksetter tiltak for å hindre nye lovbrudd. Departementet mente imidlertid at enkelte lovbrudd kunne være så alvorlige at tilskudd etter omstendighetene burde kunne nektes eller kreves tilbakebetalt selv om tros- eller livssynssamfunnet iverksatte tiltak for å hindre gjentakelse. Seksuelle overgrep mot barn og terrorfinansiering ble nevnt som eksempler på forhold som burde kunne medføre at tilskudd uansett ikke ble gitt.

Lovforslaget la opp til at tilskudd *kunne* nektes, og vurderingen måtte derfor gjøres konkret. Etter forslaget var det et grunnvilkår at det faktisk var konstatert et lovbrudd; en mistanke om lovbrudd var ikke nok til å nekte tilskudd. Samfunnet som sådan måtte videre klart kunne knyttes til det aktuelle lovbruddet for at det skulle være aktuelt å nekte tilskudd. Dessuten måtte lovbruddet være tilstrekkelig alvorlig til at det var grunn til å nekte tilskudd. At lovbruddet eventuelt var vedvarende, ville kunne være et moment i vurderingen av alvorlighetsgraden. Det ville også kunne ha betydning om samfunnet hadde iverksatt tiltak for å hindre nye lovbrudd.

17.3.3 Verdimessige vilkår

Som nevnt tok departementet utgangspunkt i at det gjeldende tilskuddsvilkåret om «sømd» eller «moral» burde formuleres mer konkret, men pekte på at det er krevende å utforme verdivilkår for tilskudd. Av hensyn til blant annet forutberegnelighet i ordningen og oppfølging fra myndighetenes side burde vilkår formuleres mest mulig presist i loven. Mer åpent formulerte vilkår ville gi rom for konkret vurdering av blant annet rimelighet.

Departementet viste til Ståsett-utvalgets relativt konkret formulerte forslag til verdivilkår, og departementet uttalte at det i hovedsak delte utvalgets vurdering av hvilke forhold som burde kunne diskvalifisere for tilskudd. Ståsett-utvalgets forslag til vilkår var dels formulert som vilkår for godkjenning av tros- og livssynssamfunn, blant annet som grunnlag for tildeling av tilskudd, og dels som vilkår for sanksjoner; at samfunnet skulle kunne fratras godkjenning med rett til stats-tilskudd. I denne sammenhengen viste departementet også til regjeringens satsing mot negativ sosial kontroll (*Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)*) og til at tros- og livssynssamfunnene kan ha stor innflytelse på dette verdiområdet og derfor bør være seg bevisst det ansvaret dette medfører.

I høringsnotatet uttrykte departementet tvil om hvordan verdivilkår mest hensiktsmessig burde utformes. Det ble pekt på at i de tilfellene som slike vilkår skal ramme, vil terskelen for å nekte tilskudd generelt være lavere enn når det kan konstateres et lovbrudd, og tilskuddsforvalteren vil uansett måtte gjøre en selvstendig, skjønnsmessig vurdering.

Departementet fremmet forslag om at tros- og livssynssamfunn «som oppfordrer til eller uttrykker støtte til handlinger som utgjør en alvorlig krenkelse av andre rettigheter og friheter» skal kunne nektes tilskudd, og at samfunn «som organiserer eller oppmuntrer til oppvekstvilkår for barn som er klart skadelige», skal nektes tilskudd.

Hovedvilkåret i høringsnotatets forslag ga altså grunnlag for at tilskuddsforvalteren *kunne* nekte tilskudd, og det ble dermed forutsatt en konkret vurdering av det aktuelle forholdet. Forslaget hadde som formål å ramme krenkelser av andres rettigheter og friheter som ikke var i strid med lov, men som likevel var tilstrekkelig alvorlige til at tilskudd burde nektes. Vilkåret om barns oppvekstvilkår var formulert som en skal-regel,

og tilskuddsforvalteren ville dermed ha plikt til å nekte tilskudd dersom dette vilkåret var oppfylt.

Departementet ba i høringsnotatet særskilt om høringsinstansenes synspunkter på utformingen av verdivilkår for tilskudd.

17.3.4 Særlig om utenlandsfinansiering av trossamfunn

Som omtalt i punkt 17.2 har Stortinget truffet flere anmodningsvedtak som ber regjeringen vurdere å stille ulike typer krav til tros- og livssynssamfunn, blant annet for å fremme integrering. Tre vedtak har tatt opp spørsmålet om finansiering av trossamfunn fra utlandet.

I høringsnotatet uttalte departementet følgende:

«Med utgangspunkt i vurderingene som ble formidlet til Stortinget i Prop. 1 S (2016–2017), og Stortingets anmodningsvedtak nr. 929 fra 16. juni 2016, har departementet vurdert ulike modeller for å forhindre uønsket utenlandsk bistand med finansiering av trossamfunn i Norge.

Et direkte forbud for tros- og livssynssamfunn til å motta finansiering fra visse stater vil, etter departementets vurdering, være krevende å håndheve. Verken trossamfunn eller livssynssamfunn er særskilte rettslige størrelser i Norge. Tros- og livssynssamfunn (og andre frivillige organisasjoner) kan etableres og drives uten noen form for myndighetsgodkjenning eller -registrering. Dermed vil det lett kunne oppstå usikkerhet om hvilke instanser på mottakersiden i Norge som er omfattet av forbudet.

Dersom et forbud heller innføres indirekte som et vilkår for tilskudd til tros- og livssynssamfunn, slik anmodningsvedtak nr. 929 legger opp til, vil det ikke være tvil om hvilke instanser på mottakersiden som omfattes. Et tilskuddsvilkår vil kun få virkning for tros- og livssynssamfunn som velger å fremme krav om statstilskudd, og som er sikret visse inntekter via tilskuddsordningen. Derfor lar det seg i utgangspunktet lettere forsvare menneskerettslig enn et direkte forbud mot utenlandsk finansiering.

Anmodningsvedtak nr. 929 legger opp til et videre forbud enn vedtak nr. 442 – i den forstand at «stater som bryter fundamentale menneskerettigheter» er en videre kategori enn «stater som ikke praktiserer religionsfrihet». Et forbud som kun gjelder finansiering fra sistnevnte kategori stater, vil i større grad være i

tråd med gjensidighetsprinsippet i internasjonale relasjoner. Departementet mener derfor at et eventuelt forbud bør gjelde for finansiering fra stater som ikke selv praktiserer religionsfrihet – det vil si stater som er ansvarlige for gjentatte og alvorlige krenkninger av retten til religionsfrihet. Hvilke konkrete stater som skal omfattes, vil departementet kunne komme tilbake til i arbeidet med forskrift til loven.

Etter departementets forslag vil tilskuddsvilkåret kun omfatte offentlig utenlandsk finansiering, det vil si bidrag fra offentlige organer og rettssubjekter under den fremmede statens eller andre offentlige myndigheters kontroll. Det vil kunne være vanskelig å avgjøre om en finansiering skal tilskrives staten eller et privat rettssubjekt. Et individ som innehar en ledende rolle vil f.eks. lett bli assosiert med staten. I enkelte sammenhenger kan det formodes at vedkommende handler på statens og ikke på egne private vegne.

Regler om avståelse fra å motta slik utenlandsfinansiering bør uansett praktiseres med en viss varsomhet. Tros- og livssynssamfunn som har tatt imot bidrag i aktsom god tro om at bidragsyteren ikke er et offentlig organ eller kontrollert av det offentlige, skal ikke rammes.

Spørsmålet om kriterier for når et rettssubjekt skal anses styrt eller kontrollert av staten, vil departementet komme tilbake til i arbeidet med forskriftene til loven.

For at formålet med tilskuddsvilkåret i størst mulig grad skal oppnås, bør det gjelde flere former for støtte, ikke bare direkte pengebidrag. Også verdien av varer, tjenester og andre tilsvarende ytelser som er mottatt vederlagsfritt eller til underpris, bør inkluderes.

Med små bidrag kan det neppe sies å foreligge en påregnelig risiko for uheldige bindinger eller forventninger om innflytelse på eller gjenytelse fra mottaker. Dette taler for at det bør være en beløpsgrense for når vilkåret skal anses brutt. En beløpsgrense vil imidlertid kunne åpne for omgåelser, f.eks. ved at det ytes flere bidrag under grensen, hvilket tilsier at den også bør gjelde for summen av flere bidrag fra én stat, eventuelt over en viss periode.

Departementet mener at 100 000 kroner i utgangspunktet kan være en passende grense, og at den bør gjelde både for ett og summen av flere bidrag fra én stat i løpet av ett regnskapsår. Beløpsgrensen bør etter hvert justeres i tråd med prisveksten, hvilket kan tale for at den fastsettes i forskrift.

Av likebehandlingshensyn bør vilkåret gjelde for både tros- og livssynssamfunn.

Dersom man vil innføre et lovmessig hinder mot uønsket utenlandsk finansiering av trossamfunn i Norge, mener departementet det best kan gjøres med følgende bestemmelse i lovutkastet § 6 tredje ledd: «Tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd etter § 4.»»

17.3.5 Krav om erklæring som vilkår for tilskudd

I høringsnotatet foreslo departementet at tros- og livssynssamfunn eksplisitt skal forplikte seg til å oppfylle vilkårene for tilskudd når samfunnet fremmer krav om tilskudd.

Departementet pekte på at en slik erklæring vil kunne bidra til at forutsetningene for tilskuddet blir klargjort for tros- og livssynssamfunnene, den kan bidra til bevisstgjøring om vilkårene i samfunnene og den kan lette oppfølgingen dersom det oppstår mistanke om brudd på tilskuddsvilkårene.

17.3.6 Særlige hjemler for straff

Gjeldende trossamfunnslov § 29 inneholder en bestemmelse som fastsetter at brudd på nærmere angitte paragrafer i trossamfunnsloven kan straffes med bot. De fleste av disse bestemmelsene gjelder offentlige oppgaver som trossamfunnene ikke lenger har. Stålstett-utvalget mente det ikke var hensiktsmessig med en «egen rett til å ilegge bøter i loven».⁴

Departementet viste i høringsnotatet til dette og til at straffeloven selv, blant annet i kapittel 39 om forseelser mot person, inneholder straffehjemler som fortsatt kan være aktuelle. Det ble derfor ikke foreslått videreført bestemmelser med særlige straffehjemler i den nye loven.

17.4 Høringsinstansenes syn på forslagene om vilkår for å nekte tilskudd

Det var ganske bred oppslutning i høringen om å videreføre dagens vilkår om «rett og sømd» eller «rett og moral» i form av mer utfyllende vilkårsbestemmelser. Flere instanser mente imidlertid at de aktuelle paragrafene burde utformes mer pre-

⁴ NOU 2013: 1 s. 415

sist, men det var få konkrete forslag til endrede formuleringer.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter uttalte:

«Også når det kommer til vilkårene for statstilskudd (ny § 6 og til dels § 3) er det nødvendigvis vanskelig å finne noen ideell regulering. Menneskerettslig er departementets innfallsvinkel om å tydeliggjøre vilkårene (i forhold til f.eks. dagens regulering) av hensyn til blant annet forutberegnelighet, likebehandling og ensartet praksis, en positiv innfallsvinkel. Samtidig er det vanskelig å se for seg vilkår som ikke vil etterlate noe rom for skjønnsmessige vurderinger.

For å bøte noe på utfordringene som kan følge med skjønnsutøvelse, er det positivt at departementet fremhever behovet for å bygge opp kompetanse og kapasitet på området – for eksempel ved å samle forvaltningen av regelverket hos ett embete.

Innenfor de menneskerettslige rammene vil staten ha en viss skjønnsmargin til å foreta avveininger mellom ulike hensyn og rettigheter (inkludert andre menneskerettigheter). Skjønnsmarginen inkluderer et rom til å vurdere hvilke vilkår som anses mest hensiktsmessige å operere med – så fremt disse vilkårene oppfyller kravene om å være saklige, objektive og rimelige.

Det vil kunne være ulike syn på de foreslåtte vilkårene, både når det kommer til hensiktsmessighet og terskler (f.eks. antallsvilkåret om 500 medlemmer og aldersgrensen på 15 år). Nasjonal institusjon er likevel i utgangspunktet ikke av den oppfatning at skjønnsmarginen overtres med det skisserte forslaget. Departementet har gjort en relativt grundig vurdering av ulike hensyn for og mot de vilkårene som foreslås (evt. ikke foreslås), og også sett hen til de menneskerettslige rammene i sine vurderinger. Slike avveininger av menneskerettslig relevante faktorer har betydning for om reguleringer anses innenfor statens skjønnsmargin. Samtidig vil eventuelle relevante innspill til vilkårene under høringsrunden, og hvordan disse eventuelt reflekteres eller besvares i tilknytning til det endelige lovforslaget, kunne ha betydning for den endelige menneskerettslige vurderingen av vilkårene. Det er verdt å merke seg at det synes å være en tiltagende tendens i EMDs praksis at kvaliteten på nasjonale prosesser og statens begrunnelse,

er av betydning i EMDs eventuelt etterfølgende prøving.

Avslutningsvis er det grunn til å bemerke at den menneskerettslige vurderingen ikke bare vil avhenge av hvordan vilkårene utformes i lovgivningen. Den vil også avhenge av hvordan vilkårene konkret praktiseres i fremtiden, for eksempel for å unngå diskriminering. Dette er det viktig å være oppmerksom på, blant annet av hensyn til at vilkårene nødvendigvis – uansett endelig utforming – vil måtte innebære noe rom for skjønnsutøvelse.

Også på denne bakgrunn vil den fremtidige oppfølgingen være av betydning. Nasjonal institusjon anbefaler at det legges opp til jevnlike evalueringer av både lovverket og praktiseringen, dersom loven skulle bli innført.»

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) uttalte at

«presiseringen om norsk lov i første ledd i lovforslaget § 6 er viktig for å sikre at staten ikke finansierer samfunn som begår alvorlige lovbrudd. Fra et integreringsperspektiv er spesielt henvisning til lovbestemmelser som skal hindre oppfordring til hat og vold viktig.

[...]

IMDI mener det bør vurderes å ha med i verdilvilkårene at tros- og livssynssamfunn som oppmuntrer til oppvekstvilkår eller sprer holdninger som hemmer barns mulighet for deltakelse i, og tillit til, storsamfunnet kan nektes tilskudd. Eksempel kan være å oppfordre til å ikke ha sosial omgang med andre utenfor tros- eller livssynssamfunnet, eller til ikke å delta på ulike fellesarenaer.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) uttrykte støtte til

«departementets forslag om at alvorlige lovbrudd, herunder brudd på straffeloven og diskrimineringslovgivningen, skal kunne være grunnlag for å nekte tilskudd. Videre støtter ombudet forslaget om at krenkelser av andres rettigheter og friheter kan medføre nektelse av tilskudd. Ombudet er imidlertid skeptisk til lovforslaget § 6 andre ledd, andre punktum, som lyder slik: «Samfunn som organiserer eller oppmuntrer til oppvekstvilkår for barn som er klart skadelige, skal nektes tilskudd.»

Slik ombudet ser det, innebærer dette en mistenkeligjøring og en stigmatisering av

tros- og livssynssamfunn som det ikke er grunnlag for.»

Barneombudet ga støtte til at vilkårene for statstilskudd reguleres mer utfyllende i loven.

«Vi støtter også at det er et vilkår knyttet til alvorlige lovbrudd og ett verdimesig vilkår, men forståelsen av vilkårene må utdypes i lovproposisjonen. Disse er for uklare nå.

Det er særlig nødvendig å tydeliggjøre det verdimesige vilkåret og forholdet til Barnekonvensjonen.»

Norges Kristne Råd (NKR) uttalte blant annet følgende:

«NKR oppfatter forslag til § 6 som et forsøk på å finne en god erstatning for begrepet «rett og sømd» og «rett og moral» i gjeldende trossamfunnslov. Som vi også uttrykte i vår høringsuttalelse til NOU 2013: 1 «Det livsyns åpne samfunn», mener vi at begrepet kan trenge en nærmere avklaring. Problemet er som høringsnotatet påpeker, først og fremst knyttet til begrepet «sømd» eller «moral» som er begreper overlatt til skjønn i større grad enn lov og rett.

NKR vil hevde at de forhold som er listet opp i forslaget til § 6, 1. ledd ikke primært handler om «sømd» eller «moral», men lov og rett. Vi mener det derfor er unødvendig å spesifisere nærmere om særskilte lovbrudd man skal ha oppmerksomheten rettet mot. Vi mener denne katalogen av henvisninger til bestemt lovgivning hører hjemme i forarbeidene til loven og ikke i selve lovteksten. Det kan også tenkes at det i fremtiden kan oppstå nye problemstillinger kan gi grunnlag for sanksjoner med bakgrunn i lov. NKR vil mene at alle sanksjoner som er knyttet til lovbrudd eller faglig skjønn, bør behandles av domstolene eller relevante fagombud og tilhørende nemder der det er aktuelt. Eventuelle iverksettelse av sanksjoner med bakgrunn i lov bør utsettes til saken er avklart i kompetente organer.

§ 6, 4. ledd er uklart. Det gir hjemmel for å ikke bare å nekte å utbetale tilskudd, men også å kreve tilskudd tilbakebetalt. Det sier ikke noe om hvor langt tilbake i tid staten skal kunne kreve tilskuddet tilbakebetalt. Det kan tenkes at man mener det er så langt tilbake i tid man kan påvise at vilkårene har vært brutt. Dersom det er ment slik bør det også fremkomme i lovteksten.

§ 6, 5. ledd gir departementet forskriftshjemler knyttet til § 6. NKR mener som påpekt ovenfor at både prosedyren og hvilket fagorgan som skal foreta vurderingen som ligger til grunn for beslutning etter § 6.2 ledd, 2. punktum bør fremgå av lovteksten og ikke fastsettes i forskrift.

Til slutt vil vi generelt anføre at sanksjonene under § 6 ikke bare bør gjelde retten til tilskudd, men også omfatte inndragelse av registrering, med rett til tilskudd og rett til å forestå ektevielser. Vi foreslår at lovteksten endres i samsvar med dette.

Når det gjelder Den norske kirkes synspunkter, vises det til Kirkerådets høringsuttalelse.»

Kirkemøtet uttalte:

«Sett i lys av religionsfriheten er Kirkemøtet prinsipielt skeptisk til å innføre vesentlig skjerpede vilkår for tilskudd, men deler vurderingen av at det er grunn til å presisere det grunnleggende vilkåret i dagens lovgivning om ikke å krenke «rett og moral» eller «rett og sømd». Samtidig bør dette gjøres på en måte som ikke stigmatiserer medlemmer i ulike tros- og livssynssamfunn.

Kirkemøtet mener det fremstår uklart hva som kan regnes som et lovbrudd et tros- og livssynssamfunn – som sådan – gjør.»

Forslaget i høringsnotatet om at tros- og livssynssamfunn skal kunne nektes tilskudd dersom de mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, fikk støtte fra et bredt flertall av instansene som avga høringsuttalelse. Oppslutningen om forslaget var størst blant fylkesmennene og instansene i Den norske kirke. Nær halvparten av tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke uttrykte også støtte til forslaget. En betydelig andel av samfunnene uttalte seg ikke om forslaget.

Blant høringsinstansene som var enige i departementets forslag, var det flere som påpekte at behandlingen av slike saker ikke måtte bli tilfeldig.

Buddhistforbundet uttalte følgende:

«Dette bør også gjelde tilskudd fra organisasjoner og institusjoner som står for prinsipper som bryter med menneskerettighetene (som f.eks. støtte til dødsstraff for «blasfemi»/ dødsstraff for å konvertere til annen religion o.l.). Når det gjelder § 6 i lovforslaget er det viktig å

tydeliggjøre det som allerede er formulert i teksten at det innebærer at trossamfunn som står for prinsipper som bryter med menneskerettighetene ikke bør nyte godt av offentlig finansiering.»

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) og Norges Kristne Råd (NKR) støttet kun intensjonen bak forslaget. STL skrev:

«STL* er enig i intensjonen med dette forslaget, men er spørrende til hvordan dette praktisk skal reguleres. Den norske staten driver dessuten utstrakt handel med noen av de statene som dette vil gjelde. Vi stiller også spørsmål med hvilke andre følger et slikt forslag vil få. For eksempel er det medlemssamfunn hos oss som samarbeider med organisasjoner i land med myndigheter som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet. Ved tilfeller kan disse motta en form for prosjektstøtte fra egne myndigheter. Vil det kunne føre til problemer med norske finansiering? *Buddhistforbundet støtter departementets forslag, og det henvises til Buddhistforbundet eget høringssvar.»

NKR uttalte:

«NKR støtter intensjonen i forslaget om at samfunn skal kunne nektes tilskudd dersom de mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, men mener det er uklart og bør presiseres hvilke følger et slikt forslag får. Hvilken forståelse av retten til tros- og livssynsfrihet er det som skal legges til grunn? Selv om det er statlige aktører eller aktører som er forbundet med disse statene det her tenkes på, vil det være svært enkelt å omgå en slik lovbestemmelse. Den vil etter vår oppfatning først og fremst ha symbolsk betydning og eventuelt fungere som en invitasjon til kreativ omgåelse.

Departementet beskriver selv vanskene med kontroll og sier at trossamfunn som mottar slike bidrag i god tro ikke skal rammes. Her vil bevisbyrden ligge på norske myndigheter. Departementet har heller ikke kjennskap til om dette er et utbredt fenomen. NKR mener at lovbestemmelsen er unødvendig og foreslår at leddet strykes. Enkelte vil også peke på at norske myndigheter godkjenner våpeneksport til stater som bryter religionsfriheten og andre fundamentale menneskerettigheter og har utstrakt samarbeid med oljeproduiserende land som gjør det samme. Dessuten er det uklart

hvorvidt dette vil kunne få noen innvirkning på norske tros- og livssynssamfunn som samarbeider med sitt søster-trossamfunn eller andre partnere som får statlig støtte i aktuelle land.»

Fagforbundet sa seg enig i forslaget, men ga følgende kommentar:

«Igjen et spørsmål det er vanskelig å gi et entydig svar på. I høringsdokumentet legger departementet opp til at en rekke praktiske, juridiske og prinsipielle spørsmål knyttet til et slikt forbud må avklares gjennom utarbeidelse av forskrift. Slik det fremgår gjennom departementets vurderinger rundt dette spørsmålet, er det vanskelig å finne frem til ordninger som i praksis hindrer stater å støtte norske tros- og livssynssamfunn. Håndhevelsen av at slikt forbud vil kreve stor grad av kontroll fra myndighetenes side, og det er påregnelig at en slik kontroll i noe grad vil bli villkårlig. For å begrense en slik villkårlighet er det viktig at en fremtidig forskrift sikrer at all utenlandsk støtte til norske tros- og livssynssamfunn utløser nødvendig rapporteringsplikt.»

Blant noen av høringsinstansene som var uenig i departementets forslag, ble det vist til at man heller burde forby handel med slike stater, og at det vil være umulig å føre kontroll med en slik regel. Det Mosaiske Trossamfunn uttalte for eksempel følgende:

«Dette er godt problematisert i STLs hørings-svar. Det åpner for betydelig usikkerhet og vil være vanskelig, om ikke umulig, å anvende i praksis. Det innbyr til politisk strid som bør unngås på dette området. Det må forutsettes at samfunn som vil være registrert også følger norsk lov. Dette må håndheves gjennom de enkelte lover og ikke ved ytterligere sanksjoner av økonomisk karakter. Økonomisk bidrag som det er tale om her, er en rett det enkelte samfunn har for at det skal være likebehandling. På samme måte som man har krav på alderspensjon, uansett ens personlige meninger, har samfunnene krav på økonomisk støtte, uansett livssyn. En slik regel vil også lett kunne føre til stigmatisering og gjøre hele samfunn ansvarlige for en enkelt persons meninger. Vi vil advare mot muligheten for misbruk av et slikt regelverk.»

Den norske Helsingforskomité gikk også imot forslaget og begrunnet dette slik:

«Helsingforskomitéen anerkjenner at staten i sin rolle med å gi tilskudd til tros- eller livssynssamfunn, må stille noen innholdsmessige vilkår til de som skal motta slik støtte. §§ 6 og 7 i forslaget regulerer både hvilke handlinger og doktriner som kan føre til at et trossamfunn mister tilskudd og at det er departementet som fatter slike vedtak og kontrollerer at trossamfunnene oppfyller sine plikter. Regjeringen kan imidlertid overføre denne oppgaven til Fylkesmannen. Det er likevel et problem ved forslaget at noen av formuleringene er vage, som at «samfunn som organiserer eller oppmuntrer til oppvekstvilkår for barn som er klart skadelige, skal nektes tilskudd.» Det er ikke spesifisert hvilke oppvekstvilkår som skal regnes som klart skadelige, og det er derfor fare for at vurderingen av dette blir for subjektiv. Det samme gjelder bestemmelsen om at trossamfunn som mottar støtte fra «stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet» kan nektes tilskudd. Til det er å si at noen stater kan ha lovbestemmelser eller praksis som er i strid med elementer innenfor denne rettigheten, men som det likevel vil være urimelig å «straffe» trossamfunn for å motta støtte fra.»

17.5 Departementets vurderinger

Hovedformålet med tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn er å gi et materielt grunnlag for utøvelse av tro og livssyn jf. kapittel 12. Det bør også være hovedtilnærmingen når ordningen utformes nærmere. Støtten skal primært bidra til tros- og livssynsmessig virksomhet i seg selv. Dette – og hensynet til både samfunnenes tros- og livssynsfrihet og kravet om ikke-diskriminering – tilsier, etter departementets syn, varsomhet med å stille for inngripende krav til tros- og livssynssamfunnene i ordningen. Departementet vil likevel understreke at det på dette feltet må gjøres vanskelige avveininger mellom ulike hensyn, også mellom ulike grunnleggende rettigheter.

Departementet vil også framheve at en tilskuddsordning som skal gjelde for alle, ikke bør utformes på en måte som primært sikter mot å motvirke uheldige praksiser osv. i små og marginale miljøer. Inngripende vilkår for støtte kan bidra til tilbaketrekning, for eksempel slik at tros- og livssynssamfunn velger å ikke benytte seg av tilskuddsordningen for å unngå kontroll mv. og heller søke finansiering fra andre kilder i inn- og utland. Med en slik utvikling ville staten miste

kontakten med tros- og livssynssamfunnene som tilskuddsordningen gir.

Slik departementet ser det, bør en prinsipielt heller ikke kreve at det enkelte tros- og livssynssamfunnet positivt understøtter eller fremmer slike demokratiske verdier som vårt samfunn bygger på, som vilkår for tilskudd. Blant annet hensynet til tros- og livssynsfriheten tilsier at staten neppe kan angi positive vilkår for tilskudd i form av ønskede effekter for det norske samfunnet. En slik instrumentell tilnærming til tilskuddsordningen er neppe hensiktsmessig og kan antakelig vanskelig forenes med Grunnlovens forutsetning om at tilskudd skal gis «på lik linje». Som nevnt er det den aktive understøttelsen av tros- og livssynssamfunnene, med sikte på å realisere tros- og livssynsfriheten, som er tilskuddsordningens hovedbegrunnelse og -formål. Departementet viser til kapittel 6 i meldingsdelen.

Departementet mener derfor lovgivningen bør begrense seg til å angi «negative vilkår» for tilskudd, det vil si å fastsette mer konkret hva kravet om å opptre i strid med «rett og moral» innebærer. Dette mener departementet mest hensiktsmessig kan reguleres ved å fastsette et grunnlag for i visse tilfeller å nekte tilskudd. Det primære formålet med de foreslåtte bestemmelsene er å etablere hjemmelsgrunnlag for at tilskudd som et tros- eller livssynssamfunn ellers ville hatt rett på etter loven, kan holdes tilbake eller eventuelt kreves tilbakebetalt.

Departementet mener, som Stålsett-utvalget, at dette i hovedsak bør gjøres ved å gi mer utfyllende bestemmelser enn i gjeldende rett om hvilke lovmessige eller moralske brudd som kan gi grunnlag for en slik reaksjon. I lys av blant annet høringen mener departementet imidlertid at det neppe er hensiktsmessig å videreføre en klar sondring mellom på den ene siden lovbrudd og på den andre siden moralske eller verdimeslige forhold. Lovforslaget tar derfor sikte på å beskrive hvilke særlige, konkrete forhold som skal kunne lede til at tilskudd nektes, i prinsippet uavhengig av om forholdet innebærer et lovbrudd eller ikke. Formålet med dette er å tydeliggjøre grunnlagene for å nekte tilskudd. Da kan en, slik departementet ser det, bedre oppnå en rimelig avveining mellom statens behov for kontroll og samfunnenes behov for integritet, selvstendighet og forutsigbarhet. Samtidig er det naturligvis svært krevende å skulle angi uttømmende og presist i en lovbestemmelse hvilke forhold som kan lede til tilskuddsnekt.

Adgangen til å nekte tilskudd bør være forbeholdt tilfeller hvor tildeling av tilskudd etter en

konkret vurdering vil framstå urimelig. I stort handler det om å ivareta allmennhetens tillit til at fellesskapets ressurser benyttes på en effektiv måte for å oppnå samfunnsnyttige formål. Departementet foreslår at dersom et tros- eller livssynssamfunn, eller personer som opptrer på vegne av samfunnet, utøver vold, tvang eller trusler, krenker barns rettigheter, bryter lovbestemte diskrimineringsforbud eller på andre måter alvorlig krenker andre rettigheter og friheter, kan samfunnet nektes tilskudd. Videre foreslås det at tilskudd også kan nektes dersom samfunnet oppfordrer til eller gir støtte til slik krenkelse som nevnt over.

Departementet viser til at trossamfunn som forskjellsbehandler for eksempel kvinner eller homofilt samboende når dette er et nødvendig uttrykk for deres teologiske forankring eller religiøse lære, fortsatt skal kunne påberope seg unntaksadgangen i diskrimineringslovverket. Handlingen må være begrunnet i en overbevisning som etter vanlig teologisk oppfatning anses for å være såkalte lærespørsmål, jf. Innst. O. nr. 55 (1977–1978) side 12. Se også punkt 5.6.2 i meldingsdelen. Slik forskjellsbehandling gir dermed ikke i slike tilfeller grunnlag for å nekte tilskudd.

Grunnlaget for å nekte tilskudd retter seg mot «tros- eller livssynssamfunn». Det kreves derfor at et forhold på en kvalifisert måte kan knyttes til et tros- eller livssynssamfunn for at det aktuelle samfunnet skal kunne nektes tilskudd. En kan tenke seg at et forhold som rammes av nektelsesgrunnlaget, klart kan knyttes til samfunnet som sådan, til en organisatorisk enhet i samfunnet, for eksempel en menighet eller lignende, eller til enkeltpersoner som opptrer på samfunnets vegne. Det siste vil ikke bare gjelde personer som i juridisk forstand representerer samfunnet eller en menighet, men kan også omfatte for eksempel religiøse ledere eller ansatte. Forholdet må imidlertid kunne knyttes til tros- eller livssynssamfunnets virksomhet. Samfunnet svarer dermed ikke for *enhver* handling begått av personer som representerer samfunnet. Det må vurderes konkret om forholdet er av en slik karakter at det vil fremstå urimelig om det ikke får betydning også for samfunnet som sådan ved at tilskuddet blir nektet eller trukket tilbake. Forhold begått av en person tilknyttet samfunnet, men som samfunnet overhodet ikke var kjent med eller ikke med rimelighet burde vært kjent med, kan som et utgangspunkt ikke gi grunnlag for å nekte tilskudd.

Bestemmelsen gir grunnlag for at tilskudd *kan* nektes. Det innebærer at forvaltningen må vurdere konkret om tilskudd skal nektes når det foreligger forhold som nevnt i § 6, herunder om tilde-

ling av tilskudd etter en helhetsvurdering vil fremstå som urimelig. Tilskuddsforvalteren må dermed utvise et skjønn. Et krav om tilskudd kan avslås fullstendig, dvs. at hele tilskuddet det aktuelle året holdes tilbake, eller tilskuddet kan avkortes etter en konkret vurdering. Det samme gjelder et eventuelt krav om tilbakebetaling, se nedenfor. I noen tilfeller vil det være urimelig inngripende å nekte tilskudd eller kreve tilbakebetaling. Det vil kunne ha betydning om tros- eller livssynssamfunnet ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget et forhold som for eksempel er begått av en ansatt, eller om samfunnet faktisk har iverksatt tiltak for å hindre uønsket opptreden eller at handlinger gjentas.

Bevisbyrden for at et tros- eller livssynssamfunn har opptrådt i strid med vilkårene for tilskudd i første eller andre ledd, vil påhvile den instansen som skal forvalte tilskuddsordningen og føre tilsyn med at tros- og livssynssamfunnene oppfyller sine plikter etter loven, se punkt 18.4 og lovforslaget § 8. En eventuell dom i en straffesak er ikke avgjørende for spørsmålet om å nekte tilskudd etter loven her. Tilsynsmyndigheten skal gjøre en selvstendig vurdering av om tilskudd skal nektes.

Beskrivelsene av de ulike forholdene som kan føre til tilskuddsnekt, kan overlappe hverandre, og et konkret forhold kan derfor dekkes av flere av alternativene. I de særlige merknadene til lovforslaget § 6 er de ulike alternativene nærmere beskrevet, og det er gitt eksempler på konkrete forhold som kan rammes av ordlyden.

Departementet foreslår også at tilskudd skal kunne kreves tilbakebetalt dersom et samfunn på opptrer i strid med kravene som er gitt i eller i medhold av loven. Det følger av lovforslaget § 5 femte ledd at et tros- eller livssynssamfunn når det fremmer krav om tilskudd, skriftlig skal bekrefte at det er kjent med og vil overholde vilkårene for tilskudd.

Lovforslaget tar sikte på å konkretisere det gjeldende kravet om at tros- og livssynssamfunn skal følge «rett og moral» ved å liste opp forhold som vil bryte med samfunnets forventninger til tilskuddsmottakende tros- og livssynssamfunn på en slik måte at tilskudd bør nektes. Når gjeldende rett er uklar, kan de nye bestemmelsene komme til å bety en skjerping i praksis. Departementet foreslår at Kongen skal fastsette forskrifter om gjennomføringen av bestemmelsene i lovforslaget § 6.

Konkretiseringen tar på den ene siden sikte på å lette tilsynet med tros- og livssynssamfunnene

og på den andre siden at samfunnene i større grad skal kunne forutse sin rettsstilling. Formuleringene vil likevel måtte inneholde elementer av skjønn. Formålet med lovforslaget § 6 er å beskytte andres rettigheter og friheter. Også her er det foretatt en avveining av rettigheter. Vilkårene for tilskudd skal ikke være et middel for å begrense handlingsrommet for tros- og livssynssamfunnene når det kommer til ulik teologisk syn og verdissyn. Som det klare utgangspunkt, skal det være plass til ulike oppfatninger om hva som er det moralske eller verdimessige «riktige» eller foretrukne. Derfor er adgangen til å nekte tilskudd begrenset til slike krenkelser som nevnt over.

Som nevnt ovenfor er forbudet mot diskriminering ikke til hinder for at et samfunn forskjellsbehandler dersom vilkårene for forskjellsbehandling er oppfylt.

I den grad kravene som stilles, skulle gripe inn i selve religions- eller livssynsutøvelsen, er de likevel etter departementets syn saklige, objektive og rimelige begrensninger i retten til å motta tilskudd.

Bestemmelsene i lovforslaget § 6 som gir grunnlag for å nekte statstilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, er i forslaget også gjort gjeldende for Den norske kirke, jf. § 14 femte ledd. Brudd på vilkårene i § 6 kan føre til at statstilskuddet til Den norske kirke reduseres, og det må da gjennomføres på en slik måte at tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn ikke påvirkes, for eksempel som et krav om tilbakebetaling.

Blant annet i lys av høringen vil departementet i denne omgangen ikke gå videre med forslaget om at tros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd. Det ble i høringen pekt på at et forbud mot uønsket utenlandsfinansiering vil være svært vanskelig å

avgrense rettslig og å utøve i praksis. Det ble også holdt fram at det kan være uklart hvilken forståelse av retten til tros- og livssynsfrihet det er som skal legges til grunn, og også hvilke begrensninger et forbud vil legge på norske trossamfunns adgang til å samarbeide med trossamfunn i de aktuelle statene. Det vises også til redegjørelsen i Prop. 1 S (2016–2017) s. 132–134, se punkt 17.3.4 ovenfor. Denne redegjørelsen pekte blant annet på at det i dag ikke finnes noen god oversikt over hvor utbredt ulike typer utenlandsk finansiering av trossamfunn i Norge er, og at det er vanskelig å ha en oppfatning om hvordan et forbud vil slå ut for ulike trossamfunn.

Departementet vil i stedet vurdere hvordan en kan sikre åpenhet om utenlandske donasjoner til tros- og livssynssamfunn som mottar offentlig støtte. Det vises til lovforslaget § 7 og kravene til registrerte tros- og livssynssamfunn om å avgi årsrapport og revidert regnskap. I forslaget til § 7 tredje ledd pålegges samfunnet å opplyse særlig om eventuelle bidrag det har mottatt fra utlandet, og formålet med den særlige opplysningsplikten er å sikre åpenhet om slike bidrag. Fylkesmannen vil kunne ettergå opplysningene samfunnet har gitt, for å kontrollere om de er fullstendige og riktige, jf. punkt 18.4 og lovforslaget § 8 annet ledd. Basert på informasjon som en kan hente inn gjennom denne ordningen, vil departementet vurdere ytterligere reguleringer. Departementet vil dermed komme tilbake til disse spørsmålene.

Reglene i lovforslaget §§ 4 og 6 forutsetter en vilje til åpenhet om indre forhold i tros- og livssynssamfunnene. Tros- og livssynssamfunn vil ikke kunne holde læredokumenter, liturgiske tekster, interne praksiser, rutiner og regelverk m.m. skjult for forvaltningen (og dermed heller ikke for offentligheten, jf. offentlighetsloven) når innholdet kan ha betydning for vurderingen av om samfunnet oppfyller registrerings- og tilskuddsvilkårene.

18 Forvaltning og rapportering

18.1 Gjeldende rett

18.1.1 Bruk av tilskudd

Etter gjeldende lovgivning skal trossamfunnene bruke tilskuddene til religiøse formål, mens tilskuddene til livssynssamfunn skal benyttes til formål som går inn under virksomheten som livssynssamfunn.

Hva som menes med «religiøse formål», er ikke nærmere definert i trossamfunnsloven eller forskriften, og det skal tolkes forholdsvis vidt. Lovens forarbeider gir grunnlag for å hevde at det med dette forutsettes at tilskuddene skal gå til finansiering av trossamfunnets virksomhet. Dissenterlovkomiteen uttalte følgende om trossamfunnenes bruk av tilskuddene (utredningen s. 89):

«Hvilke formål trossamfunnene vil nytte beløpene til innenfor sin virksomhet, må de for øvrig selv være herre over. De vil utvilsomt i alle tilfelle bare dekke en meget liten del av trossamfunnenes samlede utgifter til lokale, lønn til prest, til administrasjon m.v.»

I tråd med komiteens uttalelse har Justis- og politidepartementet uttrykt følgende i rundskriv nr. G-86/76 av 24. mai 1976:

«Når lovens § 19 fjerde ledd første punktum bestemmer at tilskuddene skal brukes til religiøse formål, er det kun for å knytte tilskuddene til utgifter som samfunnet har nettopp som trossamfunn.»

At livssynssamfunn skal bruke tilskuddene til formål som går inn under virksomheten som livssynssamfunn, samsvarer godt med dette.

18.1.2 Rapporteringskrav

Nåværende lovgivning fastslår at samtlige tros- og livssynssamfunn som får tilskudd, må sende inn årlige regnskap over bruk av tilskuddsmidler. Forskriftene krever at regnskapet skal være attestert av statsautorisert eller registrert revisor. Det er

ikke krav om revisorattestasjon når det statlige tilskuddet er under 100 000 kroner. I slike tilfeller skal trossamfunnet sende inn en regnskapsoversikt som er bekreftet av trossamfunnets styre eller utvalg. (Alle livssynssamfunn får i dag mer enn 100 000 kroner i statstilskudd på grunn av kravet om minst 500 tilskuddstellende medlemmer.)

Registrerte trossamfunn skal i tillegg til regnskapet sende inn en kortfattet årsmelding «om verksemda og om brigde i ting som er registrerte». Livssynssamfunn og uregistrerte trossamfunn er ikke pålagt en tilsvarende plikt til å rapportere om virksomheten.

Ståsett-utvalget anbefalte at terskelen for revisorbekreftelse av regnskapet ble hevet til 400 000 kroner (NOU 2013: 1 s. 356), og begrunnelsen var følgende:

«Kravet til revisorbekreftelse på alle tilskudd over 100 000 kroner kan synes strengt. Med utgifter til ekstern revisjon på i størrelsesorden minst 5 000 kroner, vil en stor del av den offentlige støtten gå med til revisjon. Til sammenlikning er det som generell regel for tilskuddsordninger under Kulturdepartementet i 2012 et krav om revisjonsplikt for tilskudd til drift på over 400 000 kroner.»

Videre tok utvalget til orde for at både tros- og livssynssamfunn ble pålagt å sende inn en «kortfattet årsrapport der en særlig får fram forhold som eventuelt har endret seg etter at første godkjenning ble gitt».

18.1.3 Gjeldende forvaltningsordning og Ståsett-utvalgets forslag

Førsteinstansbehandlingen av enkeltsaker om registrering av trossamfunn og tilskudd til tros- og livssynssamfunn er i dag spredt på de 10 fylkesmannsembetene. Barne- og familiedepartementet er klageinstans.

Arbeidsbyrden er ulikt fordelt fylkesmannsembetene imellom. Nesten ¼ (22 pst.) av de 826 tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunnene i 2018 var hjemmehørende i Oslo eller Akershus,

og 71 pst. av alle tilskuddstellende medlemmer tilhørte disse 180 samfunnene. Dette betyr at Fylkesmannen i Oslo og Akershus utbetalte 71 pst. av det samlede statstilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

Enkeltsaker om registrering og tilskudd kan by på krevende problemstillinger som fordrer både juridisk og religionsvitenskapelig kompetanse. Ståsett-utvalget mente at det på saksfeltet var behov for en vesentlig styrking av forvaltningens kompetanse og kapasitet, blant annet for å sikre likebehandling. Utvalget anbefalte derfor at oppgavene og ressursene ble samlet hos ett fylkesmannsembete, fortrinnsvis det daværende embetet i Oslo og Akershus.

I Danmark er det etablert et sakkyndig utvalg som gir råd og veiledning til myndighetene i saker om trossamfunn utenfor folkekirken. Sverige har hatt et eget utvalg, Nämnden för statligt stöd til trossamfund (SST), som har fordelt den offentlige støtten til trossamfunn utenom Svenska kyrkan, og gitt råd til myndighetene i spørsmål som angår trossamfunnene. Disse oppgavene er i Sverige fra 1. juli 2017 lagt til en nyopprettet instans, Myndigheten för stöd til trossamfund, som er en såkalt *enrådighetsmyndighet*. Også i Finland og på Island er det opprettet denne typen sakkyndige utvalg, jf. omtalen foran i kapittel 4.

Ståsett-utvalget tok opp forslag om opprettelse av en uavhengig, sakkyndig nemnd også i Norge, med det rådgivende utvalget i Danmark som forbilde. Nemnda skulle gi råd til myndighetene om godkjenning av samfunn, om eventuell tilbaketrekking av godkjenning m.m.

18.2 Forslag i høringsnotatet

18.2.1 Bruk av midler

Departementet uttalte i høringsnotatet at loven fortsatt burde inneholde en prinsippbestemmelse om hva statstilskuddet til tros- og livssynssamfunn kunne anvendes til, men mente begrensningen ikke burde formuleres for strengt. Departementet foreslo at de gjeldende reglene om dette i trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven skulle omformuleres til én felles regel som fastslår at tilskudd skal brukes til «tros- eller livssynsformål», dvs. å dekke drifts- og investeringsutgifter knyttet til samfunnets egen religiøse eller livssynsmessige virksomhet. Dette var i tråd med Ståsett-utvalgets forslag, jf. utvalgets lovforslag § 3-3 andre punktum.¹

¹ NOU 2013: 1 s. 423

18.2.2 Rapporteringskrav

Departementet foreslo i høringsnotatet at registrerte tros- og livssynssamfunn skulle pålegges å sende inn rapport om virksomheten hvert år. Det ble vist til at et slikt rapporteringskrav er vanlig i offentlige tilskuddsordninger, og at det ikke ville være uforholdsmessig i lys av tilskuddenes størrelse og statens behov for kontroll med virksomheten i samfunnene, blant annet i lys av vilkårene for tilskudd som samtidig ble foreslått.

Departementet uttalte videre at en ville vurdere nærmere om det burde stilles særskilte krav til rapportering på enkelte områder, for eksempel når det gjelder kvinners eller barns situasjon i trossamfunn, blant annet i lys av statens plikter etter Kvinnediskrimineringskonvensjonen og Barnekonvensjonen. Departementet mente likevel det var viktig at den generelle rapporteringsplikten i tilskuddsordningen ikke gjøres for omfattende. Det ble pekt på at tilskuddsforvalteren eventuelt også ville kunne be om særskilt rapportering dersom en ble kjent med konkrete forhold som for eksempel kunne føre til at tilskudd ble nektet. Rapporteringskravene ville departementet kunne komme tilbake til i arbeidet med forskrifter til loven.

Som nevnt tidligere foreslo departementet i høringsnotatet at bare tros- og livssynssamfunn med minst 500 medlemmer som har fylt 15 år, skulle kunne kreve tilskudd. Samtidig foreslo departementet at staten skulle overta kommunenes finansieringsansvar. Følgen av dette ville være at samtlige statstilskudd til tros- og livssynssamfunn ville overstige kr 400 000, om dagens tilskuddssats på rundt kr 1 000 per medlem legges til grunn.

På denne bakgrunnen foreslo departementet at samtlige samfunn som mottar tilskudd, skulle pålegges å sende inn regnskap som er revidert av statsautorisert eller registrert revisor, og det ble foreslått at revisor skulle ha plikt til å opplyse særlig om eventuelle bidrag til virksomheten fra utlandet.

18.2.3 Forvaltningsordning

Departementet sa seg i høringsnotatet enig i Ståsett-utvalgets vurdering av behovet for å bygge opp kompetanse og kapasitet hos de som skal forvalte ordningen. Det ble pekt på at en konsentrasjon av oppgavene hos én instans bedre vil kunne sikre likebehandling og innebære forenkling og forbedring. Departementet foreslo derfor, i tråd med Ståsett-utvalget, at forvaltningsoppgavene

etter den nye loven skulle samles hos ett fylkesmannsembete.

Det aktuelle fylkesmannsembetet ville etter dette kunne treffe avgjørelser i alle saker om registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, føre registeret over tros- og livssynssamfunn, føre kontroll med at samfunnene oppfyller sine plikter etter loven mv.

Departementet pekte dessuten på at også andre oppgaver enn behandling av enkeltsaker etter loven burde kunne legges til dette fylkesmannsembetet, for eksempel forvaltning av tilskudd til dialogtiltak på feltet. Etter departementets syn ville fylkesmannsembetet som sakkyndig instans på tros- og livssynsfeltet kunne få en veiledende og rådgivende funksjon overfor offentlige organer sentralt, regionalt og lokalt.

Med disse forutsetningene, og forslagene til blant annet vilkår for registrering og tilskudd, pekte departementet på at det vil være ytterligere behov for å bygge opp kompetanse og kapasitet hos forvalteren, blant annet for å føre tilsyn med at krav og vilkår er oppfylt. Departementet fulgte i høringsnotatet imidlertid ikke opp Stålnett-utvalgets forslag om opprettelse av en uavhengig, sakkyndig nemnd som skulle gi råd til myndighetene om godkjenning av samfunn, om eventuell tilbaketrekkning av godkjenning m.m.

Departementet ville etter forslaget i høringsnotatet selv være klageinstans for avgjørelser som treffes av fylkesmannen. Det ble foreslått at forvaltningsansvaret i loven ble lagt til departementet, og at oppgavene på ordinær måte ble delegert til det aktuelle fylkesmannsembetet.

18.3 Høringsinstansenes syn på forslagene om forvaltning

Et klart flertall av instansene som avga høringsuttalelse, støttet departementets forslag om at fylkesmannen skal treffe registrerings- og tilskuddsvedtak og føre tilsyn med tros- og livssynssamfunnens virksomhet. De fleste fylkesmennene sa seg enig i forslaget. Kun noen svært få av tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke sa seg uenig i forslaget, et klart flertall var enige, mens en del unnlot å uttale seg om saken. Et stort flertall av instansene i Den norske kirke, inkludert Kirkemøtet, støttet også forslaget.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus var blant instansene som støttet forslaget, men uttalte samtidig:

«Sett opp mot departementets forslag under kap. 17 imøteser vi retningslinjer for hvordan tilsynsmyndigheten skal utøves i praksis.»

Blant tros- og livssynssamfunnene som sa seg enige i departementets forslag, var det bare noen få samfunn som kommenterte spørsmålet. Misjonskirken Norge hadde følgende kommentar:

«Vi har ingen særskilte innvendinger mot forslaget, gitt at de anførsler vi har hatt til § 6.2 ledd, 2. punktum tas til følge. At det er departementet som til syvende og sist fatter vedtakene er selvsagt. Vi støtter også hjemmelen til å forvalte loven overføres til ett fylkesmannsembete og mener denne hjemmelen bør benyttes.»

Et klart flertall av instansene som uttalte seg, ga sin tilslutning til forslaget om at forvaltningsmyndigheten etter loven skal kunne samles hos ett fylkesmannsembete. Blant fylkesmennene var nesten samtlige enige i forslaget. Halvparten av tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke svarte at de var enige i forslaget, en svært liten andel var uenige, mens resten unnlot å svare. Forslaget fikk støtte fra et enda større flertall av instansene i Den norske kirke.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus støttet forslaget og ga følgende kommentar:

«Vi stiller oss positive til departementets forslag om at dette fagområdet blir lagt til et fylkesmannsembete. Skulle man gå inn for at sakene ble overført til dette embetet, så vil vi også være positive til det. Vi har på grunn av høyt saksantall, opparbeidet oss bred kompetanse på fagfeltet og har lang erfaring med å behandle komplekse saker. Vi mener også at vi med dette ville kunne fylle rollen som en sakkyndig instans som forslaget legger opp til. F.o.m. 01.01.19 vil det totale saksantallet øke ytterligere, da Fylkesmannen i henholdsvis Oslo og Akershus, Østfold og Buskerud slås sammen til et embete.»

Fylkesmannen i Hordaland uttalte:

«Fylkesmannen i Hordaland mener det er viktig for effektivitet, bedret kvalitet og styrket likebehandling av trossamfunnene at myndigheten ivaretas av kun ett fylkesmannsembete. De fleste trossamfunn av en viss størrelse og/eller som har en nasjonal utbredelse, har hovedsete i Oslo og får sine saker behandlet av Fylkesmannen i Oslo og Akershus i dag. Pr i

dag er det derfor naturlig å se på FMOAs opparbeidede kompetanse og allerede store saksvolum på trossamfunnsfeltet, som et godt argument for at dette embetet får det nye nasjonale ansvaret på feltet. Fylkesmannen i Hordaland vil likevel nevne at vi, som landets nest største fylkesmannsembete, også har høy kompetanse på feltet, har et forvaltningseffektivt system, og skal slå oss sammen med Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, som har utarbeidet trossamfunnsportalen, 1.1.2019. Vi ber med dette om å bli vurdert som en kandidat til det nye nasjonale ansvaret.»

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane sa seg også enig i forslaget, men uttalte samtidig blant annet følgende:

«Ei deling av forvaltningsansvaret mellom eit par embete på ulike stader i landet, kan vere fornuftig for å sikre at tilsyn med det enkelte trus- og livssynssamfunnet skjer på ein mest mogleg effektiv måte med omsyn til avstandar mm.»

STL støttet forslaget og uttalte:

«Det vil være en fordel både for staten og tros- og livssynssamfunnene at myndighetene samler forvaltningen på ett sted – i ett fagmiljø. Da blir det dessuten mulig å ansette både juridisk, økonomisk og religionsvitenskapelig kompetanse til å arbeide med dette.»

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter uttalte blant annet følgende i forbindelse med høringsnotatets forslag til vilkår for tilskudd:

«Også når det kommer til vilkårene for statstilskudd (ny § 6 og til dels § 3) er det nødvendigvis vanskelig å finne noen ideell regulering. Menneskerettslig er departementets innfallsvinkel om å tydeliggjøre vilkårene (i forhold til f.eks. dagens regulering) av hensyn til blant annet forutberegnelighet, likebehandling og ensartet praksis, en positiv innfallsvinkel. Samtidig er det vanskelig å se for seg vilkår som ikke vil etterlate noe rom for skjønnsmessige vurderinger.

For å bøte noe på utfordringene som kan følge med skjønnsutøvelse, er det positivt at departementet fremhever behovet for å bygge opp kompetanse og kapasitet på området – for eksempel ved å samle forvaltningen av regelverket hos ett embete.»

Fylkesmannen i Rogaland, som var det eneste embetet som ikke støttet forslaget, uttalte:

«Dette bør ligge hos fylkesmennene, eventuelt regionsvis. For effektiv gjennomføring av tilsyn og kontakt med trossamfunnene, for øvrig.»

Daru Salaam Islamic Centre var eneste tros- eller livssynssamfunn som var uenig i forslaget om å samle myndigheten hos ett embete, og bakgrunnen var at en da ville miste et regionalt kontaktpunkt:

«Regional kontakt er viktig for eksempelvis veiledning av samfunn om lovgivningen og dialog.»

Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo støttet heller ikke forslaget, men fakultetet var enig i at saksbehandlingen bør samordnes:

«Det teologiske fakultet støtter departementets ønske om å samordne saksbehandlingen på tros- og livssynsfeltet, men setter spørsmålstegn ved hensiktsmessigheten ved å legge forvaltningen av feltet til et fylkesmannsembete. Den foreslåtte støtteordningen vil utgjøre en betydelig del av Kulturdepartementets totale portefølje, og i likhet med de andre kjerneområdene som forvaltes av departementet, som frivilligheten, kunst- og mediefeltet er det naturlig at det opprettes en særskilt fagetat som kan sikre likebehandling og kvalitet i saksbehandlingen. Under en helhetlig evaluering av fylkesmennenes tilskuddsordninger utført i 1999 konkluderte Statskonsult med at hovedgrunnen til at tilskuddet til trossamfunnene forvaltes av fylkesmennene er at departementet ikke har et egnet direktorat til å forvalte ordningen (se Statskonsult, 1999. Mengde og mangfold – en gjennomgang av fylkesmannens tilskuddsforvaltning, Statskonsult rapport 1999: 3, punkt 5.1.4.). Ifølge Statskonsult gir den nåværende organiseringen av ordningen ingen av de særskilte fordelene som kjennetegner forvaltning under et fylkesmannsembete: «I forvaltningen av tilskuddsordninger som er rettet inn mot private og som er basert på objektive kriterier i tildelingen, nyttiggjøres i liten grad fylkesmannens konkurransefortrinn, enten det gjelder lokal kunnskap eller evne til helhetstenkning. Etter Statskonsults mening burde derfor forvaltningen av slike tilskudd prinsipielt kunne overlates til andre enn

fylkesmannen.» (Fra Statskonsult, 1999. Mengde og mangfold – en gjennomgang av fylkesmannens tilskuddsforvaltning, Statskonsult rapport 1999: 3, punkt 5.1.4.). Fakultetet er ikke enig i at avveiningene som pålegges forvaltningen i lovforslaget kan karakteriseres som «tradisjonell forvaltningsvirksomhet» (17.3). Dersom lovforslaget blir vedtatt i sin nåværende form vil det forutsette en helt annen kjennskap til og kontaktflate med tros- og livssynsfeltet enn dagens ordning. Dette gjelder hele lovforslaget, men i særlig grad kapittel 1 og 2, fra håndhevelsen av registreringskriteriene i §§ 1 og 3 og unntak fra disse, til håndhevelsen av unntaksbestemmelsene knyttet til beregningsgrunnlaget i § 4 og til tolkningen av de mange tilleggsvilkårene listet opp i § 6. Oppfølgingen av bestemmelsene om Den norske kirkes ordning i kapittel 3 representerer i seg selv et helt nytt forvaltningsområde, og forutsetter en kompetanse om kirkes historiske og samfunnsmessige rolle som går langt utover det som ligger til tradisjonell forvaltningsvirksomhet, ikke minst gitt de særskilte ordningene knyttet til Den norske kirke som landsdekkende folkekirke og endringene i forholdet mellom stat og kommune som er foreslått i høringsnotatet. En tverrdepartemental arbeidsgruppe foreslo allerede i 2000 at det burde opprettes et eget «overvåkingsorgan» og et «tverrdepartementalt råd» for forvaltningen av den nåværende lovgivningen og politikken på området, i samarbeid med Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (Kommunal og -regionaldepartementet, 2000. Tro og livssyn som grunnlag for tilskudd og offentlige funksjoner, punkt 12.3). Opprettelsen av en egen fagetat synes særlig viktig på tros- og livssynsfeltet, hvor departementet presiserer at man på generelt grunnlag vil måtte akseptere «at offentlige midler anvendes til formål som det vil være delte meninger om de etiske vurderingene av» (6.3.2.3). Slike etater er allerede opprettet i Finland, Sverige og Island, og de mange tilleggsoppgavene som legges til forvaltningsnivået i lovforslaget taler med tyngde for at opprettelsen av et lignende organ utredes også i Norge. Et slikt organ bør ikke bare stå for den ordinære forvaltningen av tilskuddsordningen, men bør også kunne tjene som spesialisert klageorgan, eventuelt som sekretariat for en nemndsordning der representanter for andre spesialiserte fagetater får anledning til å bidra i klagesaksbehandlingen.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttalte seg om departementets forslag om å be om særskilt rapportering som grunnlag for likestillingsarbeid i trossamfunnene.

«Utgangspunktet for et slikt arbeid [likestillingsarbeid] må være en kartlegging av tilstanden for likestilling i de ulike tros- og livssynssamfunnene. En slik oversikt er en forutsetning for å utarbeide egnede tiltak for å øke likestillingen. Vi ber derfor departementet vurdere å stille krav om likestillingsredegjørelse fra samfunn som mottar støtte. Det vil være naturlig at man i denne sammenheng redegjør særlig for likestillingssituasjonen når det gjelder kjønn og seksuell orientering, da det er vår erfaring at det er på disse grunnlagene spørsmål om diskriminering er mest aktuelle i tros- og livssynssamfunn.

Departementet uttaler under punkt 16.2.2 at den generelle rapporteringsplikten ikke bør gjøres for omfattende. Ombudet mener imidlertid at et krav om redegjørelse når det gjelder likestilling er viktig, hensett til statens forpliktelser etter Kvinnekonvensjonen, og ikke minst et rimelig krav, all den tid det er tale om frie midler til samfunnenes egen bruk, som tildeles uten særskilt aktivitet fra samfunnenes side. De kjente motargumentene som gjøres gjeldende for tilsvarende plikter for næringslivet kan ikke sies å være like relevante her.»

18.4 Departementets vurderinger

Formålet med tilskuddsordningen er å legge til rette for praktisk utøvelse av tro og livssyn, og det er da naturlig at loven krever at tilskuddsmidlene nettopp skal gå til slike formål. Etter departementets syn bør tros- og livssynssamfunnene ha frihet til å bruke tilskuddet til utgifter som har et «tros- eller livssynsmessig formål», dvs. å dekke drifts- og investeringsutgifter knyttet til samfunnets egen religiøse eller livssynsmessige virksomhet. Samfunnene bør pålegges å rapportere om bruken, se nærmere nedenfor. (Tilskuddsmidler vil selvsagt kunne brukes til å oppfylle rapporteringsplikten etter loven.)

Brukes tilskudd i strid med lovens forutsetninger, vil det være grunn for staten til å kreve de feilbrukte midlene tilbakebetalt, jf. lovforslaget § 6 tredje ledd.

Departementet har foreslått at antallskravet for registrering, sammenlignet med forslaget i høringsnotatet, reduseres til 50, jf. punkt 14.4 og

lovforslaget § 4, men mener likevel at forslaget om årlig rapportering og kravet om innsending av revidert regnskap bør opprettholdes. Etter dagens satser vil minimumsbeløpet for tilskudd ligge over 50 000 kr.

Sett hen til tilskuddsordningens formål og generelle frivillighetspolitiske mål om forenkling og avbyråkratisering av tilskuddsordninger, mener departementet at det er grunn til å vurdere unntak fra revisjonsplikten for tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd av en relativt beskjeden størrelse. Terskelen for når et slik unntak skal inntre, bør fastsettes i forskrift. I tråd med Stålssettutvalgets anbefalinger kan det være passende å gi unntak fra revisjonsplikten når statstilskuddet er lavere enn 400 000 kr. Departementet vil komme tilbake til dette i arbeidet med forskriftene til loven.

Etter departementets vurdering bør det pålegges tros- og livssynssamfunnene å opplyse særskilt om eventuelle bidrag fra utlandet i regnskapet. Omfattes tros- eller livssynssamfunnet av revisjonsplikten, vil opplysningene om utenlandsfinansiering kunne inngå i revisors oppdrag.

Departementet mener det fortsatt, i lys av statens plikt til å sikre likestilling og ikke-diskriminering, er grunnlag for å be tros- og livssynssamfunnene om årlig rapportering på likestilling, herunder både om tilstand og tiltak når det gjelder kjønn, og på tilgang til aktiviteter, styrende organer, verv og stillinger på alle grunnlag, og da særlig kjønn og seksuell orientering, se lovforslaget § 7 første ledd.

I tillegg vil departementet gi tilsynsmyndigheten adgang til å kunne be om rapportering om særskilte forhold, for eksempel om barns situasjon i tros- eller livssynssamfunnet, eller andre forhold som kan ha betydning for vurderingen av om tilskudd bør nektes, jf. kapittel 16 og lovforslaget § 6.

De foreslåtte kravene vil bety en økt rapporteringsbyrde for samfunnene. For at den samlede

belastningen ikke skal bli for omfattende, vil departementet legge til rette for praktiske forenklinger i rapporteringen. Departementet vil vurdere om en kan bygge videre på arbeidet som Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har påbegynt for å sørge for en forenklet mal for rapportering for samfunnene. Gjennom en forenklet mal vil samfunnene dessuten kunne motta veiledning, og dermed også større kunnskap og bevissthet, om disse rapporteringstemaene. I tillegg vil slik rapportering gi myndighetene økt kunnskap om og innsyn i likestillingssituasjonen i samfunnene og legge til rette for treffsikre tiltak internt i samfunnene.

Den norske kirkes rapporteringskrav fremgår av det årlige tilskuddsbrevet og er noe mer omfattende, jf. diskrimineringsloven § 26a andre ledd og regnskapsloven § 3-3a ellefte ledd.

Departementet foreslår at oppgaven med å forvalte loven legges til departementet og at uttrykket «tilsyn» tas inn i lovteksten for å markere ansvaret for å følge opp og kontrollere tros- og livssynssamfunnene, jf. lovforslaget § 8. Som signalisert i høringsnotatet vil departementet legge opp til at forvaltnings- og tilsynsansvaret delegeres til fylkesmannen, og departementet mener at flere hensyn tilsier at forvaltnings- og tilsynsansvaret i større grad samles. Blant annet i lys av at flere embeter har vært slått sammen i den senere tiden, og at kravet til antall medlemmer for registrering som tros- eller livssynssamfunn foreslås satt til 50, tar departementet sikte på at ansvaret samles ved ett eller noen få embeter. Dette vil blant annet kunne bidra til effektiv og mer samordnet og ensartet utøvelse av forvaltnings- og tilsynsoppgavene. En slik organisering vil dessuten kunne styrke og utvikle embetenes faglige kompetanse. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om hvilket eller hvilke embeter som i tilfelle bør tildeles oppgaver, og fra hvilket tidspunkt dette i tilfelle bør skje.

19 Vigselsmyndighet

19.1 Gjeldende vigselsordninger og Ståsetts-utvalgets forslag

Vigselsordningene for Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene er i dag dels regulert i ekteskapsloven og dels regulert i kirke-loven, i trossamfunnsloven og i livssynssamfunnsloven.

Etter ekteskapsloven § 6 er det folkeregistermyndigheten som har ansvar for å prøve om ekteskapsvilkårene etter loven er oppfylt. Vilråene, og hvilke bevis som skal legges fram om at de er oppfylt, er nærmere beskrevet i loven kapittel 2.

Det framgår av ekteskapsloven § 12 at følgende på nærmere vilkår kan foreta vigsel etter loven:

- prest i Den norske kirke, og prest eller forstander i et registrert trossamfunn, eller seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn,
- ordførere, varaordførere og kommunalt ansatte eller folkevalgte som kommunestyret selv gir slik myndighet,
- norsk utenriktjenestemann,
- Sysselmannen på Svalbard, og
- særskilt vigsler oppnevnt av departementet.

Hvem som er «prest i Den norske kirke», følger av bestemmelser gitt av Kirkemøtet i medhold av kirke-loven. Hvilke samfunn som er «registrert trossamfunn» eller «livssynssamfunn som mottar tilskudd», og hvem som er «prest eller forstander» (heretter forstander) eller «seremonileder eller tilsvarende» i disse, avgjøres etter henholdsvis trossamfunnsloven, livssynssamfunnsloven og ekteskapsloven.

I kirke-loven § 31 første ledd heter det at «[i]ngen kan tilsettes som prest eller ordineres til preste-tjeneste i Den norske kirke uten å ha de kvalifikasjoner som fastsettes av Kirkemøtet». I forskrift om kvalifikasjonskrav for tilsetting som prest i Den norske kirke § 2 er det fastsatt alminnelige vilkår for tilsetting:

«Som prest kan tilsettes person som:

- a) er medlem av Den norske kirke og

- b) har rett til å bruke tittelen *candidata/candidatus theologiae* og
- c) innenfor eller utenfor denne graden har fullført praktisk-teologisk utdanning ved, eller godkjent av, et norsk teologisk fakultet og
- d) behersker norsk språk slik det kreves etter lov 11. april 1980 nr. 5 om målbruk i offentlig teneste.»

Etter forskriften §§ 3, 5 og 6 kan det gjøres unntak fra vilkåret i § 2 bokstav b, henholdsvis for personer med en teologisk eller kristendomsfaglig mastergrad, personer med en annen tilsvarende kompetanse som *candidata/candidatus theologiae* og personer med særlige kvalifikasjoner. Forskriften § 7 fastslår at statsborgere fra andre EØS-land som er autorisert av Kirkerådet etter forskrift om autorisasjon av prester i henhold til EØS-avtalen, og som oppfyller kravene i § 2 bokstavene a og d, også kan tilsettes.

Regler om hvem som kan være forstander, er gitt i trossamfunnsloven § 24. Vedkommende kan ikke være yngre enn 23 år eller eldre enn 75 år. Han/hun må leve et «heiderleg liv» og ha evne til å utføre sine plikter etter loven. I forskrift om registrerte og uregistrerte trossamfunn § 2 syvende ledd er det fastsatt at forstander «må ha tilstrekkelig kjennskap til det norske samfunn og tilstrekkelige kunnskaper i norsk språk til å kunne utføre lovpålagte oppgaver». Den som skal være forstander, må avgi en skriftlig erklæring om at han/hun vil utføre de lovpålagte- og hjemlede gjøremålene på samvittighetsfullt vis. Når fylkesmannen har akseptert erklæringen, er vedkommende godkjent som forstander og kan utøve tjeneste som dette. Etter trossamfunnsloven står forstander under tilsyn av fylkesmannen og under «same ansvar som offentlig tenestemann når det gjeld gjeremål som han er pålagt i eller med heimel i lov». Ved forsømmelse av de lovbestede pliktene kan fylkesmannen i medhold av trossamfunnsloven § 27 frata vedkommende retten til å gjøre tjeneste som forstander etter loven.

Med hjemmel i ekteskapsloven § 12 annet ledd har departementet gitt tilsvarende regler i for-

skrift om tildeling og tilbaketrekking av vigselsrett for seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn. For å bli godkjent må personen som livssynssamfunnet har innstilt som vigsler, erklære at han/hun vil utøve tjenesten i tråd med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov. Videre gjelder samme alderskrav som for forstandere i registrerte trossamfunn. Dersom godkjenning av vigsleren vil virke åpenbart støtende eller er i strid med offentlige interesser, kan fylkesmannen nekte å godkjenne. Forsømmer en vigsler sine lovpålagte eller -hjemlede plikter, kan fylkesmannen i medhold av forskriften § 4 frata vedkommende retten til å være vigsler.

Ekteskapsloven § 12 første ledd bokstav a innebærer at livssynssamfunn må ha minst 500 tilskuddstellende medlemmer for å kunne få vigselsrett. Dette følger av forskrift om tilskot til livssynssamfunn § 1 første ledd første setning, som lyder: «Livssynssamfunn med meir enn 500 medlemmer med rett til tilskot, jf. § 5 i lova, kan krevje årleg tilskot frå statskassa.» For registrerte trossamfunn stilles det ikke et eksplisitt antallskrav i trossamfunnsloven eller dens tilhørende forskrift.

Ifølge § 9 i Tjenesteordning for menighetsprester, som Kirkemøtet har fastsatt med hjemmel i kirkeloven § 31 fjerde ledd, har prester i Den norske kirke «ett eller flere sokn som tjenestedistrikt (særskilt arbeidsområde) og hele prostiet som tjenestedistrikt, med mindre det følger av arbeidsavtale at tjenestedistriktet skal være en avgrenset del av prostiet». Etter tjenesteordningen § 11 første ledd, som sier at «[e]nhver menighetsprest har rett til innenfor sitt tjenestedistrikt å utføre kirkelige handlinger som ønskes forrettet av dem», er vigselsretten stedlig avgrenset til prestens tjenestedistrikt. Det følger av tjenesteordningen § 12 at en prest i Den norske kirke kun kan vie utenfor tjenestedistriktet med samtykke fra vedkommende sokneprest, prost eller biskop.

Etter trossamfunnsloven § 14 må trossamfunn som vil bli registrert, oppgi «namn og arbeidskrins» til hver forstander. Vigselsretten har på dette grunnlaget vært begrenset til å gjelde innenfor forstanderens tjenestedistrikt. Det er ikke gitt særskilt hjemmel i ekteskapsloven for at forstandere skal kunne vie utenfor eget tjenestedistrikt. En tilsvarende stedlig avgrensning gjelder ikke for vigselsretten i livssynssamfunn.

I Barne- og familiedepartementets rundskriv Q-20/2016 om ekteskapsloven står det blant annet følgende om forstanderens tjenestedistrikt og vigselsrett:

«Hva som menes med tjenestedistrikt kan ofte være uklart, da et tjenestedistrikt ofte ikke omfatter et klart avgrenset geografisk område. Utgangspunktet for den stedlige vigselskompetanse er det som er oppgitt i registermeldingen til trossamfunnet. Et slikt utgangspunkt kan imidlertid være svært komplisert og uoversiktlig ettersom trossamfunn er av ulik størrelse, organisering og utbredelse. [...] Registreringen og hva som skal oppgis i registreringen har i enkelte tilfeller skapt uklarheter. Et trossamfunn kan f.eks. bestå av kun en menighet, eller det kan bestå av flere menigheter, enten i et fylke eller i en større region. Et trossamfunn kan også være landsdekkende, da denne organisasjonsformen kan være mest hensiktsmessig på grunn av lavt medlemstall. En prest/forstander i et registrert trossamfunn kan vie utenfor sitt distrikt så lenge trossamfunnets godkjente vigselsrituale benyttes. Vi forutsetter imidlertid at dersom det er behov for å bruke en annen menighets lokaler, avtales dette med den lokale menighet, slik det også gjøres innenfor Den norske kirke.»

Etter ekteskapsloven § 12 er det et vilkår for vigselsrett at «Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap». Kongens myndighet er delegert til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Den norske kirkes vigselsritual har vært fastsatt av Kongen, i senere år av Kirkemøtet, først etter delegasjon fra Kongen og fra 2012 på selvstendig grunnlag, se punkt 20.3.1. Etter ekteskapsloven § 16 tredje punktum er «ekteskap ikke inngått» dersom «prest i Den norske kirke ikke har fulgt gjeldende liturgi».

Vigslere i tros- og livssynssamfunn har i utgangspunktet en plikt til å vie når brudefolkene oppfyller ekteskapsvilkårene i ekteskapsloven kapittel 1. Vigsleren kan i slike tilfeller kun nekte vigsel hvis én av nektingsgrunnene i ekteskapsloven § 13 foreligger. Loven § 13 lyder:

«En vigsler som nevnt i § 12 bokstav a, kan nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene ikke er medlem av trossamfunnet eller livssynssamfunnet, eller ingen av dem tilhører menigheten.

En kirkelig vigsler kan også nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene er skilt og den tidligere ektefellen lever, eller dersom brudefolkene er av samme kjønn.»

Et flertall i Ståsett-utvalget (10 av 15 medlemmer) foreslo prinsipielt at Den norske kirke og andre

tros- og livssynssamfunn ble fratatt vigselfretten, og at det ble innført sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning. Flertallet mente at det både er prinsipielt og praktisk uheldig at det rettslige og det tros- eller livssynsbaserte elementet i ekteskapsinngåelsen inngår i én og samme handling.

Juridisk sett er ekteskap en verdslig handling, påpekte flertallet. Sammenblandingen av de livssynsmessige og de verdslige sidene av ekteskapet som finner sted ved at vigselfretten er delegert til tros- og livssynssamfunnene, er ifølge flertallet egnet til å skape uklarhet om ekteskapets rettslige karakter og om ektefellenes rettigheter og plikter. Flertallet fremholdt også at dagens ordning kan reise tvil om staten legitimerer diskriminering av homofile og kvinner. Sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning vil etter flertallets syn «tydeliggjøre at ekteskapet er en nasjonal rettslig ordning som er felles for alle, uavhengig av tro, livssyn eller etnisk bakgrunn, og som dermed ivaretar likebehandling av alle norske borgere» (NOU 2013: 1 s. 205).

Mindretallet, som ønsket en videreføring av dagens ordning, var enig i at det kan være enkelte prinsipielle utfordringer ved dagens ordning, men mente at «de ikke er tungtveiende nok til å endre en ordning med dype røtter i det norske samfunnet som fungerer godt». Mindretallet anførte at tros- og livssynssamfunnenes vigselfritualer beholder en mer betydningsfull posisjon dersom de har en offentligrettslig virkning, og at det for mange vil være lettere å markere høytideligheten, gleden og alvorret ved ekteskapsinngåelsen ved å vie seg i et tros- eller livssynssamfunn enn ved en sivil ekteskapsinngåelse. Ifølge mindretallet taler også praktiske og økonomiske argumenter, blant annet behovet for å investere i egnede lokaler over hele landet, for å beholde dagens ordning.

Når det gjelder utfordringene ved gjeldende ordning som flertallet viste til, framholdt mindretallet at enhver vigself med offentligrettslig virkning i tros- og livssynssamfunnene forplikter dem til å anerkjenne norsk ekteskapslovgivning. Mindretallet så det som mest hensiktsmessig å arbeide med utfordringene uten å gå bort fra dagens vigselfordning, for eksempel gjennom informasjons- og tilsynstiltak (NOU 2013: 1 s. 206).

Utvalget vurderte også hvilke krav som burde stilles ved en eventuell videreføring av delegert vigselfrett til tros- og livssynssamfunn.

Et flertall i utvalget vektla hensynet til en forsvarlig håndtering av vigselfoppgavene og foreslo at tros- og livssynssamfunn må ha minst 500 medlemmer for å få vigselfrett. Mindretallet, som foreslo en minstegrense på 10 medlemmer, viste deri-

mot til at offentlige myndigheter hadde overtatt ansvaret for prøving av ekteskapsvilkårene, og at det derfor ikke var noen grunn til å la medlemstall være avgjørende.

Utvalget fant ikke grunn til å stille ytterligere og mer spesifikke krav til den som skal være vigselfer i tros- og livssynssamfunn, og foreslo at gjeldende regler om alder og personlig skikkethet ble videreført.

Et flertall i utvalget anbefalte at nektingsgrunnene i ekteskapsloven § 13 ble videreført, men at det stilles krav om likebehandling av menn og kvinner når grunnene praktiseres. Utvalget fant det rimelig å stille krav om likebehandling, ettersom samfunnene i slike tilfeller utfører en offentligrettslig handling. Utvalget tok samtidig til orde for å endre betegnelsen «kirkelig vigselfer» i ekteskapsloven § 13 til en mer nøytral betegnelse.

19.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet uttalte i høringsnotatet at det ikke fant tilstrekkelig tungtveiende grunner for en slik omlegging som flertallet i Ståsett-utvalget anbefalte. Departementet var i hovedsak enig i mindretallets begrunnelse og mente ordningen med vigselfrett for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn burde opprettholdes.

Forslaget i høringsnotatet om at tros- og livssynssamfunn måtte ha minst 500 medlemmer over 15 år for å bli registrert, innebar at antallsgrensen også ville gjelde for hvem som kunne gis vigselfrett.

Departementet mente videre at det var behov for en viss samordning og forenkling av regelverket, enten under ekteskapsloven eller under den nye loven om tros- og livssynssamfunn. Etter departementets syn burde det i forskrift etableres et felles regelverk om tildeling og tilbaketrekking av vigselfrett for vigselfere i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, der det materielle innholdet i gjeldende ordning i all hovedsak ble videreført. (Departementet foreslo ikke nye lovkrav til vigselferens kompetanse.)

Departementet så ikke behov for at ordningen for statlig godkjenning av vigselfere også skulle omfatte prestene i Den norske kirke, selv om prestene og biskopene som fører tilsyn med dem, ikke lenger var statsansatte. Kvalifikasjonskravene som stilles til den som skal ansettes som prest i Den norske kirke, ville uansett være mye strengere enn kravene det er aktuelt å stille til vigselfere i andre tros- og livssynssamfunn. Departementet mente at bestemmelser utover ekte-

skapslovens nåværende regler om prester i Den norske kirke fortsatt burde gis i eller i medhold av særskilt lovgivning om Den norske kirke, noe som i praksis ville innebære videreføring av reguleringen i Tjenesteordning for menighetsprester.

Departementet påpekte at med en samordning der de ulike vigselssakene kan få samme førsteinstans og samme klageinstans, kan både likebehandlings-, forenklings- og effektiviseringsgevinster oppnås. At regelverket vil bli mer oversiktlig, ville i seg selv være en forenkling både for samfunnene og forvaltningen.

Når det gjelder hvilken lov samordningen bør skjje under, skrev departementet:

«At det dreier seg om vigselfrett, som uansett må hjemles i ekteskapsloven, taler i utgangspunktet for at reguleringen også samordnes under ekteskapsloven.

Samtidig er det neppe hensiktsmessig å samle all regulering i ekteskapsloven – løsevet fra den nye loven om tros- og livssynssamfunn. Det vil for eksempel være uheldig dersom et samfunn som er blitt nektet registrering og tilskudd etter den nye loven fordi den ikke anses å være et tros- eller livssynssamfunn, senere kan få vigselfrett som et tros- eller livssynssamfunn.»

Videre mente departementet at likebehandlings- og forenklingshensyn talte for at den som blir godkjent som vigselfer i et tros- eller livssynssamfunn utenom Den norske kirke, etter loven burde kunne foreta vigselfer i hele landet. Departementet presiserte at tros- eller livssynssamfunnet selv ville kunne avgrense den enkelte vigselfers stedlige kompetanse.

Departementet foreslo at gjeldende ordning for godkjenning av vigselfer ble videreført. Av likebehandlingshensyn tok departementet til orde for å utvide ordningen til også å gjelde Den norske kirkes vigselfer(er).

Nektingsgrunnene i ekteskapsloven § 13 ble foreslått videreført, men likevel slik at det ble tatt inn en ny regel som satte forbud mot en nektingspraksis som innebar forskjellsbehandling på grunn av kjønn.

Bestemmelsen i ekteskapsloven § 16 første ledd tredje punktum, som sier at et ekteskap er ugyldig dersom prest i Den norske kirke ikke har fulgt liturgi fastsatt av Kirkemøtet, ble foreslått opphevet. Departementet mente at det ikke lenger var behov for bestemmelsen etter at Den norske kirke hadde åpnet for vigselfer av likekjønnede.

19.3 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av dem som avga høringsuttalelse, var enig i at vigselfrett for tros- og livssynssamfunn bør videreføres. Tilslutningen til dette var vesentlig større blant de kirkelige høringsinstansene enn blant tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke. Kirkemøtet var blant instansene som støttet at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn fortsatt skal ha vigselfrett. Halvparten av tros- og livssynssamfunnene ga støtte til videreføring av vigselfretten, og nesten like mange uttalte seg ikke om spørsmålet. Nesten samtlige fylkesmenn (alle bortsett fra én) var også enig i at vigselfretten for tros- og livssynssamfunn bør videreføres. De fleste av kommunene svarte ikke på spørsmålet. Blant kommunene som ga uttrykk for en oppfatning om saken, sa nesten alle seg enig i at vigselfretten bør videreføres.

Borg bispedømmeråd uttalte:

«Borg bispedømmeråd ser svært positivt på at staten også i fortsettelsen vurderer vigselfordningene som en del av statens aktivt støttende tros- og livssynspolitikk, og dermed anerkjenner tros- og livssynssamfunnenes rolle som verdiformidlere og tradisjonsbærere.»

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) uttalte:

«Det er uenighet blant medlemssamfunnene i STL om tros- og livssynssamfunnene fortsatt skal ha vigselfrett. Det henvises derfor til det enkelte medlemssamfunns høringsvar.»

Norges Kristne Råd kommenterte ikke forslaget, ut over at de var enig i at vigselfretten bør videreføres.

STL Bergen uttrykte sin støtte til at vigselfretten videreføres og begrunnet dette med at

«Vigselfer er en sentral del av mange religiøse retninger. For mange er den religiøse siden av ekteskapsinngåelsen vel så viktig som den rettslige siden. Samfunnet bør respektere denne utbredte holdningen og fortsatte legge til rette for at tros- og livssynssamfunn kan kombinere den religiøse og verdslige siden av ekteskapsinngåelsen i én prosess og seremoni. Dette har blitt enda mer aktuelt når politikere mange steder står som de offentlige vigselferne og at offentlige vigselfer kan av mange bli oppfattet som en politisk handling, heller enn en

offentlig eller rettslig handling. Tros- og livssynssamfunn vil i denne situasjonen for troende stå som eneste utvei å få det som av mange oppfattes som en upolitisk vigsel.»

Misjonskirken Norge uttalte:

«Misjonskirken Norge er positiv til forslagene vedrørende at vigselretten skal videreføres og at vigselretten gjøres gjeldene for hele landet, uansett trossamfunnets virkeområde. Vi ønsker at ordningen fortsetter som i dag hvor det ikke er noe antallskrav på størrelsen på menigheten for å få vigselrett [...]»

Møre biskop, som også støttet videreføring av vigselretten, framholdt betydningen av at nektingsgrunnene i ekteskapsloven § 13 ble videreført:

«For vigslere i Den norske kirke er det avgjørende at samvittighetshensynet videreføres.»

Arendal kommune uttalte:

«Etter at kommunene har fått vigselansvar, vil det være en avlastning for kommunene at tros og livssynssamfunnene også har vigselrett. Hvis de mister denne vil de trolig oppsøke kommunen som livssynsnøytralt alternativ.»

Human-Etisk Forbund tok til orde for å innføre sivil vigsel som generell ordning, men begrunnet ikke standpunktet. Andre instanser som var uenige i at vigselretten for tros- og livssynssamfunn videreføres, argumenterte prinsipielt for standpunktet. Farsund kirkelige fellestråd skrev for eksempel:

«Vi mener det prinsipielt er viktig at den offentlige ekteskapsinngåelsen er et offentlig ansvar.»

Lom kyrkjelige råd uttalte:

«Ekteskap er en juridisk, statlig ordning og bør inngås i det offentlige rom. Tros- og livssynssamfunn bør fratras vigselretten, og tilby velsigelse.»

Andre vektla mer praktiske forhold. Meland søkeråd skrev at vigselordningen

«[b]ør vurderast avskaffa fordi det pressar kyrkjesamfunna til å endre praksis etter den rådande meining om samlivssformer. Det skapar for mykje indre splid i kyrkjesamfunna. Ein

kombinasjon av offentlig vigsel og forbønns-handling i ei kyrkje er vanleg i mange land og også fullt mogleg i Norge, sjølv om det ikkje er tradisjon for det.»

19.4 Departementets vurderinger

Ekteskapslovens vigselordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn har lange historiske røtter og fungerer i all hovedsak godt. De bekrefter tros- og livssynssamfunnene som verdiformidlere og tradisjonsbærere, og som arenaer for markering av sentrale overganger i livet.

Departementet mener at tros- og livssynssamfunn må være registrert for å kunne få vigselrett. For å bli registrert må tros- eller livssynssamfunnet etter lovforslaget være fast organisert og ha minst 50 tellende medlemmer.

Departementet foreslår en overgangsbestemmelse for en periode på inntil to år av hensyn til tros- og livssynssamfunn som har vigselrett etter gjeldende regler, men som ikke vil fylle vilkårene etter det foreslåtte nye regelverket, og planlagte vigslere i regi av disse, jf. lovforslaget § 23 tredje ledd.

Regelverket om tildeling og tilbaketrekking av vigselrett til personer i tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, som i dag er fordelt på to forskrifter hjemlet i henholdsvis trossamfunnsloven og ekteskapsloven, bør harmoniseres og samordnes i én forskrift med felles regler for tros- og livssynssamfunn. Departementet har kommet til at denne samordningen bør skje med hjemmel i trossamfunnsloven. Med en harmonisering og samordning av regelverket kan formodentlig både likebehandlings-, forenklings- og effektiviseringsgevinster oppnås. At regelverket vil bli mer oversiktlig, vil i seg selv være en forenkling både for samfunnene og forvaltningen.

Det materielle innholdet i gjeldende regelverk for tildeling og tilbaketrekking av vigselrett vil i all hovedsak bli foreslått videreført. Dette innebærer blant annet at vedkommende fortsatt må ha tilstrekkelig kjennskap til det norske samfunnet og tilstrekkelige kunnskaper i norsk språk til å kunne utføre sine plikter etter ekteskapsloven.

Dagens ordning med forstanders tjenestedistrikt som stedlig avgrensning av vigselretten, er både tungvint og uklar. I tillegg innebærer den ulik behandling av trossamfunn og livssynssamfunn. Departementet mener at både likebehandlings- og forenklingshensyn tilsier at den som blir godkjent som vigslere i tros- eller livssynssamfunn utenom Den norske kirke, etter loven skal kunne

foreta vigslere i hele landet. Dette er imidlertid ikke til hinder for at tros- og livssynssamfunnene selv, i likhet med Den norske kirke, avgjør at den enkelte vigslere skal utøve vigslersretten på et bestemt sted eller innen et avgrenset område av landet.

Departementet ser ikke behov for at ordningen for statlig godkjenning av vigslere også skal omfatte prestene i Den norske kirke, selv om prestene og biskopene som fører tilsyn med dem, ikke lenger er statsansatte. Kvalifikasjonskravene som stilles til den som skal ansettes som prest i Den norske kirke, vil uansett være mye strengere enn kravene det er aktuelt å stille til vigslere i andre tros- og livssynssamfunn. I utgangspunktet må den som skal ansettes som prest i Den norske kirke, ha fullført profesjonsstudiet i teologi.

Departementet foreslår at gjeldende praksis for godkjenning av vigslersritual videreføres. Bufdir vurderer i dag om et vigslersritual kan godkjennes på bakgrunn av ekteskapslovens vilkår for å inngå ekteskap. Departementet foreslår at godkjenning etter loven legges til Kongen, som vurderer videre delegering til Bufdir som i dag. Likebehandlingshensyn tilsier at Kongen også godkjenner Den norske kirkes vigslersritual(er).

Ekteskapsloven § 16 første ledd tredje punktum fastslår at «[e]t ekteskap er ugyldig dersom prest i Den norske kirke ikke har fulgt liturgi fastsatt av Kirkemøtet». Denne bestemmelsen har sin

bakgrunn i at man ønsket å unngå å komme i den situasjonen at en prest foretok en vigsel av et brudepar av samme kjønn etter det borgerlige vigslersritualet. Nå som Den norske kirke har åpnet for slike ekteskapsinngåelser, og har fastsatt sin egen liturgi for dette, er det ikke lenger behov for denne særlige ugyldighetsbestemmelsen. Departementet foreslår derfor at ekteskapsloven § 16 første ledd tredje punktum oppheves.

Nektingsgrunnene i ekteskapsloven § 13 foreslås i hovedsak videreført. Ståsett-utvalgets anbefaling om at nektingsgrunnene ikke kan praktiseres ulikt overfor menn og kvinner, følges imidlertid opp med forslag om en ny regel om forbud mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, se forslaget til nytt tredje ledd i loven § 13. Samfunnene utfører en offentligrettslig handling når de utfører vigslere, og det er derfor rimelig å stille krav om likebehandling av kjønnene. Statens forpliktelser etter Kvinnediskrimineringskonvensjonen (KDK) taler for å innføre et slikt forbud mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, jf. KDK artikkel 2 a og f og artikkel 5 a.

Departementet foreslår også at ordlyden i ekteskapsloven gjøres livssyns- eller religionsnøytral ved at «kirkelig vigslere» og «menigheten», som benyttes i loven § 13, erstattes av mer nøytrale eller dekkende uttrykk, se forslaget til ny ordlyd i § 13 første og andre ledd.

20 Rammelovgivning for Den norske kirke

20.1 Innledning

Kirkeloven inneholder i dag relativt omfattende lovgivning om Den norske kirke. Loven ble vedtatt i 1996 og markerte den gangen en foreløpig avslutning av reformarbeidet som hadde utgangspunkt i Stortingets behandling av St.meld. nr. 40 (1980–81) *Om stat og kirke*. Den gjeldende kirke-loven ble dermed vedtatt innenfor de grunnlovsmessige rammene i den gamle statskirkeordningen, som blant annet omfattet Kongens kirkestyre. Loven ble imidlertid justert noe i forbindelse med grunnlovsendringene i 2012 (regler om tilsetning av biskoper og proster i kirkelige organer og regler om kirkelige valg) og i 2016–2017 for å etablere Den norske kirke som et eget rettssubjekt, se nærmere i kapittel 2 i meldingsdelen.

Den gjeldende kirkeloven er forenlig med rammene som Grunnloven nå legger for lovgivning om Den norske kirke. Etter departementets syn er det likevel behov for å gjøre omfattende endringer i lovgivningen om Den norske kirke, først og fremst for å gi Den norske kirke større frihet til å fastsette egen organisering mv. på et mer selvstendig grunnlag. Kirkeloven legger i dag relativt klare føringer for hvordan Den norske kirke skal organiseres, og hvordan den skal drive sin virksomhet.

Soknene er egne rettssubjekter, og som nevnt er Den norske kirke fra 2017 etablert som et selvstendig rettssubjekt. Soknene kan ikke løses fra Den norske kirke. Kirkeloven – supplert av regelverk som er vedtatt av Kirkemøtet – holder sammen og balanserer ulike elementer i kirkens selvforståelse. Den gjeldende loven regulerer for eksempel forholdet mellom de ulike kirkelige rettssubjektene og relasjonene mellom lokale, regionale og nasjonale kirkelige organer. Den har også regler av betydning for forholdet mellom Den norske kirke som demokratisk størrelse og som trossamfunn, blant annet samvirket mellom det «allmenne prestedømme» som alle dømte har del i, og den særskilt innrettede lære- og preste-tjenesten.

Departementets lovforslag innebærer en relativt omfattende nedskalering og forenkling av lov-

bestemmelsene om Den norske kirke, slik at lovgivningen tydeligere skal begrense seg til å fastsette de sentrale bestemmelsene om Den norske kirkes «ordning», jf. Grunnloven § 16 tredje punktum. Formålet med lovgivningen skal først og fremst være å legge organisatorisk til rette for at Den norske kirke «forblir Norges folkekirke». Dessuten vil en slik nedbygging av den særlige lovgivningen om Den norske kirke innebære større selvstendighet for Den norske kirke og dermed mer lik behandling med andre tros- og livssynssamfunn.

Departementet har ikke et mål om å forrykke den gjeldende balansen mellom ulike elementer i kirkeordningen. Lovgivningen, inkludert finansieringsordningen, bør legge til rette for at Den norske kirke kan treffe beslutninger om kirkens organisering på et mer selvstendig grunnlag enn i dag. Da er det heller ikke til å unngå at Den norske kirkes egne organer vil måtte ta et større ansvar for selv å videreføre en ønsket balanse mellom ulike elementer i eller perspektiver på kirkens organisering, eller eventuelt gjøre endringer i myndighetsfordeling mv. Etter departementets syn er det Kirkemøtet som Den norske kirkes øverste representative organ som vil måtte beslutte om myndighetsfordelingen i Den norske kirke, men innenfor visse rammer som lovgivningen bør angi.

Det kan være krevende å utforme en lovgivning om Den norske kirke som fra statens side angir et adekvat rettslig grunnlag for at Den norske kirke kan videreføres som folkekirke, og som samtidig tar tilbørlig hensyn til Den norske kirkes selvstendighet, trosfrihet og selvforståelse, og som bidrar til tilstrekkelig likebehandling med andre tros- og livssynssamfunn.

For å finne fram til en hensiktsmessig balanse mellom ulike perspektiver på reguleringen, har departementet lagt særlig vekt på signaler om lovgivning som Den norske kirke har gitt gjennom vedtak i Kirkemøtet. Samtidig har naturligvis også andre innspill i høringen fra instanser både innenfor og utenfor Den norske kirke lagt grunnlag for utforming av forslaget til ny lovgivning.

20.2 Tidligere forslag om rammelovgivning for Den norske kirke

Gjønnes-utvalget fremmet i sin utredning forslag til kirkelige lovreformer som langt på vei er i samsvar med det som departementet foreslår her, eller som allerede er gjennomført som følge av kirkeforliket eller i den kirkelige forvaltningsreformen som ble gjennomført fra 2017. Utvalget anbefalte at den daværende kirkeloven skulle erstattes av en mer kortfattet rammelov etter – eller i forbindelse med – endringer i Grunnlovens statskirkeordning. Det ble ikke utformet et detaljert forslag til ny rammelov, men flertallet i utvalget mente at loven burde inneholde følgende elementer:

- en formålsbestemmelse som tydeliggjorde at det var den samme kirken som ble videreført
- en bekreftelse om at kirken som selvstendig trossamfunn avgjør alle spørsmål som har med lære, organisasjon, utnevning av ledere og virksomhet for øvrig
- en bestemmelse om at soknet er den grunnleggende enheten i kirken og forblir et eget rettssubjekt
- en bestemmelse om at Den norske kirke er et selvstendig rettssubjekt
- bestemmelser om at nærmere bestemt lovgivning for offentlige forvaltning fortsatt skal gjelde for kirken og dens organer
- bestemmelser om kommunens finansieringsansvar, om dette videreføres
- særskilte restriksjoner og prosedyrer for endringer av lovverket og for kirkeordningen som skal vedtas av kirkelige organer

Kirkemøtet behandlet i 2015 Kulturdepartementets forslag til lovendringer om omdanning av Den norske kirke til et eget rettssubjekt (KM sak 10/15). I all hovedsak ga Kirkemøtet sin tilslutning til forslagene. Kirkemøtets uttalelse inngikk som grunnlag for forslagene som ble framsatt i Prop. 55 L (2015–2016), og som ledet til endringene i kirkeloven med virkning fra 1. januar 2017, jf. omtalen i kapittel 3. Kirkemøtet uttalte samtidig følgende:

«Kirkemøtet ser på de foreslåtte endringene som et viktig skritt videre i relasjonen mellom stat og kirke. Samtidig vil Kirkemøtet uttrykke tilfredshet med at departementet har lagt vekt på at de foreslåtte endringene skal åpne for en videre utvikling mot rammelovgivning for Den norske kirke. I et neste skritt vil færre bestem-

melser om kirkens organisering, kirkelig myndighetsutøvelse og rettslig handleevne fastsettes i statens lovgivning om kirken.»

På bakgrunn av Kirkemøtets behandling av departementets lovforslag og kirkens eget arbeid med framtidig kirkeordning, traff Kirkemøtet samme år vedtak om ulike teologiske spørsmål vedrørende Den norske kirkes «grunnlag» (KM sak 4/15). Her drøftet Kirkemøtet hvilke elementer i kirkens teologiske og organisasjonsmessige basis som man mente det ikke uten videre ville være naturlig at ble regulert i lov, og som Kirkemøtet eventuelt selv ville kunne fastsette på selvstendig grunnlag, uten hjemmel i lov. I vedtaket bekreftet Kirkemøtet «at Den norske kirkes læregrunnlag, som består av Bibelen, Den apostoliske, Den nikenske og Den athanasianske trosbekjennelse, Den augsburgske bekjennelse av 1530 og Luthers lille katekisme videreføres og forutsetter at dette inkluderes i Den norske kirkes grunnlag». Kirkemøtet ba videre om at Kirkerådet, i samarbeid med Bispemøtet, arbeidet videre med Den norske kirkes «grunnlag» ut fra konkrete føringer.

I en egen sak (KM sak 11/15) drøftet Kirkemøtet dessuten behovet for ny lovgivning om Den norske kirke, og i denne saken traff Kirkemøtet vedtak om hva en framtidig rammelovgivning burde inneholde:

- «1. Kirkemøtet legger til grunn at det føres en tett dialog med staten om den fremtidige kirkelige lovgivningen for å avklare hvilke rammebetingelser som samsvarer med forståelsen av Den norske kirke som Norges folkekirke i tråd med Grunnloven § 16.
2. Kirkemøtet mener utgangspunktet for dialogen må være at lovgivningen inneholder nødvendige bestemmelser for å ivareta statlige og kirkelige behov.
3. Kirkemøtet mener det bør reguleres i en egen lov for Den norske kirke at:

Den norske kirke er en evangelisk-luthersk folkekirke.

Soknet som geografisk enhet og organisatorisk ramme for menigheten, skal være den grunnleggende enhet i Den norske kirke og ha status som selvstendig rettssubjekt slik som i dag.

Soknet skal som i dag være uløselig knyttet til trossamfunnet Den norske kirke.

Hvert sokn skal ha minst én kirke og være betjent av prest.

Det enkelte kirkemedlem skal kunne medvirke i styringen av Den norske kirke gjennom demokratiske ordninger.

Kommunens ansvar for å finansiere den lokale kirke videreføres.

Åpenhet, likebehandling og god forvaltningsskikk skal kjennetegne Den norske kirkes forvaltning på alle organisasjonsnivåer. Relevant innhold i dagens forvaltningslov, offentleglova og annet statlig lovverk videreføres og innlemmes i Den norske kirkes regelverk. Det samme gjelder ordninger for klagebehandling.

Den norske kirke har et nasjonalt rettssubjekt med Kirkemøtet som det øverste organ, og loven avklarer forholdet mellom dette rettssubjektet og soknene. [...]

Den norske kirke skal ha rett til å kreve medlemskap for kirkelig tilsatte og ombud og barneomsorgsattest i henhold til politiregisterloven for personer som lønnet eller ulønnet skal tilsettes, utføre oppgaver eller inneha til-litsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.

Demokratisk valgte representanter i Den norske kirkes organer gis rett til fri fra arbeid for å ivareta sine verv.

4. Som viktige aspekter ved Den norske kirkes samfunnsoppdrag videreføres ansvaret for gravferdsforvaltningen, og vigselfretten opprettholdes.
5. Kirkemøtet ber Kirkerådet utrede alternativer for hvordan forholdene mellom rettssubjektene i kirken skal reguleres og hvordan Kirkemøtets lovgivningsmyndighet overfor soknet skal forankres og avgrenses.»

20.3 Gjeldende rett og høringsnotatets forslag til lovregulering av Den norske kirke

20.3.1 Formålsbestemmelse, lære- og liturgimyndighet

Grunnloven § 16 omtaler Den norske kirke som «en evangelisk-luthersk kirke», og dette må primært forstås som en henvisning til det gjeldende læregrunnlaget. I tillegg bestemmer § 16 at Den norske kirke «forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten», og at det skal fastsettes nærmere bestemmelser i lov om «Kirkens ordning».

Kirkeloven § 1 sier at lovens formål er «å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge».

I høringsnotatet foreslo departementet som nevnt at de særlige bestemmelsene om Den norske kirke ble plassert i et eget kapittel i den felles loven om tros- og livssynssamfunn, og at kapitlet skulle innledes med en egen formålsbestemmelse for rammelovgivningen om Den norske kirke.

Departementet pekte i høringsnotatet på at hensynet til kontinuitet, til at Den norske kirke fortsatt skal være en evangelisk-luthersk kirke og forbli Norges folkekirke, kunnet tale for at lovgivningen om kirkens ordning burde inneholde en overordnet beskrivelse av Den norske kirkes identitet og organisasjon. Departementet viste til målformuleringene i statsbudsjettet (da Prop. 1 S (2016–2017) for Kulturdepartementet), utledet fra Grunnloven § 16, som blant annet uttrykte at Den norske kirke skal være landsdekkende og lokalt forankret, og at Den norske kirke skal være organisert i samsvar med demokratiske prinsipper og verdier. Disse målformuleringene er dessuten i samsvar med den kirkelige selvforståelsen som Kirkemøtet har gitt uttrykk for.

Etter departementets syn kunne en slik bestemmelse mest hensiktsmessig formuleres som en formålsbestemmelse for rammelovgivningen. Departementet viste også til den gjeldende formålsbestemmelsen i kirkeloven i § 1. Departementet foreslo at den nye formålsbestemmelsen skulle omtale Den norske kirke som en «evangelisk-luthersk folkekirke» og dessuten beskrive kirken som «demokratisk» og «landsdekkende».

Opplistingen av bekjennelsesskrifter i Kong Christian den Femtis Norske Lov fra 1687 Anden Bog, 1 Cap. (NL 2-1) har vært regnet som den rettslige forankringen av Den norske kirkes læregrunnlag. Bestemmelsen ble ikke endret i forbindelse med grunnlovsendringene i 2012. Det har historisk vært ulike oppfatninger om, og i tilfellet på hvilken måte, bekjennelsesgrunnlaget i NL 2-1 kan endres. Departementet har lagt til grunn at bestemmelsen i NL 2-1 ikke har grunnlovs rang, jf. Prop. 71 L (2011–2012) s. 27.

Kirkemøtet traff i 2015 (KM-sak 4/15) et foreløpig vedtak om Den norske kirkes læregrunnlag og har lagt opp til at læregrunnlaget skal vedtas formelt av Kirkemøtet i forbindelse med at lovgivningen om Den norske kirke bygges ned.

I høringsnotatet forutsatte departementet at det nå er Kirkemøtet som har myndighet til å beslutte om kirkens læremessige grunnlag, men fremmet likevel forslag om at Kirkemøtets myndighet skulle framgå eksplisitt av loven.

Liturgier for Den norske kirke ble tidligere fastsatt av Kongen med hjemmel i den da gjeldende bestemmelsen i Grunnloven § 16. Myndig-

heten ble på 1990-tallet delegert til Kirkemøtet. Da Grunnloven § 16 ble opphevet i 2012, ble det gitt en ny bestemmelse i kirkeloven § 24 andre ledd andre punktum om at Kirkemøtet fastsetter alle gudstjenstlige bøker i kraft av å være «øverste representative organ i Den norske kirke». Den gjeldende bestemmelsen om Kirkemøtets gudstjenstlige myndighet sikter mot å tydeliggjøre og bekrefte at Kirkemøtet besitter denne myndigheten i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ. Den er dermed utformet slik at liturgimyndigheten ikke tildeles Kirkemøtet av Stortinget. Liturgiene er uttrykk for kirkens lære, og Stortinget kan neppe regulere slike indre forhold i trossamfunnet Den norske kirke, heller ikke ved å tildele et kirkelig organ myndighet i slike saker.

I høringsnotatet påpekte departementet at det ikke er rettslig nødvendig å videreføre lovbestemmelsen om Kirkemøtets liturgimyndighet, men mente det heller ikke er nødvendig å oppheve den. Når det ellers i høringsforslaget var lagt opp til en viss regulering av Kirkemøtets myndighet, først og fremst for å tydeliggjøre forholdet mellom soknene og Kirkemøtets myndighet, mente departementet at bestemmelsen om liturgimyndighet kunne videreføres. Departementet anså det imidlertid ikke som hensiktsmessig å videreføre den særlige formuleringen om at Kirkemøtet har denne kompetansen «som det øverste representative organ i Den norske kirke». Det ble vist til at det også kunne gjelde for flere av bestemmelsene om Kirkemøtets myndighetsområder i lovforslaget at organet ikke får sin kompetanse fra loven, og departementet mente det ikke var nødvendig å avklare dette i alle enkeltheter.

Departementet foreslo videre at liturgibestemmelsen ble utvidet til også å presisere at Kirkemøtet fastsetter Den norske kirkes grunnlag og lære på trossamfunnets vegne.

20.3.2 Rettslig handleevne

Soknet er etter gjeldende rett den grunnleggende enheten i Den norske kirke og et selvstendig rettssubjekt, jf. kirkeloven § 2. En fundamental innskrenkning i soknets rettslige selvstendighet er at det ikke kan løses fra Den norske kirke. Soknets rettslige stilling ble klargjort da kirkeloven ble vedtatt i 1996. Soknets århundrelange historie, og særlig den faktiske utviklingen av kirkelig forvaltning de siste 20 årene, kan hevdes å innebære at soknet ikke lenger er avhengig av en særskilt lovbestemmelse for å opprettholde og hevde rettigheter og plikter som selvstendig rettssubjekt.

Den norske kirkes rettslige selvstendighet har en vesentlig kortere historie. Rettssubjektet Den norske kirke ble etablert ved lovendringene som trådte i kraft 1. januar 2017, se kirkeloven § 2. Dette innebærer ikke at Den norske kirke først da ble etablert som trossamfunn. Den norske kirke som korporasjon var heller ikke før 2017 helt uten rettslig handleevne, se Prop. 55 L (2015–2016) s. 8–9.

Departementet mente i høringsnotatet at bestemmelsene om både Den norske kirkes rettslige status og handleevne og den tilsvarende reguleringen av soknet bør føres videre i ny lovgivning. Selv om en kan hevde at soknet i alle tilfeller vil være å regne som et selvstendig rettssubjekt, foreslo departementet at lovbestemmelsene om soknet blir videreført for å unngå uklarhet. Likedan foreslo departementet at den særlige bestemmelsen om at soknet ikke kan løses fra Den norske kirke, blir ført videre. En fundamental premiss for departementets lovforslag var dermed at soknet fortsatt skulle være et selvstendig rettssubjekt. Departementet viste også til Kirkemøtets vedtak fra 2015 om at soknet fortsatt skal «være den grunnleggende enhet i Den norske kirke og ha status som selvstendig rettssubjekt slik som i dag» (sak KM 11/15). I høringsnotatet uttalte departementet ellers at det hadde merket seg at Kirkemøtet i samme sak hadde bedt Kirkerådet «utrede alternativer for hvordan forholdene mellom rettssubjektene i kirken skal reguleres og hvordan Kirkemøtets lovgivningsmyndighet overfor soknet skal forankres og avgrenses».

Departementet foreslo videre at loven skulle fastsette at Kirkemøtet som hovedregel opptre på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og at menighetsrådet opptre på vegne av rettssubjektet soknet. Lovforslaget overlot for øvrig til Kirkemøtet å fastsette hvilke organer Den norske kirke og soknet skal ha, både lokalt, regionalt og sentralt.

20.3.3 Kirkemøtets myndighet

Kirkeloven § 24 er i dag hovedbestemmelsen om Kirkemøtets sammensetning, oppgaver og myndighet. I tillegg er Kirkemøtet ved særlige lovbestemmelser gitt myndighet til å fastsette nærmere regler på en rekke områder, blant annet om kirkelige valg, om de kirkelige organenes virksomhet, om bruk av kirkebyggene og om tjenesteordning for ulike grupper av kirkelig tilsatte, også tilsatte som har soknets organer som arbeidsgiver.

I høringsnotatet ble det foreslått at hovedbestemmelsene om Kirkemøtets myndighet blir

samlet i en egen lovparagraf. Dette omfattet for det første den grunnleggende lære- og liturgimyndigheten i trossamfunnet. For det andre inneholdt forslaget en bestemmelse om at Kirkemøtet fastsetter nærmere regler om kirkens organisering, om kirkelig inndeling, om kirkelige organer og om valg til disse.

Departementet tok ikke stilling til om Kirkemøtet allerede i kraft av sin representative kompetanse, og uten særskilt hjemmel i lov, ville kunne fastsette nærmere regler for den kirkelige organiseringen og virksomheten. Det ble pekt på at Kirkemøtet i alle fall burde ha lovhjemmel for å kunne fastsette at andre organer enn Kirkemøtet og menighetsrådet skal representere henholdsvis rettssubjektet Den norske kirke og soknet.

For å avgrense Kirkemøtets kompetanse i forhold til soknets selvstendighet ble det foreslått tatt inn en bestemmelse om at Kirkemøtet ikke skal kunne treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det tilligger organer for soknet å avgjøre. Ordlyden tydeliggjorde dessuten at Kirkemøtet ikke kan anses som et organ for soknet i denne sammenheng.

I tillegg ble det foreslått noen særlige bestemmelser om Kirkemøtets myndighet til å gi regler på mer avgrensede områder, blant annet om forvaltning mv. av kirkebygg.

20.3.4 Kirkelig stemmerett og kirkevalg

Etter den gjeldende kirkeloven § 4 har alle kirke-medlemmer som senest i valgåret vil ha fylt 15 år og er bosatt i soknet, kirkelig stemmerett. Den samme bestemmelsen fastsetter at kirkelige valg skal holdes samtidig med og i umiddelbar nærhet av, valg til Stortinget eller fylkesting og kommune-styrer. Kirkemøtet har fått myndighet til å fastsette nærmere regler om kirkelige valg og om kirkelig manntall.

I høringsnotatet ble det lagt til grunn at det i Den norske kirke ikke vil være aktuelt å kreve annet enn dåp og en viss alder for å kunne bli medlem med stemmerett og valgbarhet. Departementet ba høringsinstansene særskilt vurdere behovet for å lovregulere stemmerett, og eventuelt valgbarhet, i Den norske kirke. Det var i høringsnotatet utformet et forslag til lovbestemmelse som var begrenset til å fastsette at medlemmer har stemmerett fra det året de fyller 15 år. Etter forslaget ville Kirkemøtet kunne gi utfyllende regler om valg i Den norske kirke. Departementet foreslo dessuten en særlig lovbestemmelse om at Kirkemøtet skulle kunne gi regler for å begrense valgbarhet og regulere uttreden av kir-

kelige organer. Slike bestemmelser finnes i dag i kirkeloven.

Med bakgrunn i konkrete formuleringer fra kirkeforliket, se punkt 2.5.2 i meldingsdelen, stiller kirkeloven i dag visse krav til gjennomføringen av kirkevalg for å sikre de kirkelige organenes demokratiske forankring og legitimitet. Det gjelder blant annet den nevnte reguleringen av tid og sted for kirkevalg i kirkeloven § 4, og departementet foreslo i høringsnotatet at en slik bestemmelse skulle videreføres for å gi denne ordningen et klart rettslig grunnlag også i det videre.

20.3.5 Prestenes og biskopenes tjeneste

Arbeidsgiveransvaret for prestene i Den norske kirke ble overført fra staten til det nye rettssubjektet for Den norske kirke med virkning fra 1. januar 2017. Et utgangspunktet for lovendringene som da trådte i kraft, var at det ikke var ønskelig å regulere Den norske kirkes arbeidsgivermyndighet mer omfattende enn det som følger av alminnelig lovgivning. Likevel ble det vedtatt visse særregler i lov for å sikre prestatjenestens relative selvstendighet og for å gi Kirkemøtet lovhjemmel til å vedta enkelte regler om prestatjenesten som også har virkning for prester i Den norske kirke som ikke er tilsatt i det nye rettssubjektet, se kirkeloven § 31.

I høringsnotatet la departementet til grunn at forutsetningene for de særlige reglene om prestatjenesten som ble vedtatt i forbindelse med utskillingen av Den norske kirke fra staten, ikke er vesentlig endret. Lovforslaget førte derfor videre både bestemmelsen om prestenes relative selvstendighet og bestemmelsene om at hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop.

Departementet vurderte det imidlertid ikke som nødvendig å videreføre en lovhjemmel for at Kirkemøtet fortsatt skal kunne gi regler om at en prest på visse vilkår kan fratras retten til å utføre prestatjeneste, og heller ikke for at Kirkemøtet fremdeles skal kunne vedta tjenesteordninger (instrukser) som også kan gjelde prester som ikke har Den norske kirke som arbeidsgiver.

20.3.6 Kirkebygg

Kirkeloven har i dag flere bestemmelser om kirker, dvs. kirkebygg. Loven fastslår blant annet at kirkene er «soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag», jf. § 17 tredje ledd. Denne regelen er ført videre fra gjeldende lovgivning. Soknet har eiendomsrett til kirkebygg-

get og hele den matrikulerte eiendommen som kirken står på.

Videre skal oppføring av ny kirke, ombygging, utvidelse og nedleggelse av kirke godkjennes av departementet, jf. kirkeloven § 21 fjerde ledd. I «spredtbygd område» er det ikke tillatt å bygge nærmere kirke enn 60 meter uten tillatelse fra departementet, jf. § 21 femte ledd. Departementet har delegert myndighet til biskopen til å tillate ombygging og utvidelse av kirker, og bygging nærmere enn 60 meter fra kirke i spredtbygd område. Biskopen skal likevel forelegge slike saker for Riksantikvaren når en kirke er bygget før 1850, eller dersom den er ført opp på Riksantikvarens liste over verneverdige kirker bygget etter 1850. Disse særlige saksbehandlingsreglene baserer seg altså på den myndigheten «kirkedepartementet» (nå Barne- og familiedepartementet) etter kirkeloven har hatt i kirkeforvaltningen.

Departementet pekte i høringsnotatet på at den gjeldende bestemmelsen i kirkeloven § 17 om eiendomsretten til kirkebygg kan vurderes som overflødig. Hovedregelen om at kirken er i soknets eie, er ikke omtvistet, heller ikke at andre løsninger kan følge av særskilt rettsgrunnlag. Departementet foreslo under tvil at bestemmelsen skulle videreføres i den nye loven.

Videre foreslo departementet i høringsnotatet en eksplisitt lovhjemmel for at Kirkemøtet skal kunne gi «regler om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond og om betaling for bruk av kirke». En slik bestemmelse vil gi Kirkemøtet hjemmel til å fastsette regler som kan avløse regler om forvaltning og bruk av kirker mv. som i dag er gitt i eller i medhold av kirkeloven.

Departementet pekte i høringsnotatet særskilt på at Kirkemøtet, i samråd og samarbeid med Riksantikvaren, eventuelt vil kunne fastsette saksbehandlingsregler mv. for å sikre at kulturminnefaglige hensyn fortsatt blir ivaretatt på en god måte i forvaltningen av kirkebyggene, ut over det som kan pålegges i medhold av kulturminnelovens gjeldende bestemmelser. Departementet mente det var viktig at det kommer på plass ordninger som kan sikre kirkenes kulturhistoriske verdier, og at det må etableres god dialog mellom Den norske kirke og kulturminnemyndighetene om disse spørsmålene.

I høringsnotatet understreket departementet at strategier og tiltak som kunne bidra til at kulturhistorisk verdifulle kirkebygg ble sikret et forsvarlig vedlikehold, måtte vurderes blant annet i lys av de rettslige og økonomiske rammene som ble fastsatt for Den norske kirke i en ny lovgivning,

ikke minst oppgavefordelingen mellom staten og kommunene på kirkens område.

20.3.7 Offentligrettslig lovgivning

Også etter utskillingen av Den norske kirke fra staten er forvaltningsloven og offentleglova gjort gjeldende for virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer, jf. kirkeloven § 38.

Det har vært hevdet at Den norske kirkes særskilte karakter og kirkens rolle i det norske samfunnet tilsier at reglene for det offentliges saksbehandling bør gjøres gjeldende for virksomheten i kirkens organer også dersom lovgivningen om Den norske kirke bygges ytterligere ned. I høringsnotatet pekte departementet imidlertid på at en slik regulering av virksomheten i Den norske kirke vil være såpass inngripende at den bare kan forsvares om det er tungtveiende saklige hensyn som tilsier det. Departementet viste til at Kirkemøtet har uttrykt ønske om at slike regler «videreføres og innlemmes i Den norske kirkes regelverk» (KM sak 11/15). På denne bakgrunnen fremmet departementet forslag om at det burde overlates til Kirkemøtet å fastsette om forvaltningsloven mv. skal gjelde for virksomheten i Den norske kirke. Blant annet for at det ikke skulle være noen tvil om Kirkemøtets kompetanse til å fastsette at slike regler eventuelt også ville gjelde for soknets organer, foreslo departementet at Kirkemøtets myndighet ble hjemlet i lov.

20.3.8 Rett til permisjon fra arbeid for å oppfylle møteplikt

Valgte medlemmer i kirkelige organer har i dag rett til permisjon fra arbeid etter regelen i arbeidsmiljøloven § 12-13. Denne bestemmelsen gir arbeidstaker «rett til permisjon fra arbeid i det omfang det er nødvendig for å oppfylle lovbestemt møteplikt i offentlige organer». Den samme regelen framgår av kirkeloven § 30, og den er der utvidet til også å omfatte møter i «utvalg oppnevnt av slikt organ». Kirkeloven etablerer både plikt til å ta imot valg og plikt til å møte i de aktuelle kirkelige organene.

Kirkemøtet har ment at også en framtidig rammelovgivning bør sikre at «demokratisk valgte representanter i Den norske kirkes organer gis rett til fri fra arbeid for å ivareta sine verv»¹.

Departementet pekte i høringsnotatet på forslaget om at Kirkemøtet skal fastsette hvilke organer Den norske kirke skal ha, og la til grunn at

¹ KM sak 11/15

Kirkemøtet også kan gi bestemmelser om møteplikt og stemmerett som avløser de gjeldende bestemmelsene i kirkeloven. Ut fra blant annet hensynet til likebehandling av alle tros- og livssynssamfunn mente imidlertid departementet at det på den ene siden ikke burde videreføres særbestemmelser om rett til permisjon fra arbeid for valgte medlemmer i Den norske kirkes organer, og på den andre siden heller ikke innføres slike regler for valgte ombud i alle tros- og livssynssamfunn.

20.3.9 Andre lovspørsmål – medlemskontingent, regnskapsføring og konkursbehandling

Da det nasjonale rettssubjektet for Den norske kirke ble dannet 1. januar 2017, ble det bestemt at regnskapsloven skulle gjelde, jf. kirkeloven § 25 fjerde ledd. Samtidig ble det i forskrift 4. oktober 2016 nr. 1167 fastsatt særlige bestemmelser om regnskapsføring av pensjonsforpliktelser. I høringsnotatet ble slike regler for rettssubjektet Den norske kirke foreslått ført videre. Departementet mente i høringsnotatet at regnskapsloven i framtiden også burde gjelde for soknene, slik at alle enhetene i Den norske kirke ville bli omfattet av samme regnskapsbestemmelser. I departementets høringsdokument til Kirkemøtet 2018 ble det imidlertid stilt spørsmål om dagens budsjett- og regnskapsordning for soknene – som er avledet av tilsvarende bestemmelser for kommunene – i stedet burde føres videre dersom kommunenes økonomiske ansvaret for Den norske kirke skulle bli beholdt.

I høringsnotatet la ellers departementet til grunn at dagens bestemmelser om at et sogn ikke kan tas under konkursbehandling eller åpne gjeldsforhandlinger etter konkursloven, skulle føres videre.

Departementet tok i høringen også opp forslag om å lovfeste Kirkemøtets adgang til å innføre medlemskontingent for medlemmer av Den norske kirke. Departementet så det ikke som aktuelt å pålegge Kirkemøtet å innføre medlemskontingent, men mente det var grunn til å presisere i lov at Kirkemøtet har en slik myndighet.

20.4 Høringsinstansenes syn på forslagene til lovregulering av Den norske kirke

20.4.1 Formålsbestemmelse, lære- og liturgimyndighet

Internt i Den norske kirke var det bred tilslutning til forslaget om at rammelovgivningingen for Den norske kirke skulle gis i form av et eget kapittel i trossamfunnsloven, med en egen innledende formålsbestemmelse. Et klart flertall av fellesrådene, menighetsrådene, biskopene og bispedømmerådene støttet forslaget.

Blant tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke var noen uenige i forslaget, mens flertallet unnlot å besvare spørsmålet. En del kommuner støttet forslaget, mens over halvparten unnlot å uttale seg.

Kirkemøtet uttalte:

«Kirkemøtet viser til at Kirkemøtet tidligere har gått inn for at Stortinget bør regulere Den norske kirke i en egen lov. Kirkemøtet har merket seg departementets konklusjon og tilbakemeldinger fra andre tros- og livssynssamfunn, blant annet i høringsuttalelsene fra Norges Kristne Råd og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, og vil derfor ikke problematisere at kirkeloven blir tatt inn i én felles og helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn.

Kirkemøtet er enig i at de materielle vurderingene av reguleringsbehovet vil være det samme enten «kirkeparagrafene» gis i en egen lov eller i et eget kapittel i en felles lov. Kirkemøtet mener at det da er avgjørende viktig å samle bestemmelsene som kun retter seg mot Den norske kirke i et eget kapittel i den nye trossamfunnsloven, for å ivareta Den norske kirkes behov for overordnede rammebestemmelser om kirkens «ordning».

Kirkemøtet støtter at det fastsettes en formålsbestemmelse for kapittel 3 om å legge til rette for at Den norske kirke forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke. Med 'landsdekkende' forstår Kirkemøtet den territorielle inndeling av Den norske kirke, som innebærer at alle nordmenn bor innenfor grensene til et geografisk sogn, uansett om de er medlemmer i Den norske kirke eller ikke. Formålsbestemmelsen i § 8 svarer godt til omtalen i Grunnloven § 16. Den er i tråd med Den norske kirkes egen målsetting, men må ikke forveksles med kirkens egen formålsformulering.

Kirkemøtet mener at formålsparagrafen for kapitlet om Den norske kirke også må bekrefte ansvaret for å ivareta samisk kirkeliv. Dette er en del av Den norske kirkes oppdrag som folkekirke. Kirkemøtet foreslår å føye til denne formulering: I dette inngår ansvar for samisk kirkeliv.»

Biskopen i Sør Hålogaland uttalte:

«Den norske kirkes egenart som folkekirke definert i Grunnloven tilsier at den bør ha et eget kapittel i Den nye loven. Det samme gjør Den norske kirkes historie i samfunnet og det høye antall medlemmer i forhold til folketallet i landet.»

Det teologiske menighetsfakultet (MF) hevdet at

«det er viktig at det innføres et eget kapittel med bestemmelser om Den norske kirke, og støtter også formålsbestemmelsen i forslaget til § 8. Ut fra hensynet til religionsfriheten kan det argumenteres for at bestemmelsene om Den norske kirke bør avgrenses til et minimum. På den andre siden vil den særstillingen Den norske kirke har som folkekirke medføre rettigheter og plikter det vil være behov for å definere nærmere i loven. Hvilket omfang rammeloven bør ha, og hvilke saksforhold som bør og ikke bør reguleres gjennom denne, må derfor utledes av en oppfatning av hvilke sider ved Den norske kirkes materielle eller immaterielle sider som er vesentlige for at den fortsatt forblir Norges folkekirke. MF støtter i hovedsak det omfang og valg av punkter som er foreslått i rammeloven.»

Norges Kristne Råd støttet forslaget, men ga følgende kommentar:

«NKR mener at det er et mål at Den norske kirke skal ha frihet som eget rettssubjekt og trossamfunn på linje med andre. NKR stiller spørsmålsteget ved om det er juridisk behov for alle detaljer i disse lovbestemmelsene og mener lovregulering av Den norske kirke bør holdes på et absolutt minimum. Vi ser imidlertid ikke bort fra at de utfra en kontekstuell tilnærming kan ha en mer pedagogisk funksjon.»

Samarbeidsrådet for tros- og livssyn hadde følgende merknad:

«STL* ønsker å understreke at det er et mål at Den norske kirke skal ha frihet som eget rettssubjekt og trossamfunn på linje med oss andre. Punktene 18–23 bør forenkles og forkortes. Der det er mulig bør de ulike elementene tas ut av loven og overlates til Den norske kirke. For eksempel er det ikke nødvendig at det i lovsform reguleres at Kirkemøtet kan fastsette evt medlemskontingent. Den retten har Kirkemøtet som øverste organ.

*Når det gjelder Den norske kirkes svar på spørsmålene som gjelder Den norske kirke vises det til Kirkerådets høringssvar.»

Human-Etisk Forbund uttalte:

«Ved å legge opp til ulike formål og detaljeringsnivå for støtten til Dnk og de øvrige tros- og livssynssamfunnene, åpner man på den ene side for forskjellsbehandling og på den annen side for en urimelig innblanding i indre kirkelige forhold også etter at Dnk har fått status som selvstendig rettssubjekt med de rettigheter og det ansvar dette innebærer. Sammenligner man forslaget til kapittel 2 og kapittel 3 blir dette påtakelig. Dette kan avhjelpes ved at alt som har med formål og finansiering å gjøre, for Dnk og for de øvrige, skrives sammen.

Videre mener vi det egne kapittelet som omhandler Dnk kan kortes ned betraktelig. Mye av det som står der er unødvendig detaljert og trenger ikke lovfestes fordi det allerede ligger til Dnk selv å fastsette disse tingene. Dermed vil man også komme nærmere målet om forenkling og mindre detaljstyring, som departementet ønsker. Kapittelet bør gis form av en overgangslov og oppheves etter maksimum 5 år. Det vil gi både staten og Dnk tid til å foreta de nødvendige endringer som sikrer at kirken fullt ut har selvbestemmelse over sin egen ordning og organisering.»

Nord-Hålogaland bispedømmeråd, med støtte av Kirkerådet og flere biskoper og bispedømmeråd, mente at det i

«formålsparagrafen for Den norske kirke bør presiseres at Dnk har et særlig ansvar for samisk kirkeliv.»

Sametinget uttalte følgende:

«Sametinget viser til at Den norske kirke generelt står betydelig sterkere i forvaltningsområdet for samisk språk enn på landsbasis. Same-

tinget forventer at det tas hensyn til samisk kirkeliv i Den norske kirkes arbeid og foreslår at hensynet til samisk kirkeliv blir innarbeidet i Den norske kirkes formålsparagraf, andre ledd, i trossamfunnsloven. Sametinget ønsker at en bestemmelse i retning av denne tas inn:

§ 8. Kapitelets formål

Den norske kirke skal legge til rette for et samisk kirkeliv. For samiskspråklige kirkelige tjenester gjelder reglene i og i medhold av sameloven.»

Kirkemøtet tok opp et tilknyttet spørsmål vedrørende samisk språk i sin høringsuttalelse:

«For å kunne følge opp sine forpliktelser om samiskspråklige tjenester ber Kirkemøtet om at Den norske kirke i den nye loven om tros- og livssynssamfunn får hjemmel til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret om samisk språk hos sine medlemmer, jf. folkeregisterloven § 3-1 q).»

Det var flere fellestråd som var opptatt av hva en folkekirke er, og hva dette innebærer for Den norske kirke. Dovre kyrkjelege fellestråd var ett av fellestrådene som mente at forslaget til formålsbestemmelse burde utdypes (flere fellestråd hadde lignende formuleringer):

«Folkekirken er etter vårt syn det som skjer i lokalkirken, i soknet, og det må legges til rette for en aktiv og levende folkekirke. Det er lokalkirka som er kirkens sentrum. Det er her ordet forkynnes, sakrament forvaltes, diakoni utføres, barn får trosopplæring, det kristelige liv vekkes og næres. Vi beklager at denne forståelsen av kirke ikke er med i lovforslaget.»

Eina menighetsråd formulerte et konkret endringsforslag:

«Ordlyden bør utvides til: Formålet med loven er å legge til rette for et aktivt engasjement og stadig fornyelse slik at Dnk forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke.»

Det var bred tilslutning blant høringsinstanser i Den norske kirke til forslaget om at Kirkemøtet skal fastsette kirkens grunnlag, lære og liturgi. Blant andre Kirkemøtet ga støtte til forslaget til utforming av lovbestemmelse om liturgimyndighet i Den norske kirke:

«Kirkemøtet viser til at dagens lovbestemmelse om Kirkemøtets liturgimyndighet er utformet slik at liturgimyndigheten ikke forstås som tildelt Kirkemøtet av Stortinget, men bekrefter at Kirkemøtet besitter denne myndigheten i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ. Kirkemøtet er enig i å videreføre bestemmelsen om liturgimyndighet som følge av at det i lovforslaget er lagt opp til en viss regulering av Kirkemøtets myndighet, først og fremst for å tydeliggjøre forholdet mellom soknene og Kirkemøtets myndighet.»

20.4.2 Rettslig handleevne

Det var bred tilslutning i høringen til at det fortsatt skal lovreguleres at soknene og Den norske kirke er selvstendige rettssubjekter. Et klart flertall av instansene som avga hørings svar, var enige i forslaget. Ca. en fjerdedel besvarte ikke spørsmålet. Oppslutningen var størst blant instansene i Den norske kirke: fellestrådene, menighetsrådene, biskopene og bispedømmerådene var i stor grad enige i forslaget. Et stort antall av de lokale instansene i Den norske kirke knyttet imidlertid forutsetninger til dette standpunktet ved kommentarer til hørings spørsmålet. I hovedsak handlet dette om at også kirkelig fellestråd burde lovfestes som et organ for rettssubjektet soknet, og at oppgavefordelingen mellom soknets organer og Den norske kirke sentralt måtte klargjøres i lov.

Kirkemøtet uttalte følgende:

«Kirkemøtet gir sin tilslutning til at soknens og Den norske kirkes rettslige handleevne videreføres gjennom lovutkastet § 9 annet ledd.»

Kirkemøtet støtter at Kirkemøtet opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og menighetsrådet på vegne av soknet, når det ikke er fastsatt i medhold av § 10 annet ledd at myndighet er lagt til et annet organ.

Kirkemøtet støtter at det fortsatt fastsettes i lov at soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke og ikke kan løses fra denne.

Kirkemøtet konstaterer at departementet har valgt å beholde en del bestemmelser om Kirkemøtets oppgaver og myndighet, mens soknets oppgaver følger av privat autonomi. Dette kan skape et inntrykk av ubalanse i lovens omtale av de to nivåene.

Kirkemøtet går derfor inn for at følgende formulering tas inn i loven: Soknets grunnleg-

gende oppgaver er å feire gudstjeneste, gi undervisning samt utøve diakoni og misjon.

Kirkemøtet legger til grunn at dette ikke gir føringer for utforming av kirkeordningen.»

KA hadde

«avgjørende og kritiske motforestillinger til utformingen av § 9 om Soknet og Den norske kirke. Selv om denne paragrafen bekrefter soknet og Den norske kirke som selvstendige rettssubjekt, så vil bestemmelsene i §§ 9 og 10 svekke både soknets nåværende rettslige stilling, soknenes økonomiske selvstendighet og organisatoriske handlingsrom. KA mener at Stortinget i lov bør videreføre flere bestemmelser som i dag beskriver soknets identitet, ansvar og oppgaver samt også enkelte andre spørsmål. Lovforslaget slik det nå foreligger svekker soknets selvstendighet som rettssubjekt.»

Sola kirkelige fellesråd mente høringsforslaget innebærer at

«Kirkemøte som representant for Den norske kirke som det sentrale rettssubjektet, gis tilnærmet uinnskrenket myndighet til å gi nærmere bestemmelser om kirkens organisering og virksomheten til alle kirkelige organer. Ettersom lovforslaget definerer både ett sentralt rettssubjekt og ett lokalt rettssubjekt for hvert sokn, er det uakseptabelt at balansen mellom disse ikke ivaretas tydelig i loven. Dette er to selvstendige rettssubjekt og dermed kan ikke Kirkemøtet som organ for rettssubjektet Den norske kirke ha myndighet over soknet og menighetsrådet som organ for soknet. På denne bakgrunn må rammen for soknets oppgaver og myndighet fastlegges i loven på samme måte som rammen for Kirkemøtets oppgaver og myndighet fastlegges i loven.

[...]

Etableringen av ordningen med kirkelige fellesråd med tydelig juridisk handleevne har vært avgjørende for å sikre en profesjonell oppfølging og forvaltning av kirkens personell, økonomiske ressurser og eiendom. Det må derfor gis en tydelig lovhjemmel som sikrer at rettssubjektet soknet fortsatt kan velge å ha et felles styringsorgan på kommunalt eller interkommunalt nivå. Dette må gjøres på en måte som sikrer at slike fellesorgan viderefører et helhetlig lokalt virksomhetsansvar på vegne av menighetene i de tilfeller menighetene selv

ønsker dette. Dette er avgjørende både for forvaltning av et lokalt arbeidsgiveransvar og forvaltningsansvar for kirkebygg og gravplasser.»

Disse eller tilsvarende formuleringer var tatt inn i mange av høringsuttalelsene fra kirkelige fellesråd.

Stavanger bispedømmeråd uttalte blant annet følgende:

«Stavanger bispedømmeråd mener at § 9 bør inneholde en beskrivelse av soknets oppgaver, f.eks. slik det finnes i den svenske kirkeloven: «Forsamlingens grundläggande uppgift är att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission.»»

Oslo bispedømmeråd uttalte at de

«støtter forslaget i § 10 om at «Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og valg til disse». OBDR ser det som en konsekvens av skillet mellom stat og kirke at organiseringskompetansen legges til Kirkemøtet. OBDR er kjent med at ulike høringsinstanser har foreslått å lovfeste to organ for soknet. I den foreslåtte rammeloven overlates dette til Kirkemøtet å fastsette. Den norske kirke kan dermed på selvstendig grunnlag bestemme kirkens fremtidige organisering. Rammeloven er ikke til hinder for at fellesråd, bispedømmeråd eller tilsvarende organer kan videreføres i en ny kirkeordning. Det vises forøvrig til at Kirkemøtet i sin behandling av Veivalgshøringen (KM 08/16) gjentatte ganger slår fast at Kirkemøtet har som premiss at den lokale kirke styres i en ny kirkeordning.

[...]

OBDR støtter bestemmelsene i § 9. Spørsmålet om kategorialmenigheter er aktualisert i Oslo bispedømme. Etablering av kategorialmenigheter er ikke omtalt i loven og bør ligge til Kirkemøtets organiseringskompetanse. Spørsmålet om de vil være å anse som rettssubjekt er ikke tematisert i høringen. OBDR ber departementet vurdere dette forholdet.»

20.4.3 Kirkemøtets myndighet

Forslaget til lovbestemmelse om Kirkemøtets myndighet til å fastsette nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og kirkevalg fikk støtte fra et flertall av de som uttalte seg om dette. Det var ulike

syn blant kirkelige organer til forslaget om at Kirkemøtet skal fastsette nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og kirkevalg. Noen kirkelige fellesråd og menighetsråd var uenige i at Kirkemøtet skal ha slik myndighet.

Mange høringsinstanser hadde innvendinger til enkelte implikasjoner av forslaget om at Kirkemøtet skulle ha såkalt organiseringskompetanse. KAs høringsuttalelse var på dette punktet representativ for uttalelsene fra mange av de kirkelige fellesrådene:

«KA finner [...] ikke å kunne støtte forslaget om å oppheve særlovsreguleringen av et felles arbeidsgiverorgan for soknene, jfr. nåværende bestemmelser om kirkelig fellesråd kl § 14. Av hensyn til behovet for maksimal klarhet om arbeidsgiverforhold for lokalkirkelig tilsatte i en kirkestruktur med svært mange små sokn, framstår særlovsregulering som det klart tydeligste hjemmelsgrunnlag for at et fellesorgan skal kunne opptre relativt selvstendig som arbeidsgiver på vegne av flere sokn/rettssubjekt. KA viser her til bakgrunnen for lovfestingen av kirkelig fellesråd i 1996. Lovreguleringen gjorde det mulig å legge et stort ansvar, inkludert rettslig handleevne, til et organ som kunne opptre på flere sokns/rettssubjekters vegne uten selv å være eget rettssubjekt og dermed uten å utfordre den kirkelige forståelsen av soknet som grunnleggende enhet i kirkeordningen.

Den norske kirke og soknene er verken selskaper, stiftelser, foreninger eller en annen alminnelig organisasjonsform, men er anerkjent som særegne selvstendige rettssubjekter med hjemmel i dagens § 2. Fellesrådene anses i dag å kunne opptre som et selvstendig arbeidsgiver/rettssubjekt på det arbeidsrettslige området på grunn av bestemmelsene i kirke-loven selv om det neppe er rettskildemessig grunnlag for å hevde at de generelt er å anse som egne rettssubjekter.

Den rettslige status et eventuelt nytt, Kirkemøteetablert kirkelig fellesråd vil ha vis a vis de ansatte, vil ikke i samme grad kunne opptre tilsvarende selvstendig. Den selvstendighet fellesrådene i dag har, blant annet at de er part i arbeidsrettslige saker for domstolene etc., er en særegen konstruksjon. At denne særegne konstruksjonen rettslig sett er akseptert, skyldes i stor grad at kirke-loven positivt tillegger arbeidsgiverfunksjonen til de kirkelige fellesrådene, jf. § 14. Ved opphevelsen av denne

bestemmelsen, vil det være vanskeligere å begrunne at et Kirkemøteopprettet kirkelig fellesråd skal kunne opprettholde en slik særegen selvstendighet som arbeidsgiver, uten samtidig å være et eget rettssubjekt.

Også fra et arbeidstakerperspektiv vil dette kunne være av betydning. F.eks. kan en se for seg at en ansatt i et nytt kirkelig fellesråd ved en tvist om lønn, vil måtte gå til søksmål mot alle soknene som fellesrådet er et organ for. (Et ev. «nytt» kirkelig fellesråd opprettet av Kirkemøtet, kan mest sannsynlig heller ikke opprettes som et selvstendig kirkelig rettssubjekt. Forslaget til ny lov § 10 tredje ledd gir Kirkemøtet hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om kirkelige organer, men gir så langt KA vurderer det ikke Kirkemøtet myndighet til å opprette selvstendige kirkelige rettssubjekter).

Et Kirkemøtefastsatt fellesråd vil antagelig heller ikke være å betrakte som det samme organ som dagens lovregulerte fellesråd. Mest sannsynlig vil det være å forstå som en «annen arbeidsgiver» også i arbeidsmiljølovens betydning. Det henger sammen med flere forhold. Viktigst er at Kirkemøtet når som helst vil kunne oppheve/fjerne fellesrådet og gjøre endringer i fellesrådets sammensetning, organisatoriske rolle og oppgaver. Ved overføring av virksomheten fra dagens fellesråd til et Kirkemøteetablert fellesråd, vil den bestemmende innflytelsen over fellesrådene flyttes fra Stortinget og soknene, til Kirkemøtet. Det forhold at Kirkemøtet vil få bestemmende myndighet over fellesrådenes organisering og oppgaver, taler for at det her er tale om overføring til en «annen arbeidsgiver», jf. aml § 16-1 og at reglene om virksomhetsoverdragelse vil komme til anvendelse.

Fra et arbeidstakerperspektiv, vil det kunne anføres at denne endringen i myndighet på arbeidsgiversiden, skaper en endring som arbeidstakerne må ha adgang til å reservere seg mot, jf. aml § 16-3. Det vises til noe utfyllende vurderinger i avsluttende kommentarer.

Forslaget om å oppheve særlovsbestemmelsen om kirkelig fellesråd reiser dermed en rekke spørsmål. Ingen av disse blir berørt i høringsnotatet. KA beklager dette på vegne både av de kirkelige fellesråd som utgjør en hovedtyngde av KAs medlemsmasse, men også på vegne av mer enn 5 000 kirkelig tilsatte som p.t har et kirkelig fellesråd i en flersoknskommune som sin arbeidsgiver. De kirkelige fellesråd utgjør per i dag hovedarbeidsgiver etter aml § 2-2 for alle som arbeider i Den nor-

ske kirkes menigheter. Mange av disse virksomhetene og deres arbeidstakerne er forøvrig allerede omfattet av store omstillingsprosesser som følge av kommunereformen som vil ha innvirkninger på lokalkirkelig organisering og arbeidsplasser i det samme tidsrom lovforslaget antas å tre i kraft (2019–2020).

Lovgivningen på det kirkelige området må derfor fortsatt tildele et felles arbeidsgiverorgan for flere sokn mandat til å kunne opptre som selvstendig arbeidsgiver med rettslig handle- og partsevne. Kirkemøtets mandat kan samtidig videreutvikles. Kirkemøtet bør fortsatt ha myndighet til å fastsette kvalifikasjonskrav og grunnleggende profil (tjenesteordning herunder vigslingskrav) for viktige stillinger på menighetsnivå. Dette bør gjelde uavhengig av om stillingene hører inn under soknets eller Dnk's øvrige ansvarsområde. Gjeldende bestemmelse foreslås derfor tatt inn igjen i loven.

KA vil videre foreslå at det utredes grunnlag for en ny hjemmel for Kirkemøtet til å fastsette bemanningsmessige og/eller andre minimumsnormer til et videreført lovfestet fellesorgan for soknene. Alternativt at elementer i dagens forsøkshjemmel kl § 5 omarbeides til en dispensasjonsadgang fra lovens normalordning der Kirkemøtet gis de nødvendige fullmakter til å fravike/justere den geografiske utstrekning (kommunen) for det enkelte fellesorgan etter nærmere prosessuelle regler. Det vises i denne sammenheng til inndelingslova som sikrer involverte kommuner initiativrett mv ved endringer av kommunegrenser. Soknene bør sikres lignende innflytelse i forhold ev. endelige vedtak av Kirkemøtet. KA foreslår at det nedsettes et utvalg med representanter både fra departementet (eventuelt også Kommunaldepartementet) og kirkelig organer inkl. KA for å vurdere nærmere utformingen av en slik bestemmelse.»

Trondheim kommune var heller ikke enig i forslaget om å overlate til Kirkemøtet å fastsette om det fortsatt skal være et kirkelig fellesråd:

«Kommunenes relasjon til den lokale kirke forutsetter at det finnes et organ som kan opptre på vegne av soknene på kommunenivå. Trondheim kommune mener at lovforslagets bestemmelse i § 8 om at Den norske kirke skal forbli landsdekkende, må konkretiseres ved at § 9 klart uttrykker at det skal etableres et organ på vegne av soknene i kommunene, og fastsetter hvilke oppgaver dette organet skal ha. Første

ledd i § 14 om prostier og bispedømmeråd bør utgå, da disse organer ikke er ment å være eget rettssubjekt, og de kan fastsettes av Kirke-møtet.»

Teologisk fakultet uttalte:

«Den norske kirkes organisering har vært kjennetegnet av en balansering av synodale, episkopale og kongregasjonalistiske elementer. Det kan i utgangspunktet synes rimelig at den myndigheten staten har hatt, overføres til Kirkemøtet, kirkens øverste organ. Imidlertid vil fakultetet påpeke at dette vil innebære en betydelig maktforskyvning mellom organer og strukturer i Den norske kirke. Fakultetet mener det er påkrevd at soknets status og forholdet mellom soknet og Kirkemøtet som representant for rettssubjektet Den norske kirke blir klargjort og fastsatt i lov.»

Registerenheten i Brønnøysund uttalte:

«Departementet foreslår å oppheve lovreguleringen av det kirkelige organet kirkelig fellesråd. Brønnøysundregistrene har ingen bemerkninger til departementets begrunnelse. Vi ønsker imidlertid å gjøre oppmerksom på de følger en slik lovendring vil medføre. Kun enheter med registreringsplikt og -rett kan registreres i Enhetsregisteret, jf. enhetsregisterloven § 4 og enhetsregisterforskriften § 8. Dersom kirkelig fellesråd opphører å være et lovpålagt fellesorgan for soknene, vil organet ikke lengre ha registreringsrett, og vil bli slettet fra Enhetsregisteret. Kirken må derfor forberede seg på å foreta flytting av ansatte som i dag sorterer under kirkelig fellesråd til de enkelte soknene eller til rettssubjektet Den norske kirke.»

Kragerø kommune uttalte:

«Lovforslaget synes ikke å legge bindende føringer for en videreføring av ordningen med kirkelige fellesråd. Dette beklager Kragerø kommune. Dersom ordningen med kommunal medfinansiering av Den norske kirke opprettholdes, betinger dette etter vår mening et koordinerende kirkelig organ i kommuner med flere sokn. Fellesrådet anses å ha en viktig koordinerings- og prioriteringsrolle når det gjelder de økonomiske midler kommunestyret stiller til rådighet. For kommunene vil det være

tungvint og uhensiktsmessig om en i framtida må forholde seg flere kirkelige aktører.»

Mange fellestråd hadde kritiske merknader knyttet til forholdet mellom soknet og Kirkemøtet i lovforslaget. For eksempel uttalte Askvoll kyrkjelege fellestråd følgende:

«Likevel stiller vi oss spørjande til at samtidig som det vert lagt opp til ei nærast full deregulering av Den norske kyrkja sin organisering, samstundes held fast på dagens struktur med sokneprest i kvart sokn, prost i kvart prosti og biskop i kvart bispedømme, som i praksis underbyggjer ein fastsetjing av struktur, som ikkje er heimla i kyrkjeleg vedtak. Vi meiner at vedtak om organiseringa må byggje på dei kyrkjelege prosessar ein allereie er inne i når det gjeld kyrkjeordning. Vi er uroa over fleire vesentlege sider av kyrkja sin organisasjonsform og oppgåvefordeling når det ikkje er fastsett i lov kva ansvarsområde som ligg til det lokale rettssubjektet. Vi ønskjer derfor ei vidareført lovfesting av soknet sine basisoppgåver, som trusopplæring, diakoni og kyrkjemusikk og fellestrådsoppgåver som gravplass- og kyrkjeforvaltning, økonomiforvaltning og arbeidsgivaransvar (jf. dagens kyrkjelov §§ 9 og 14) . Om det sentrale rettssubjekt vert gitt nærast full organiseringskompetanse fryktar vi ei toppstyrt/topptung kyrkje, som vil gå på bekostning av den lokale kyrkja, og dette strir grunnleggjande mot ei folkekyrkjetenking.»

Når det gjelder spørsmålet om lovregulering av soknets oppgaver, uttalte Nord-Aurdal kirkelige fellestråd følgende:

«Nord-Aurdal kirkelige fellestråd er positiv til at departementet i lovforslaget følger opp intensjonen i flere tidlegere kirkemøtevedtak om at kirken selv langt på vei skal få frihet til å organisere seg selv. Likevel er vi uroet over flere vesentlige sider av kirken sin organisasjonsform og oppgåvefordeling når det ikke er fastsett i lov hvilke ansvarsområder som ligger til det lokale rettssubjektet. Vi ønsker derfor en vidareført lovfesting av soknet sine basisoppgåver, som trosopplæring, diakoni og kirkemusikk (jf. dagens kirkelov § 9).»

Halden kirkelige fellestråd uttalte:

«Soknets ansvar må beskrives i § 10, og blant annet inneholde oppgaver slik som undervis-

ning, trosopplæring, gudstjeneste, diakoni og kirkemusikk.»

Kirkemøtet uttalte følgende:

«Kirkemøtet viser til at dagens kirkelov bruker betegnelsen Den norske kirke om to ulike størrelser, trossamfunnet Den norske kirke, som omfatter alle de kirkelige rettssubjektene inkludert soknene, og rettssubjektet Den norske kirke.

Det er i kraft av Kirkemøtets rolle som det øverste representative organ for hele trossamfunnet Den norske kirke, at Kirkemøtet foreslås overlatt myndigheten til å fastsette nærmere bestemmelser om kirkeordningen. Dette har sammenheng med at det er:

«Kirkemøtets oppgave å holde Den norske kirke sammen, som organisasjon, som folkekirke, som trossamfunn, til syvende og sist også i en felles tro og lære. Dette ansvaret ivaretas sammen med alle kirkens organer, dens presteskap og dens biskoper. I rettslig forstand er dette ansvaret for enhet og kontinuitet forankret i Kirkemøtet. Trossamfunnet Den norske kirkes selvstendighet bygger på forutsetningen om at én instans kan opptre representativt på dets vegne. Dette kan ikke være andre enn Kirkemøtet. Og det kan hevdes at de pliktene dette medfører for Kirkemøtet, betyr at det har en helt fundamental rett til å ta i bruk de virkemidlene som formålet måtte kreve.

Som det øverste valgte representative organet i kirken har Kirkemøtet sitt mandat fra kirkens medlemmer. I kraft av dette fastsetter Kirkemøtet lære og liturgier, opptre på trossamfunnets vegne i møte med staten og aktører i samfunnet, inngår avtaler med andre trossamfunn mm.» (høringsdokumentet 15. februar 2018 side 38).

Kirkemøtet er tilfreds med at lovforslaget § 10 annet ledd slår fast Kirkemøtets myndighet til å gi nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og om valg til disse.

Kirkemøtet viser til at det i høringen blant annet er stilt spørsmål om hvorvidt et fellesorgan for flere sokn opprettet av Kirkemøtet kan ivareta arbeidsgiveransvar. Kirkemøtet er opp-tatt av at alle ansatte i kirken skal ha trygge arbeidsforhold.

Kirkemøtet viser til at departementet i sitt høringsdokument 15. februar 2018 (side 64) selv anfører at det bør overveies å utforme Kirkemøtets hjemmelsgrunnlag i §§ 9 og 10 noe

annerledes og mer utfyllende enn opprinnelig foreslått. Kirkemøtet ber departementet om en avklaring av de arbeidsrettslige konsekvensene dersom fellesråd ikke lenger skal være et lovfestet organ for soknet

Dersom det ikke lar seg gjøre å gi Kirkemøtet et klart og gyldig hjemmelsgrunnlag bør det etter Kirkemøtets oppfatning vurderes å lovfeste et fellesorgan for flere sokn.

Lovforslaget § 10 tredje ledd

Kirkemøtet støtter forslaget om at Kirkemøtet ikke skal kunne treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det tilligger organer for soknet å avgjøre.»

20.4.4 Kirkelig stemmerett og kirkevalg

Med noen få unntak var det tilslutning i høringen til de foreslåtte lovbestemmelsene om kirkelig stemmerett og valg. Kirkemøtet uttalte:

«Kirkemøtet anser kirkelig stemmerett for alle døpte medlemmer fra 15 år som et viktig kjennetegn ved Den norske kirke som en demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke. Kirkemøtet gir derfor sin tilslutning til forslaget om at kirkelig stemmerett forankres i loven og at Kirkemøtet gir bestemmelser om valgbarhet, tap av valgbarhet og uttrede av kirkelige organer i tråd med lovutkastet § 11 første ledd. Bestemmelsen må etter Kirkemøtets vurdering ikke være til hinder for at kirkelige organer kan beslutte å overføre stemmeretten for enkeltmedlemmer fra et sokn til et annet, eller åpne for at utenlandsbosatte medlemmer får kirkelig stemmerett. Kirkemøtet mener derfor at det ikke bør lovfestes et krav om at medlemmet må være bosatt i soknet for å ha kirkelig stemmerett, men at det bør være et spørsmål som overlates til kirkelig regulering.

I et trossamfunn med mer enn 3, 7 millioner medlemmer, må valgene organiseres slik at flest mulig har en reell mulighet til å stemme ved kirkelige valg og slik delta i utøvelse av demokratiet. Derfor støtter Kirkemøtet forslaget om å videreføre bestemmelsen om at kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg, jf. lovutkastet § 11 annet ledd. Forslaget bidrar til å legge til rette for at det kirkelige demokratiet ivaretas i tråd med kirkeparagrafenes formålsbestemmelse. Bestemmelsen viderefører de

ordninger som ble fastsatt i forbindelse med demokratireformen i Den norske kirke, som var en forutsetning for de senere endringer i forholdet mellom staten og Den norske kirke. Kirkemøtet understreker at dette er et forslag som medfører økonomiske konsekvenser, og forutsetter at staten viderefører et tilskudd til Den norske kirke for å kunne gjennomføre slike valg.

Det må legges til rette for at kirkelige valg i tillegg til de alminnelige valg også kan finne sted i forbindelse med søndagens gudstjenester.»

Oslo bispedømmeråd ga støtte til

«departementets forslag til § 11 slik den foreligger, innbefattet at kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg».

Noen fellesråd hadde merknader knyttet til forslaget om lovregulering av tid og sted for kirkevalg. Meland sokneråd skrev for eksempel:

«Vi meiner ordninga med å ha kyrkjelege val i tilknytning til kommune- og fylkestingsvalg, og nær deiras vallokale, bør avsluttast. Grunngevinga er dels prinsipiell, ut frå likebehandling med andre trus- og livssynssamfunn, og dels teologisk. Kyrkja er ifølgje lutherske vedkjenningskrifter forsamlinga som kjem saman til gudsteneste. Dette taler for å gjennomføre vala primært i tilknytning til gudstenester. Der det er mange kyrkjer i soknet, kan valet gjennomførast ein annan søndag. I tillegg kan ordninga med førehandsrøysting vidareføres. Subsidiært bør kyrkjemøtet få retten til å avgjere at/om dagens ordning vert vidareført. Dette bør gjerast av omsyn til DNK sin rett som trussamfunn til å avgjere dette som ei intern sak.»

Bjørgvin biskop gikk imot forslaget i § 11 annet ledd og viste til internasjonale konvensjoner. Han mente lovforslaget

«i praksis [vil] seie at Stortinget lovregulerer ikkje berre tid og stad for kyrkjevala, men at desse skal haldast som direkte val. Dette bør Stortinget ikkje gjere.»

Human-Etisk Forbund mente at lovgivningen ikke bør inneholde en bestemmelse om tid og sted for kirkevalg:

«For å tydeliggjøre at det er forskjell på allmenne politiske valg, og interne valg i trossamfunnet Dnk, strykes formuleringen om at kirkelige valg holdes sammen med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg.»

20.4.5 Prestenes og biskopenes tjeneste

Også forslagene til lovbestemmelser om prestenes og biskopenes tjeneste var det oppslutning om i høringen. Mange, også Kirkemøtet, mente imidlertid at det ikke er ønskelig å lovfeste prestens tjeneste. Sandefjord kirkelige fellestråd uttalte for eksempel:

«I § 14 er det foreslått «Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop.» Implisitt i forslaget ligger det en lovfestet organisering av prestetjenesten i flere nivåer. Det bryter med lovens øvrige bestemmelser, som i stor grad overlater intern organisering til Kirkemøtet. Forslag til endring: Fjern «hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop», slik at avsnittet blir «Hvert sokn skal være betjent av prest.»

Kirkemøtet uttalte:

«Kirkemøtet mener at Den norske kirkes landsdekkende karakter tilsier at loven bør inneholde en bestemmelse om at hvert sokn skal være betjent av prest og hvert bispedømme av biskop. For å understreke at loven skal ha en rammekarakter samt for å sikre Kirkemøtets frihet til å organisere hensiktsmessige geografiske enheter mellom soknet og bispedømmet, mener Kirkemøtet at lovbestemmelsen ikke bør inneholde en regel om at hvert prosti skal betjenes av prost. Kirkemøtet kan selv finne dette ønskelig. Kirkemøtet forutsetter også at soknet har tilstrekkelig bemanning i tillegg til presten.

Kirkemøtet støtter departementets forslag om å videreføre lovbestemmelsen om at prestetjenesten skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser, jf. forslag til § 14 annet ledd.»

20.4.6 Kirkebygg

Litt under halvparten av instansene som avga høringssvar, var enige i forslaget om at Kirkemøtet skal kunne fastsette bestemmelser om kirkebygg. Blant instansene i Den norske kirke var

oppslutningen om forslaget større: Et knapt flertall av de lokalkirkelige og et klart flertall av de regionale og sentrale instansene ga sin tilslutning til forslaget. Fra kirkelig hold var flere av innvendningene til forslaget begrunnet i usikkerhet om forholdet mellom soknets eiendomsrett til kirkebygget og Kirkemøtets myndighet til å regelstyre forvaltningen av kirkene. For eksempel uttalte Eid kyrkjelege fellestråd:

«Det er viktig å videreføre den identitetskjensla lokalsamfunna har for kyrkjene «sine». Dette er svært viktig – og gjev også positive kostnadsreducerande utslag ved at lokalmiljøa ofte utfører stor dugnadsinnsats. Denne effekten vil truleg forsvinne om forvaltninga av kyrkjene vert sentralstyrt.»

Karmøy kirkelige fellestråd uttalte:

«Karmøy kirkelige fellestråd støtter på generelt grunnlag reduksjon i omfanget bestemmelser for forvaltning av kirkebygg. Vi er likevel kritiske til at soknet som eier av kirkebygget ikke gis noe selvstendig mandat og myndighet for kirkebygget utover det som Kirkemøtet velger å fastsette i en ordning. Bestemmelsen i lovforslaget § 13 om kirker gir ikke soknets eierskap noe innhold, og det legger ingen oppgaver til soknets organer. Soknenes status som ansvarlig for kirkebyggene blir på denne måten svekket. Det vil kun være Kirkemøtet som kan vedta hvilke oppgaver og ansvar som soknet kan få på kirkebyggområdet. Lovforslaget går imidlertid langt i å peke på at kirkebyggfeltet egner seg for nasjonal styring, med andre ord at soknet som kirkeieier bør fratas hele eller vesentlige deler av sitt forvaltningsansvar. Lovforslaget innebærer derfor en klar svekkelse av soknet som eier, og gir en uønsket skjevhet mellom soknet som eier av kirkebygg – og Kirkemøtet.»

Det var også noen fellestråd som mente at regelen om byggeforbud nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område burde videreføres. Arendal kirkelige fellestråd uttalte:

«En nærliggende problemstilling, som ikke er berørt i de 28 spørsmålene i departementets svarskjema, gjelder nåværende kirkelov § 21, 5. og 6. ledd: «I spredtbygd område er bebyggelse ikke tillatt nærmere kirke enn 60 meter uten tillatelse av departementet. Departementet kan på avgrensede områder overlata til

biskopen å treffe beslutninger etter denne paragraf.» I dag har biskopen innsigelsesrett ved framleggelse av reguleringsplanforslag som åpner for bebyggelse (hus, rundkjøringer etc.) nærmere enn 60 meter fra et kirkebygg i spredtbygd område. Bestemmelsen er uttrykk for at kirkebyggene er viktige kulturbygg/kulturminner og identitetsmarkører for et lokalsamfunn; et referansepunkt i landskapet som bør vær synlig. Hvordan tenker departementet seg å ta vare på dette hensynet i den aktuelle lovgivningsprosess? Bør det bakes inn i loven om tros- og livssynssamfunn, eller kan det bedre ivaretas i Plan og bygningsloven?»

KA uttalte:

«Gjeldende kirkelov har 5 paragrafer som forholdsviss detaljert regulerer forvaltningen av kirkebyggene, og KA forstår behovet for å redusere omfanget av disse bestemmelsene i en framtidig felles lov for tro- og livssynssamfunn. Lovforslaget om kirkebygg omtaler imidlertid kun to forhold: Det selvfølgelig i at kirkene eies av soknet. Og at Kirkemøtet fastsetter alt om regelverk og forvaltning for øvrig. KA støtter at Kirkemøtet gis mer ansvar for overordnet regulering på kirkebyggfeltet. Vi er likevel kritisk til at soknet som eier av kirkebygget ikke gis noen selvstendige oppgaver eller ansvar for kirkebygget ut over det som Kirkemøtet velger å fastsette i en ordning.

[...] De kirkelige fellesrådene er ikke å anse som egne rettssubjekter, men deres lovregulerte forvaltningsansvar gjør at de kan oppetre på soknets vegne og med den myndighet og eierrådighet som et rettssubjekt vil ha. KA er spørrende til om denne relative selvstendige status som fellesrådet har når det gjelder å oppetre som eier av kirkebyggene vil kunne opprettholdes hvis det er Kirkemøtet som regulerer fellesorganets mandat. Det er avgjørende å unngå en svekkelse av det rettslige grunnlaget for dagens ordning med et fellesorgan som på soknets vegne påtar seg de mer krevende forvaltningsoppgaver på kirkebyggområdet. [...] Kirkebyggene representerer store økonomiske og kulturhistoriske verdier av vesentlig nasjonal og kirkelig betydning. Det er derfor avgjørende at det er avklarte ansvarsforhold i forvaltningen på dette området. KA beklager derfor at ikke lovforslaget i større grad fastsetter noen rettslige rammer for kirkebyggforvaltningen i tråd med de kirkelige signalene på området.

[...]

KA tror at lokalt eierskap og forvaltning blant de som bruker og er knyttet til bygget gir best forutsetninger for en framtidstrettet forvaltningsløsning. Det lokale ansvaret må suppleres med gode støttesystemer og ressurser som ivaretar hensynet til fagkompetanse og profesjonell bygnings- og inventarkompetanse.»

Til forslaget om å oppheve dagens forbud – i spredtbygde områder – mot å bygge nærmere enn 60 meter til et kirkebygg, uttalte KA:

«Departementet mener at kirkelovens § 21 om forbud mot bygging nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område bør gå ut. Lovforslaget legger til grunn at dette spørsmålet bør avklares gjennom kommunale reguleringsplaner og kommunens behandling av byggesaker. KA legger vekt på at denne bestemmelsen har sin bakgrunn i kirkebyggenes særlige posisjon og betydning. Kirkebyggene er offentlige stedskapende arkitekturmonumenter, og kan ha en særlig plass i kulturlandskapet, ikke minst i spredtbygde områder. En bestemmelse som sikrer kirkebyggene fra «innbygging» og som gir en viss bebyggelsesmessig skjerming, er ikke primært en sak som angår Den norske kirke som trossamfunn, men et uttrykk for en statlig kulturpolitikk. Det handler bl.a. om vern og utvikling av steds karakter og identitet. Erfaring viser at disse hensynene er under sterkt press mange steder, og vi kan vanskelig se at det er kulturpolitisk grunnlag for å fjerne slike vernebestemmelser. KA foreslår at bestemmelsen videreføres eller at den videreføres i annet relevant lovverk, f.eks. plan og bygningsloven.»

Om Kirkemøtets myndighet til å gi regler om forvaltningen av kirkebygg – og om den nevnte 60-metersgrensen – uttalte Kirkemøtet:

«Kirkemøtet gir sin tilslutning til lovbestemmelsen om at kirkene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag, videreføres. Kirkemøtet er enig i at Kirkemøtet bør gis hjemmel til å gi regler som erstatter bestemmelsene i dagens kirkelov §§ 18–21 om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond, kirkens inventar og utstyr, og om bruk av kirke, herunder betaling for bruk.

[...]

Kirkemøtet støtter at Kirkemøtet fastsetter bestemmelser om kirkebygg, men vil understreke at forvaltningsansvaret fortsatt med dette ligger hos soknet som eier av kirkebygget.

Kirkemøtet mener det er nødvendig også i fremtiden å ha lovfestet dagens bestemmelse om 60 meters byggegrense i kirkeloven § 21 femte ledd. Kirkemøtet holder det åpent om det er mest hensiktsmessig å plassere en slik bestemmelse i kapitlet om Den norske kirke i en ny trossamfunnslov eller i plan- og bygningsloven.»

Kirkemøtet gikk ellers inn for at det fortsatt skulle bestemmes i lov at det skulle være kirke i alle sokn, uten at dette skulle utløse noen plikt for staten eller kommunen til å bygge kirke.

De utfordringene som er knyttet til etterslepet i vedlikeholdet av mange kulturhistorisk verdifulle kirkebygg, ble omtalt i flere høringsuttalelser, ofte i sammenheng med forslaget i høringsnotatet om at det i lovgivningen for Den norske kirke ikke lenger skulle gis regler som kunne sikre kirkebyggene som kulturminner ved ombygging o.l.

Rennesøy kommune framholdt

«behovet for ordninger og saksbehandlingsregler som sikrer kulturminnefaglig behandling av kirkebyggsaker uavhengig av hvilken finansieringsordning som blir valgt. Rennesøy kommune vil understreke de økonomiske utfordringene som små kommuner med flere kulturhistoriske verdifulle kirkebygg har spesielt i forhold til vedlikehold og istandsetting. Og ber derfor departementet se på økt statlig engasjement og finansiering når det gjelder istandsetting av verdifulle kulturhistoriske kirkebygg, dette i tråd med forslaget fra KS og KA om tilskuddsordninger over statsbudsjettet til istandsetting av kulturhistoriske viktige kirkebygg, og RA sitt forslag om økt statlig medvirkning for bevaring av verdifulle kirkebygg.»

KA uttalte blant annet:

«Vi forventer at staten bidrar med langsiktige ordninger og et bærekraftig økonomisk fundament for å understøtte kirkens forvaltning av disse store kulturminneverdiene. Dette er en statlig oppgave som går ut over statens forhold til trossamfunnet Den norske kirke. Våre historiske kirker er fortsatt nasjonens felleseie, selv etter skillet mellom kirke og stat.

[...]

KA vil understreke nødvendigheten av en mer avklart statlig kulturminnepolitikk overfor kirkebyggene som både anerkjenner at kirkebyggenes store kulturhistoriske betydning er et anliggende for staten, samtidig som det anerkjennes at kirken selv på faglige premisser må være med på å definere og innholdsbestemme kirkens kulturminneverdier. KA vil understreke at det uansett er behov for en framtidig ordning med saksbehandlingsrutiner som gir en god avveining mellom vern og bruk av kirkebygg, all den tid bruk er forutsetningen for et godt vern. Overføringen av mer ansvar for kulturminneverdiene til kirken selv vil kreve midler til stillinger og faglige ressurser bl.a. i Kirkerådet. Sammen med det fagmiljøet som er etablert i bl.a. KA, ved bispedømmekontorene og ved noen av de større fellesrådene tror KA at kirken er godt rustet til å etablere en konstruktiv dialog med sentrale antikvariske myndigheter og fagmiljø.

[...]

I desember 2015 fattet Stortinget et enstemmig anmodningsvedtak der man ber regjeringen utarbeide en forsterket strategi for særlig viktige kirker, samt å vurdere et bevaringsprogram for disse kirkene. Regjeringen sa i 2016 at dette spørsmålet skulle vurderes i forbindelse med behandling av spørsmålet om framtidig finansiering av tros- og livssynssamfunn. I høringsnotatet avviser imidlertid Regjeringen alle økonomiske tiltak eller ordninger rettet mot kirkebygg. Regjeringens forslag innebærer at alle tiltak for sikring og vedlikehold av de mest kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene skal finansieres innenfor den ordinære drifts- og investeringsmidler til Den norske kirke.

[...]

Utfordringen knyttet til vedlikeholdsetter-slep av kirker ligger bl.a. i at dagens regelverk ikke gir noen føringer eller tydelige forpliktelser for verken kommune eller lokal kirkebyggforvalter i ansvarlig bevaring av kirkebygg med store kulturhistoriske verdier. Det er f.eks. ikke noe regelverk som påbyr regelmessig tilstandsvurderinger eller pålegg knyttet til å sikre store kulturminneverdier. Lovforslaget innebærer at den statlige reguleringen av kirkebygget trappes ytterligere ned.

[...]

KA etterlyser en tydeligere statlig kulturminnepolitikk som bl.a. inkluderer vesentlige deler av den tradisjonen som det lutherske kir-

keinventaret representerer i norsk kulturhistorie. Dette vil være en anerkjennelse av det som omtales i høringen og gi et forpliktende grunnlag for både kirkens og statens arbeid for bedre bevaring og sikring.

KA [...] vil understreke behovet for en offentlig kulturminnepolitikk som tar høyde for at norske religiøse kulturminner også omfatter andre trossamfunn enn den Den norske kirke.

[...]

Opphevelsene av nesten alle bestemmelsene om kirker vil endre vesentlig på de rettslige og økonomiske rammene for dagens kirkebyggforvaltning, og KA etterlyser en mer utfyllende drøfting av de rettslige og økonomiske konsekvensene av denne offentlige dereguleringen av hele kirkebyggområdet.»

Riksantikvaren uttalte blant annet:

«Riksantikvaren oppfatter at departementet ser for seg at Kirkerundskrivet (T-3/2000) skal erstattes av en ny avtale mellom Kirkemøtet og Riksantikvaren som skal regulere samarbeid og myndighetsutøvelse i forvaltningen av kirkelige kulturminner som ikke er fredet gjennom kulturminneloven.

Vi har følgende kommentarer til dette: Det er vanskelig å overskue hvordan en slik ny avtale vil kunne fungere i praksis.

Dagens kirkerundskriv er et bindende regelverk fastsatt av daværende Miljøverndepartementet og Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet, underlagt nasjonal politisk styring.

Kirkemøtet som et ikke-statlig uavhengig rettssubjekt og Riksantikvaren som statlig direktorat blir derav asymmetriske avtaleparter. Den ene står ikke under politisk overbygning, mens den andre gjør det. Hvilke følger vil det få dersom Kirkemøtet ikke følger opp en slik avtale som forutsatt?

Kirkemøtet vil ikke være underlagt et departement. Hvem skal i så fall være klageinstans for de vedtak Kirkemøtet treffer? Uten en reell klagemulighet, vil Riksantikvarens rådgiverrolle få sterkt redusert gjennomslagskraft.

Kulturminneverdiene som står på spill er store. Mange av landets viktigste kirker, som er listeført, er ikke fredet. Som eksempler kan nevnes Røros kirke, Kongsberg kirke og Oslo Domkirke. Disse ikke fredete kirkene vil

endog være viktigere kulturminner enn flere av de fredete kirkene.

Mange ikke-fredete kirker har dertil inventar og kunstgjenstander av både nasjonal og til dels også internasjonal verdi.

En samarbeidsavtale mellom Kirkemøtet og Riksantikvaren vil etter vår vurdering gi for svak formell sikring av viktige nasjonale kulturminneverdier, men vil selvfølgelig kunne regulere forvaltningen av mindre betydningsfulle kirkelige kulturminner der sårbarheten er lavere. En samarbeidsavtale mellom Kirkemøtet og Riksantikvaren vil også kunne være nyttig i forvaltningen av kulturminner av nasjonal verdi der et adekvat vern gjennom fredning etter kulturminneloven er på plass. Vi mener derfor det vil være riktig og viktig å frede alle kirkebygg som har erkjent nasjonal verdi.

Det er statens oppgave å forvalte nasjonale kulturminneverdier. Kulturminneloven er Stortingets lov for dette forvaltningsområde. Riksantikvaren sendte i brev av 26.9.2016 et forslag til endring av kulturminneloven til Klima- og miljødepartementet (se vedlegg 1). Her foreslår vi nye lovhjemler for automatisk fredning av kirker eldre enn 1850, samt for forskriftsfredning av kirker yngre enn 1850. Dette vil gi en rasjonell prosess for fredning av alle etterreformatoriske kirker med nasjonal kulturminneverdi. Forslaget er også formidlet til Kirkerådet, Bispemøtet og KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter. Vi vil understreke at kulturminneforvaltningen legger stor vekt på å finne løsninger som ivaretar god bruk av fredete og verneverdige kulturminner. Riksantikvaren legger løsningsorientert forvaltning til grunn for sin behandling av fredete og listeførte kirker. I de senere årene har det ikke vært klagesaker knyttet til kirkeforvaltningen. Etter regionreformen vil Riksantikvaren påse at nettopp dette prinsippet videreføres av regionene i deres forvaltning av kulturminnene.

Det foreliggende lovforslaget til ny tros- og livssynssamfunnslov gir ingen avklaring av hvilket nivå kirkebyggsaker vil bli behandlet på innen Den norske kirke. Kirkemøtet, eller den instans Kirkemøtet oppnevner, vil selv kunne avgjøre om Den norske kirke skal innhente råd fra Riksantikvaren vedrørende kirkelige kulturminner som ikke er fredet. Kunnskap om forvaltning av kirkens kulturminner er et fagfelt. Denne oppgaven er til nå fordelt mellom kirkevergen, biskopens saksbehandler på fellet, kirkebyggkonsulenten, fylkeskommunen, KA og Riksantikvaren. Denne kompetan-

sestrukturen ble sikret gjennom Kirkerundskrivet.

Det nye lovforslaget skaper usikkerhet om alle disse aktørenes videre rolle i feltet. Det er uvisst når alle kirker med nasjonal kulturminneverdi kan være sikret et permanent vern gjennom kulturminneloven. Dersom den nye trossamfunnsloven trer i kraft før slikt vern er etablert, og uten at trossamfunnsloven har fått en innretning som gir kirkelige kulturminneverdier forsvarlig beskyttelse, må Riksantikvaren i ytterste konsekvens i konfliktsaker benytte midlertidig fredning for å sikre kirker med erkjent nasjonal kulturminneverdi. Det vil være uheldig. Det er derfor Riksantikvarens vurdering at loven – eller deler av loven – ikke settes i kraft før de nødvendige endringer i kulturminneloven er gjennomført.»

Riksantikvaren sammenfattet sin høringsuttalelse slik:

«Det er behov for en forenkling og et mer oversiktlig forvaltningssystem for kirkens kulturminner.

Til tross for at høringsnotatet er tydelig på kirkebyggenes store samfunnsmessige og kulturminneverdier, gjøres det ingen grep i lovforslaget som sikrer disse for fellesskapet, hverken økonomisk eller juridisk.

Når kirkeloven blir opphevet står en rekke av våre viktigste kirker og store kunstverdier uten lovfestet beskyttelse.

Kirkens nasjonale kulturminneverdier bør beskyttes gjennom kulturminneloven på lik linje med landets øvrige kulturminner av nasjonal verdi. Riksantikvaren har her utarbeidet et lovforslag.

Staten må ta et større økonomisk ansvar for de nasjonalt viktigste kirkebyggene.

Riksantikvaren har her utarbeidet forslag til et statlig bevaringsprogram.

Grunnleggende rettsprinsipper om forsvarlig forvaltning, åpenhet og transparens rundt viktige samfunnsaktørers virksomhet bør ivaretas også for Den norske kirke selv om den ikke lenger er statlig.»

Kirkemøtet uttalte:

«Mange av kirkene i landet er nasjonale og lokale kulturminner av stor og til dels unik verdi som må forvaltes på samfunnsfelleska-

pets vegne, uavhengig av innbyggernes tro. Kirkemøtet deler Riksantikvarens vurdering at lovforslaget ikke sikrer et tilfredsstillende vern av kirkebyggenes nasjonale kulturminneverdier. Kirkemøtet mener at lovforslaget i for stor grad omtaler kirkebyggene som et internt kirkelig anliggende.

Trossamfunnsloven må fastholde soknenes eierskap til kirkene. Kirkemøtet merker seg at Riksantikvaren fremholder at godt kulturminnevern forutsetter aktiv bruk av de vernede og fredede kirkene. Kirkemøtet forventer fortsatt fleksibilitet fra Riksantikvaren i møte med menighetenes bruk av vernede kirker.

Kirkemøtet merker seg samtidig at Kirkerundskrivet (T-3/2000), som i dag sikrer offentlig medvirkning i vern av de gamle kirkene, med forslaget til lov om tros- og livssynssamfunn, erstattes av en avtalebasert ordning i tråd med rundskrivet. Kirkemøtet vil at biskopen fortsatt skal være rett godkjenningmyndighet på kirkens side, og ser fortsatt behov for faglig kvalifiserte lokale kirkelige organer til samarbeid med kulturminnemyndigheten. Kirkemøtet forutsetter at kirken ikke overtar nye oppgaver uten at det fra staten følger med tilstrekkelig finansiering.

Kirkemøtet minner om at Stortinget i 2015 enstemmig ba regjeringen utarbeide en strategi for bevaring av disse kirkene. Det ble da fremholdt at dette ville bli behandlet i forslaget til ny trossamfunnslov. Lovforslaget følger ikke opp. Kirkemøtet mener, i likhet med Riksantikvaren, at ansvaret for verneverdige kirker må gis tilstrekkelig hjemmel under kulturminneloven. Kirkemøtet mener dette er et statlig ansvar – på samfunnsfelleskapets vegne – og ikke et rent kirkelig ansvar.

Uavhengig av hvordan den fremtidige finansiering av Den norske kirke blir, mener Kirkemøtet at det må etableres en statlig ordning som sikrer og finansierer merkostnader til restaurering og vedlikehold av alle verneverdige kirkebygg. En statlig finansiert ordning for å ta vare på de verneverdige kirkene kan eventuelt anlegges etter mønster fra Sveriges kyrkoantikvariska ersättningen.

Kirkemøtet understreker at gudshus med høy kulturminneverdi som eies av andre trossamfunn og bygninger for tilsvarende bruk eid av livssynssamfunn, må inn under samme statlige ordning som vernede kirkebygg i Den norske kirke.»

20.4.7 Offentligrettslig lovgivning

Et flertall av instansene som avga hørings svar, ga sin tilslutning til forslaget om at Kirkemøtet bør kunne bestemme om offentlighetslov, forvaltningslov og arkivlov skal gjelde for kirkelige organer, og eventuelt fastsette særbestemmelser. Oppslutningen om forslaget var større blant instansene i Den norske kirke: Et klart flertall av de kirkelige fellesrådene, menighetsrådene, biskoper og bispedømmerråd ga uttrykk for tilslutning til dette. Blant de kirkelige fellesrådene som støttet forslaget om å overlate til Kirkemøtet å fastsette nærmere regler om saksbehandling mv., var det noen som pekte på et behov for presiseringer. Andøy kirkelige fellesråd skrev for eksempel:

«Vi ønsker imidlertid at departementet klarer rekkevidden av de vedtak som Kirkemøtet kan gjøre på grunnlag av dette lovforslaget. Innebærer denne lovhjemmelen at kirkelige organer vil være omfattet av forvaltningsloven mv, eller er dette interne kirkelige regler som medfører at kirkelige organer skal opptre som om de er omfattet av disse lovene? Dette kan i noen sammenhenger være avgjørende i forhold til å vurdere rettsvirkningen av denne bestemmelsen. Det vil være utfordrende å forvalte et eget kirkelig regelverk der man ikke kjenner rekkevidden av i forhold til omgivelsene. I forhold til gravplassforvaltningen er det viktig at festere, pårørende mv kan ha samme forventning til saksbehandling, innsyn og klageadgang som de kan ha til andre offentlige instanser.»

Når det ellers gjelder forholdet til offentlighetsloven, anbefalte Hareid sokneråd

«at offentleglova paragraf 25 tredje ledd vert oppheva, då det ikkje lenger er naturleg at offentleglova gjev særskilte bestemmelsar knytt til tilsetting av biskopar.»

Få av kommunene og fylkesmennene tok stilling til spørsmålet om offentligrettslig regulering. Arkivverket var kritisk

«til forslaget om at det overlates til Kirkemøtet å beslutte om arkivlovens regler fortsatt skal gjelde for Den norske kirkes organer.

Arkivverket mener at Den norske kirke bør følge arkivlova, da kirkens arkiver vil kunne ha stor kulturell og forskningsmessig verdi og i til-

legg inneholde rettslige og viktig forvaltningsmessig dokumentasjon.»

Arkivverket mente derfor det bør reguleres direkte i loven at arkivlovens bestemmelser om offentlige arkiver fortsatt skal gjelde for Den norske kirke.

Justis- og beredskapsdepartementet uttalte:

«I utkastet til § 16 første ledd er det tatt inn en regel om at kirkemøtet bestemmer «om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova skal gjelde for den virksomhet som drives av kirkelige organer». Slik ordlyden i regelen er utformet, kan den gi inntrykk av at forvaltningsloven mv. vil komme til anvendelse direkte («gjelde») dersom Kirkemøtet bestemmer dette. Kirkemøtet har imidlertid ikke kompetanse til å vedta noe som lov. En avgjørelse om at de nevnte lovene skal gjelde, vil i realiteten kun innebære at Kirkemøtet vedtar et privat reglement med samme innhold som forvaltningsloven. Departementet bør vurdere å endre ordlyden slik at dette kommer klarere frem, og bør også omtale det i de spesielle merknadene til bestemmelsen.»

Halden kommune mente

«bruk av offentlig midler bør medføre at forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova skal gjelde for kirken, jf. kap. 8 og § 16. Dette gjelder særlig hvis Den lokale kirkes ansvar for gravplassdrift- og forvaltning skal videreføres som normalordning.»

Språkrådet foreslo

«at framlegget til § 16 første ledd blir supplert med ei tilvising til mållova: «Kirkemøtet bestemmer om og med hvilke unntak og særregler forvaltningsloven, offentleglova, mållova og regler om offentlige organer i arkivlova skal gjelde for virksomheten som drives av kirkelige organer.»«

Språkrådet uttalte videre følgende:

«Mållova § 2 andre ledd inneheld ei presisering om verkeområdet for mållova i Den norske kyrkja:

I Den norske kyrkja, i undervisningsverksemd og i rettsstellet gjeld lova berre den administrative delen av verksemda.

Språkrådet har sidan 1. januar 2017 i samband med tilsyn og rettleiing etter mållova lagt til grunn at Den norske kyrkja ikkje lenger er direkte omfatta av mållova etter at ho vart eit eige rettssubjekt utanfor statsforvaltninga.

Vi gjer derfor framlegg om at mållova § 2 andre ledd blir endra slik at tilvisinga til Den norske kyrkja går ut:

I undervisningsverksemd og i rettsstellet gjeld lova berre den administrative delen av verksemda.

Slik framlegget til § 16 første ledd er utforma, vil det uansett vera opp til Den norske kyrkja sjølv å avgjera med kva unntak og særreglar mållova skal gjelda for verksemda i kyrkjelege organ.»

Kirkemøtet uttalte:

«Kirkemøtet mener forvaltningsloven, offentleglova og arkivloven skal gjelde for Den norske kirke.

Kirkemøtet går inn for at det overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om, og med hvilke unntak, mållova skal gjelde for kirkelige organer.

Som trossamfunn med bredt nedslag i befolkningen, ser Kirkemøtet det viktig at Den norske kirke arbeider åpent og transparent og derfor bør legge til grunn vesentlige deler i forvaltningsloven, offentleglova, mållova og arkivlova.

Kirkemøtet anbefaler at offentleglova § 25 tredje ledd oppheves, da det ikke lenger er naturlig at offentleglova gir bestemmelser knyttet til tilsetting av biskoper.

Ettersom grensene for Stortingets lovgivningsmyndighet om Den norske kirke kan være uklare, blant annet på grunn av Den norske kirkes tros- og livssynsfrihet, støtter Kirkemøtet at det fastsettes en saksbehandlingsregel som sikrer at Kirkemøtet gis mulighet til å uttale seg om forslag til vesentlige endringer i lovgivningen om Den norske kirke.»

20.4.8 Rett til permisjon fra arbeid for å oppfylle møteplikt

Flere av høringsinstansene i Den norske kirke tok opp spørsmålet om rett til permisjon fra arbeid for å delta i kirkelige organers møter og mange mente at dette fortsatt burde lovreguleres særskilt. Alta kirkelige fellesråd uttalte for eksempel følgende:

«Vi er ikke overbevist om at Arbeidsmiljølovens bestemmelser om permisjonsrett er like god som Kirkelovens, og ønsker at denne bestemmelsen videreføres. Et lovpålagt krav om permisjon for å delta i styrende organer i DNK er viktig for at DNK fortsatt skal kunne oppfylle kravet om demokratisk styring.»

Kirkemøtet uttalte:

«For at kirken skal kunne oppfylle sin lovpålagte forpliktelse til å være demokratisk, må det sikres en bred representasjon og at medlemmer i alle aldre og livssituasjoner, har mulighet til å stille til valg og utøve verv. Kirkemøtet mener at dette ikke innebærer en usaklig forskjellsbehandling.

Det ligger en stor utfordring i § 17 om Rett til permisjon fra arbeid mv. når denne kun hviler på de alminnelige bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven. Det er en betydelig ulempe at departementet ikke har utredet hvor langt disse kan gjelde for organer som er oppnevnt i medhold av lov.

Det er også behov for å avklare situasjonen for unge under utdanning som har verv i kirkelige organer.

Med dagens lovhjemlede demokratiske organer, bruker valgte medlemmer av Den norske kirkes organer betydelig tid på å ivareta sin møteplikt.

Kirkemøtet ber derfor departementet om å sikre retten til fri fra arbeid for valgte medlemmer i Den norske kirkes organer for at Den norske kirke også i praksis kan forbli en «demokratisk [...] folkekirke». Kirkemøtet mener dette bør lovfestes i lovutkastet § 11.»

20.4.9 Andre lovspørsmål – om medlemskontingent, regnskapsføring og konkursbehandling

Mange av høringsinstansene var kritiske til forslaget om at det skulle lovfestes at Kirkemøtet kunne treffe vedtak om innføring av medlemskontingent. Både de kirkelige fellesrådene og menighetsrådene var delte i synet på dette. Et klart flertall av biskopene og bispedømmerådene uttalte seg mot dette. I flere bispedømmeråd var imidlertid meningen delte. Av kommunene som avga høringsuttalelse, var det et flertall som ikke ytret seg om dette spørsmålet.

Kirkemøtet uttalte:

«Kirkemøtet ønsker ikke at det innføres medlemskontingent i Den norske kirke. Dette henger sammen med prinsippet om at det ikke skal være andre krav eller kriterier enn dåpen for å være medlem i Den norske kirke. Kirkemøtet slutter seg således til departementets vurderinger i høringsnotatet s. 112–113, men konkluderer med at siste punktum i § 12 bør utgå.»

Kirkemøtet ga ellers støtte til forslaget om at et sokn ikke skal kunne tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandlinger etter konkursloven, men tok ikke standpunkt til spørsmålet om regnskapsloven burde gjelde også for soknene.

20.5 Departementets vurderinger

20.5.1 Formålsbestemmelse, lære- og liturgimyndighet

Departementet registrerer at det blant høringsinstansene i Den norske kirke var bred oppslutning om forslaget til formålsbestemmelse for den særskilte lovreguleringen av Den norske kirke, og at disse bestemmelsene plasseres i et eget kapittel i den felles loven. Også forslagets avveininger om hvor langt lovgivningen bør gå i å regulere kirkelige forhold, var det bred støtte til blant disse høringsinstansene. Samtidig har departementet merket seg at enkelte høringsinstanser, først og fremst andre tros- og livssynssamfunn, mente at forslaget til særskilt lovregulering av Den norske kirke var for detaljert.

Departementet opprettholder forslaget til formålsbestemmelse for lovkapitlet om Den norske kirke. Formålsbestemmelsen bygger på forutsetningene i Grunnloven § 16 andre og tredje punktum, og den beskriver Den norske kirke som «evangelisk-luthersk», «landsdekkende» og «demokratisk», se lovforslaget § 10. Departementet har særskilt vurdert forslaget om å uttrykkelig nevne samisk kirkeliv i lovkapitlets formålsbestemmelse. Selv om samisk kirkeliv inngår som en viktig og omfattende del av Den norske kirkes virksomhet, mener departementet det ikke er tilstrekkelig grunn til å regulere dette som et særskilt *lov-pålagt* formål. Etter departementets syn bør et slikt ansvar eventuelt tas inn i det regelverket («kirkeordningen») som Kirkemøtet skal vedta med hjemmel i lovforslaget § 12 andre ledd.

Den norske kirke tok i høringen opp spørsmålet om tilgang til opplysninger om samisk språk blant sine medlemmer. Etter folkeregisterloven § 3-1 første ledd bokstav q kan det registreres opplysninger om samiske språk i Folkeregisteret der-

som den registrerte selv har gitt melding om dette til folkeregistermyndigheten. Opplysningene er underlagt taushetsplikt etter folkeregisterloven § 9-1. Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) § 3-6 gir rett til individuelle kirkelige tjenester på samisk i Den norske kirkes menigheter i forvaltningsområdet for samisk språk. Med «individuelle kirkelige tjenester» menes i første rekke individuell sjelesorg, men er presten villig til å forrette for eksempel dåp, nattverd eller vigsel i et lukket arrangement, kan det kreves at også slike tjenester utføres på samisk. Vanlige gudstjenester og andre sammenhenger som er åpne for alle, omfattes ikke av bestemmelsen. Departementet vil utrede spørsmålet om å gi Den norske kirke hjemmel til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret om samisk språk hos sine medlemmer og vil komme tilbake til Stortinget om saken på egnet måte, se også punkt 13.5.1.

Også forslaget om at loven skal konstatere at Kirkemøtet «fastsetter kirkens grunnlag og lære og alle liturgier og gudstjenstlige bøker», jf. lovforslaget § 12 første ledd, blir videreført. Bestemmelsen tar, på samme måte som den gjeldende bestemmelsen om liturgimyndighet i kirkeloven § 24 andre ledd andre punktum, sikte på å tydeliggjøre og bekrefte at Kirkemøtet besitter læremyndighet i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ, se også punkt 20.3.1.

Departementet har tidligere varslet at når Kirkemøtet treffer vedtak om Den norske kirkes læregrunnlag i sitt eget regelverk, vil departementet komme tilbake til spørsmålet om Norske Lov av 1687 (NL 2-1) bør oppheves, og i tilfellet på hvilken måte det formelt skal skje.

Departementet viderefører ellers i hovedsak innretningen av forslaget til særskilt lovregulering av Den norske kirke, både når det gjelder omfang og materielt innhold. De enkelte elementene i forslaget til lovkapittel om Den norske kirke er presentert i det følgende.

20.5.2 Rettslig handleevne

En grunnleggende premiss for departementets lovforslag er at soknets (menighetens) rettslige selvstendighet skal videreføres. Også den begrensningen i soknets selvstendighet som innebærer at det ikke kan løses fra Den norske kirke, er foreslått videreført. Bestemmelser om dette er gitt i lovforslaget § 11.

Grunnlovsendringene i 2012 avviklet Kongens rolle som kirkestyre og la nye rettslige rammer

for forholdet mellom staten og Den norske kirke, og mellom staten og alle tros- og livssynssamfunn. Den norske kirke ble skilt ut fra staten og etablert som et selvstendig rettssubjekt med virkning fra 1. januar 2017. På denne bakgrunnen legger departementet til grunn at den særlige lovgivningen om Den norske kirke bør reduseres i omfang og innretning, slik at Den norske kirke på et mer selvstendig grunnlag kan etablere sin egen organisasjon og drive sin egen virksomhet. Etter departementets syn betyr dette med nødvendighet at Kirkemøtet, som Den norske kirkes øverste, representative organ, må få mer myndighet og «overta» myndighet som statens organer tidligere har utøvd. Dette understreker videre viktigheten av at Kirkemøtet har et velfundert og vel-fungerende grunnlag for sin posisjon i kirkeorganisasjonen og for sin myndighetsutøvelse. Da er det avgjørende at det kirkelige demokratiet understøttes og fungerer godt. Departementet ser det ikke som aktuelt å fremme forslag om at lovgivningen skal regulere interne maktforhold i trossamfunnet Den norske kirke. Slike utfordringer må nå og i framtida løses gjennom prosesser i kirkenes egne valgte organer. Hovedbestemmelsen om Kirkemøtets myndighet er tatt inn i lovforslaget § 12.

Departementet ser ikke noe rettslig behov for å beskrive soknets oppgaver i lov. Formålet med en slik regulering måtte være å begrense sentral-kirkelige organers mulighet til å påvirke menighetene i deres arbeid. Departementet mener dette ikke lenger bør være en oppgave for lovgivningen.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser har ment at lovbestemmelsen om Kirkemøtets myndighet som ble foreslått i høringsnotatet, er utilstrekkelig. Flere har ment at forslaget ikke vil gi tilstrekkelig hjemmel til at Kirkemøtet kan videreføre en ordning med to organer for soknet, der ett organ (i dag kirkelig fellesråd) skal kunne opptre på vegne av flere sokn for eksempel som arbeidsgiver, som forvalter av kirkebygget eller som forvalter av det kommunale tilskuddet til soknene.

I lys av høringsrunden har departementet justert sitt opprinnelige forslag og tatt inn en særskilt bestemmelse i lovforslaget § 11 fjerde ledd. Formålet med bestemmelsen er å gjøre det helt klart at Kirkemøtet kan fastsette at ett organ skal ivareta oppgaver for flere sokn, og at Kirkemøtet kan gi nærmere regler om oppgavefordelingen mellom soknets organer. En slik myndighet følger, etter departementets oppfatning, i og for seg allerede av § 12 andre ledd.

Et slikt fellesorgan kan ivareta oppgaver for sokn innenfor samme kommune eller for sokn i flere kommuner, og organet kan blant annet ivareta økonomiske og administrative oppgaver for å utøve arbeidsgivermyndighet på vegne av ett eller flere sokn. Hjemmelen åpner for eksempel for at Kirkemøtet viderefører de eksisterende kirkelige fellesrådene, med de samme oppgavene som etter tidligere lovgivning. Departementet legger til grunn at organer for soknet som videreføres eller etableres etter vedtak truffet av Kirkemøtet med hjemmel i lov, fortsatt vil ha registreringsrett etter forskrift 9. februar 1995 nr. 114 om registrering av juridiske personer m.m. i Enhetsregisteret.

20.5.3 Kirkemøtets myndighet

Kirkemøtet har, både etter gjeldende rett og slik departementets lovforslag nå er utformet, et flerfoldig grunnlag for myndighetsutøvelse. Dels utøver Kirkemøtet myndighet over det sentrale rettssubjektet «Den norske kirke» ved å opptre på dets vegne når ikke annet er bestemt, jf. lovforslaget § 11 tredje ledd. Dels utøver Kirkemøtet myndighet med hjemmel i lov, for eksempel når det fastsetter ulike typer regler om kirkebygg eller kirkevalg, jf. lovforslaget §§ 15 og 12 andre ledd. Dels ivaretar Kirkemøtet myndighet som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ, for eksempel i liturgisaker og andre læresaker, jf. lovforslaget § 12 første ledd. Og i forlengelsen av dette siste, utøver Kirkemøtet som demokratisk valgt organ på ulovfestet grunnlag slik myndighet i Den norske kirke som det må ha for å ivareta oppgaven med å holde Den norske kirke sammen, som organisasjon, som kirke og som trossamfunn.

Departementet har ikke sett det som verken nødvendig eller formålstjenlig å avklare hvilket myndighetsgrunnlag som Kirkemøtet i den enkelte saken må bygge på, eller i hvilken utstrekning myndighetsgrunnlaget bør kategoriseres som offentligrettslig eller privatrettslig eller eventuelt som begge deler. Dessuten antar departementet at myndighetsgrunnlagene – og forholdet mellom dem – bør være i utvikling og over tid kunne endres, formodentlig hovedsakelig i privatrettslig retning. Lovgivningen bør, etter departementets oppfatning, ikke legge hindringer i veien for dette, men tvert imot bidra til at Den norske kirke selv kan endre og utvikle sin organisasjon og virkemåte – innenfor de gitte demokratiske og læremessige rammene.

20.5.4 Kirkelig stemmerett og kirkevalg

Et grunnleggende kjennetegn ved Den norske kirke som folkekirke er at den er demokratisk oppbygget og styrt. Det har vært et helt sentralt hensyn i arbeidet med å endre forholdet mellom staten og Den norske kirke de siste årene, at selvstendigjøringen av Den norske kirke hviler på et velfungerende kirkelig demokrati, jf. Ot.prp. nr. 34 (2008–2009) og Innst. O. nr. 57 (2008–2009), og Prop. 78 L (2012–2013), jf. Innst. 363 L (2012–2013), og senest i forbindelse med lovendringene som omdannet Den norske kirke til et eget rettssubjekt, jf. Prop. 55 L (2015–2016) og Innst. 256 L (2015–2016).

Departementet viser til forslaget om at formålsbestemmelsen for rammelovgivningen skal omtale Den norske kirke som «demokratisk», jf. punkt 20.5.1 og lovforslaget § 10. I høringsnotatet la departementet til grunn at det ikke var naturlig at rammelovgivningen skulle gå like langt som den gjeldende lovgivningen i å pålegge Den norske kirke konkrete valgordninger. Likevel foreslo departementet at ordningen med kirkevalg «samtidig med og i lokaler i umiddelbar nærheten av, offentlige valg» fortsatt skal reguleres i loven. Kirkemøtet ga støtte til forslaget i høringsnotatet. Departementet mener imidlertid at prinsipielle grunner taler for at det bør være Den norske kirke selv som fastsetter at kirkevalg eventuelt skal holdes samtidig med og i nærheten av offentlige valg. Denne føringen bør ikke komme fra staten. Likevel bør loven klart angi at kirkelige valg kan holdes samtidig med offentlige valg og i umiddelbar nærhet av lokalene der det offentlige valget gjennomføres, i samsvar med gjeldende rett. Departementet opprettholder lovforslaget om stemmerett og valgbarhet, med den endringen i høringsforslaget som Kirkemøtet gikk inn for. Det innebærer at bestemmelsens ordlyd ikke knytter stemmeretten uttrykkelig til bostedsoknet, slik den gjeldende bestemmelsen i kirkeloven § 4 gjør.

I høringsnotatet foreslo departementet en eksplisitt bestemmelse om at Kirkemøtet skulle gi bestemmelser om valgbarhet, tap av valgbarhet og uttreden av kirkelige organer. Departementet legger til grunn at Kirkemøtet kan gi slike regler med hjemmel i den mer generelle bestemmelsen om valgeregler i lovforslaget § 12 andre ledd og har derfor ikke videreført forslaget fra høringsnotatet på dette punktet.

Forslag til lovbestemmelse om kirkelige valg og kirkelig stemmerett er tatt inn i utkastet § 13.

20.5.5 Prestenes og biskopenes tjeneste

For å understøtte forutsetningen om en landsdekkende folkekirke, jf. også forslaget til formålsbestemmelse i lovutkastet § 10, er det foreslått å lovfeste at det skal være prest i hvert sokn og biskop i hvert bispedømme. I samsvar med Kirkemøtets uttalelse har departementet kommet til at lovbestemmelsen ikke bør inneholde en tilsvarende lovfesting av prostestillingene, se lovforslaget § 16 første ledd.

Bestemmelsen om prestens relative selvstendighet, som kom inn i kirkeloven ved etableringen av Den norske kirke som eget rettssubjekt, blir foreslått videreført, se lovforslaget § 16 andre ledd.

20.5.6 Kirkebygg

20.5.6.1 Eiendomsretten til kirkebygg og Kirkemøtets myndighet

Departementet pekte i høringsnotatet på at den gjeldende bestemmelsen i kirkeloven § 17 om eiendomsretten til kirkebygg kan vurderes som overflødig, og at soknets eiendomsrett ikke er omtvistet. Departementet foreslår at den gjeldende lovbestemmelsen om soknets eiendomsrett, og forbeholdet om at noe annet kan følge av særskilt rettsgrunnlag, føres videre, jf. lovforslaget § 15 første punktum. Uttrykket «kirkebygg» skal omfatte bygg som i dag har status som kirke, dvs. soknekirke eller kapell som tidligere er godkjent av Kongen eller departementet, eller som er kirke fra gammelt av. Bestemmelsen vil også etter hvert omfatte nye kirkebygg som blir godkjent av kompetent kirkelig myndighet.

Departementet viderefører også forslaget om at Kirkemøtet får lovhjemmel til å gi «regler om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond og om betaling for bruk av kirke», jf. lovutkastet § 15 andre punktum. En slik bestemmelse vil gi Kirkemøtet kompetanse til å gi ulike regler som gir rammer for soknets eierrådighet over kirkebygget. Kirkemøtet vil kunne videreføre den reguleringen som i dag følger av kirkeloven §§ 17–21 og annet regelverk, for eksempel om forvaltning og bruk av kirker. At kirkebygget er i soknets eie, innebærer at Kirkemøtet generelt ikke kan legge ansvaret for kirkebygget til andre enn organer for soknet, men Kirkemøtet vil også på dette området kunne fordele oppgaver mellom organer for soknet, jf. også lovforslaget § 11 fjerde ledd. Andre organer, for eksempel biskopen, kan likevel – som i dag – gis myndighet til å for eksem-

pel godkjenne soknets beslutninger vedrørende forvaltning og bruk av kirken, eller til å behandle klager.

20.5.6.2 *Rettslig vern av kirkebygg*

Spørsmålet om regulering av saksgangen ved nybygg, ombygging og endring av kirker bør, etter departementets oppfatning, sees i sammenheng med det arbeidet som pågår vedrørende desentralisering av kulturminnemyndighet. Det er besluttet at oppgaver og funksjoner på kulturminneområdet skal overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunen fra 1. januar 2020, jf. Meld. St. 22 (2015–2016), Innst. 377 S (2015–2016), Prop. 84 S (2016–2017) og Innst. 385 S (2016–2017). Stortinget har sluttet seg til at forvaltningen av de fleste automatisk fredede kulturminnene – fra før år 1537 – overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunen. Klima- og miljødepartementet har på denne bakgrunnen hatt på høring utkast til ny forskrift om myndighet mv. etter kulturminneloven og overføring av andre oppgaver. Klima- og miljødepartementet har imidlertid lagt til grunn at oppgaver knyttet til forvaltningen av fredede og verneverdige (listeførte) kirker, ikke er en del av høringen.

Kirker som er oppført før 1650 er automatisk fredet etter kulturminneloven. I tillegg finnes det vedtaksfredete kirker. Disse kirkebyggene kan det ikke gjøres inngrep i uten etter vedtak av kulturminnemyndighetene. I tillegg er det som omtalt etablert et eget forvaltningsregime for de ikke-fredete kirkene som er bygget før 1850, og også de øvrige som Riksantikvaren har listeført som verneverdige.

I påvente av Klima- og miljøverndepartementets arbeid med desentralisering av kulturminneforvaltningen og endringer i kulturminneloven foreslår Barne- og familiedepartementet at det i overgangsbestemmelser legges et rettslig grunnlag for å videreføre dagens forvaltningspraksis så langt det er nødvendig og praktisk mulig, jf. lovforslaget § 15 andre ledd som gir Kongen myndighet til å fastsette særskilte saksbehandlingsregler for kulturhistorisk verdifulle kirker, dvs. kirker som er fredet eller listeført av Riksantikvaren som kulturhistorisk verdifulle. Ved denne overgangsbestemmelsen vil staten fortsatt kunne gi bindende saksbehandlingsregler ved tiltak som gjelder ombygging, utvidelse, riving eller avhending av kulturhistorisk verdifulle kirker. I tråd med dette vil Barne- og familiedepartementet i samarbeid med Klima- og miljøverndepartementet, Riksantikvaren og kirkelige instanser gjennomgå

dagens regelverk på området, slik at et ajourført regelverk kan tre i kraft samtidig med den nye trossamfunnsloven. Et slikt regelverk må blant annet samordnes med regler om forvaltning av kirkebygg som Kirkemøtet vedtar, jf. lovforslaget § 15.

Departementet legger til grunn at det ikke er aktuelt å videreføre den gjeldende bestemmelsen om bebyggelse nærmere kirke enn 60 meter i rammelovgivningen om Den norske kirke. Hensynet som regelen skal ivareta, bør i stedet vurderes innenfor plan- og bygningslovgivningen og det ordinære, lokale planarbeidet.

20.5.6.3 *Økt innsats for bevaring av de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene*

Nærmere 1 000 av landets kirkebygg er fredet eller utpekt som kulturhistorisk viktige kirkebygg. Manglende vedlikehold over lang tid har medført at kirkebyggene og deres inventar og utsmykning mange steder er i dårlig stand.

Gjennom Stortingets vedtak nr. 407 og 408 av 18. desember 2015 er regjeringen anmodet om å utarbeide en forsterket strategi for hvordan steinkirker fra middelalderen, fredede etterreformatoriske kirker og særlig viktige kirker fra etter 1650 kan sikres et forsvarlig vedlikeholds nivå. Regjeringen ble samtidig bedt om å vurdere om det bør opprettes bevaringsprogrammer for kirkebygg, etter inspirasjon fra Riksantikvarens stavkirkeprogram. Ved Stortingets vedtak nr. 1 av 4. oktober 2018 er regjeringen bedt om å innlede en dialog med blant andre Den norske kirke om utformingen av en forsterket strategi for vedlikehold av kulturhistorisk viktige kirker.

I høringsnotatet om ny trossamfunnslov redegjorde departementet for det betydelige vedlikeholdsetterslepet som mange kulturhistorisk viktige kirkebygg er omfattet av, og at en forsterket strategi for istandsetting av kulturhistorisk viktige kirkebygg blant annet måtte ses i sammenheng med spørsmålet om staten burde ta over kommunenes finansieringsoppgaver overfor Den norske kirke, herunder finansieringsansvaret for kirkebyggenes drift og vedlikehold, eller om dagens ansvarsdeling mellom staten og kommunene burde føres videre. Som det framgår av punkt 15.5 har departementet kommet til at de offentlige finansieringsoppgavene overfor Den norske kirke bør fordeles mellom staten og kommunene som i dag.

I Meld. St. 29 (2018–2019) *Opplysningsvesenets fond* drøfter departementet den underliggende eiendomsretten til fondet. Opplysningsvesenets

fond har sin opprinnelse i kirkelige eiendommer fra gammel tid. Fondet er fortsatt blant landets største grunneiere og er eier av en finanskapital på rundt 2,5 mrd. kroner. Eierrettighetene til fondet har vært omstridt i snart 200 år. Som følge av at Den norske kirke nå er rettslig selvstendiggjort fra staten, mener departementet det bør komme til avklaring om eiendomsretten til fondet. I stortingsmeldingen om fondet går departementet inn for at Den norske kirke gis eiendomsretten til de av fondets eiendommer som ved sin beliggenhet, historie eller bruk representerer en særskilt verdi for Den norske kirke. Andre av fondets eiendeler vil være eiet av staten. Fordi disse eiendelene vil utgjøre størstedelen av verdiene i fondet, er det departementets forutsetning for å gå inn for denne løsningen av eierspørsmålet, at staten øker sin innsats overfor de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene som over tid svarer til de fondsverdiene staten blir eier av. I meldingen om Opplysningsvesenets fond er det redegjort nærmere for fondets historie, dets virksomhet i dag og departementets konklusjoner i eierspørsmålet.

20.5.7 Offentligrettslig lovgivning

Departementet viser til at private rettssubjekter etter forvaltningsloven § 1 tredje punktum «regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.» Tilsvarende bestemmelse er gitt i offentleglova § 2 første ledd bokstav b. Arkivlova har ikke en tilsvarende bestemmelse. Etter arkivlova er offentlig organ «statleg, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller eining».

Dersom kirkelige organer treffer enkeltvedtak eller forskrift, gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven for behandlingen av slike saker. Dette er særlig aktuelt for vedtak i gravferdsforvaltningen, og det er foreslått at det videreføres regler om klageadgang i gravplassforvaltningen i samsvar med forvaltningslovens forutsetninger.

En særskilt bestemmelse i den nye trossamfunnsloven om at forvaltningslov og offentleglov skal gjelde for Den norske kirke utover det som følger av disse lovenes egne bestemmelser om virkeområde, kan skape uklarhet.

På denne bakgrunnen er departementet kommet til at det ikke bør gis særskilte lovbestemmelser om at forvaltningsloven og offentleglova skal gjelde direkte, eller eventuelt etter bestemmelse i Kirkemøtet, for virksomheten i Den norske kirkes organer. Også hensynet til likebehandling av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn tilsier dette.

Dette betyr at den forvaltningsmessige taushetsplikten, jf. forvaltningsloven § 13, i utgangspunktet opphører for tilsatte i Den norske kirke. Når organer i Den norske kirke treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift vil imidlertid også taushetspliktreglene komme til anvendelse, jf. forvaltningsloven § 1 tredje punktum. Det praktiske eksemplet på dette vil være vedtak i gravplassforvaltningen, jf. kapittel 22.

Den norske kirke vil selv måtte vurdere hvilken del av virksomheten som på grunnlag av forvaltningsloven § 1 eventuelt omfattes av forvaltningslovens regler, herunder regler om taushetsplikt.

Departementet vil peke på at Kirkemøtet, uten særskilt hjemmel i lov, vil kunne fastsette regler for den kirkelige virksomheten, og der eventuelt ta inn regler om saksbehandling, taushetsplikt mv. som ivaretar de samme hensynene som blant annet forvaltningsloven ivaretar i dag. Kirkemøtet vil eventuelt også, på eget grunnlag, kunne bestemme at Den norske kirke skal følge forvaltningsloven og offentleglova. For ordens skyld vil departementet presisere at en slik ordning ikke vil medføre at forvaltningen i Den norske kirke for eksempel faller inn under Sivilombudsmannens arbeidsområde. Departementet legger til grunn at Kirkemøtet også kan gi bestemmelser om saksbehandling mv. som binder soknets organer, jf. lovforslaget § 12 tredje ledd.

Når det gjelder arkivlova, viser departementet til at den viktigste dokumentasjonen er knyttet til medlemsregisteret og den tidligere kirkebokføringen som nå ivaretas ved at opplysninger tas inn i medlemsregisteret. Departementet mener det sentrale er å sikre avlevering av dette materialet, og at dette kan reguleres nærmere i den forskriften som foreslås hjemlet i lovforslaget § 19 om registerføring i tros- og livssynssamfunn. Det vises til punkt 21.3 for en nærmere omtale av dette.

Departementet viser videre til arkivlova § 19 som sier at dersom «privat rettssubjekt mottok faste offentlige driftstilskot som er viktige for verksemda eller har fullmakt til å treffa einskildvedtak eller utferda forskrifter, kan Riksarkivaren fastsetja at arkivet heilt eller delvis skal følgja føresegnene for offentlege arkiv gjevne i eller i medhald av denne lova». Tilsvarende vedtak kan også treffes med hjemmel i arkivlova § 20, som sier at Riksarkivaren kan «fastsetja at arkivet heilt eller delvis skal følgja dei reglane som gjeld for tidlegare status» når «arkivskapande organ skiftar status frå offentleg til privat». Departementet viser til dette, som innebærer at Riksarkivaren selv kan

vurdere behovet for særskilt regulering av arkivspørsmål som kun gjelder Den norske kirke.

Departementet har merket seg Språkrådets forståelse av gjeldende rett og rådets forslag til justering i mållova, jf. punkt 20.4.7, og vil vurdere spørsmålet om virkeområde i forbindelse med den helhetlige gjennomgangen av språklovgivningen som er igangsatt i Kulturdepartementet.

Kirkeloven § 24 inneholder i dag en bestemmelse om at «Kirkemøtet gir uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige området». Etter departementets oppfatning følger en slik regel uansett av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og annet regelverk. Grunnlaget for statens lovgivning om Den norske kirke har imidlertid en spesiell karakter, blant annet gjennom den saklige avgrensningen til «ordning» i Grunnloven § 16 tredje punktum. Grensene for Stortingets lovgivningsmyndighet om Den norske kirke kan være uklare. Det medfører at Den norske kirkes syn på aktuell lovgivning på en kvalifisert måte kan være med på å påvirke hva Stortinget kan eller bør lovregulere. Departementet mente i høringsnotatet at dette tilsier at det bør gis en særlig saksbehandlingsregel som sikret at Kirkemøtet gis mulighet til å uttale seg om forslag til endringer i den særlige lovgivningen om Den norske kirke. Kirkemøtet ga sin tilslutning til dette, og høringsnotatets forslag om en egen saksbehandlingsregel vedrørende kirkelov fastholdes derfor, se lovforslaget § 12 fjerde ledd.

20.5.8 Rett til permisjon fra arbeid for å oppfylle møteplikt

Departementet viste i høringsnotatet til gjeldende rett og mente det ut fra hensynet til likebehandling ikke burde videreføres særbestemmelser om rett til permisjon fra arbeid for valgte medlemmer i Den norske kirkes organer. Samtidig mente departementet at det heller ikke burde innføres regler for tros- og livssynssamfunn generelt som utvider den retten til fri fra arbeid som følger av arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Departementet har merket seg at blant andre Kirkemøtet mener at den særlige forpliktelsen for Den norske kirke til å være «demokratisk», jf. forslaget til formålsbestemmelse i § 10, tilsier at det kan gjelde særlige regler om permisjonsrett for kirkelige ombud.

Etter departementets oppfatning bør det ikke innføres slike særlige regler for Den norske kirke, og departementet mener det heller ikke er tilstrekkelig grunn til å innføre en mer generell regel om permisjon for å delta i tros- og livssyns-

samfunns demokratisk valgte organer. En rekke organisasjoner og virksomheter baserer seg på stor grad av frivillig innsats uten at det i lov er fastsatt en rett til fri fra arbeid for deltakelse i deres styringsorganer.

20.5.9 Andre lovspørsmål – medlemskontingent, regnskapsføring og konkursbehandling

Departementet deler ikke Kirkemøtets oppfatning om at forutsetningen om «at det ikke skal være andre krav eller kriterier enn dåpen for å være medlem av Den norske kirke» (Kirkemøtets vedtak i sak KM 10/18 punkt 3.3), tilsier at en medlemsbasert finansieringsform må avvises på prinsipielt grunnlag, og for all framtid. En videreføring av den offentlige finansieringen av Den norske kirke innebærer at det fortsatt vil være bånd mellom stat, kommune og kirke. Det kan ikke utelukkes at slike økonomiske bånd vil legge begrensninger på kirkens frihet som trossamfunn og samfunnsaktør. Disse bindingene vil svekkes dersom Den norske kirke blir «selvfinansierende», dvs. i hovedsak finansieres mer direkte av medlemmene enn i dag. Departementet ser det imidlertid ikke som aktuelt å forplikte Den norske kirke til å innføre medlemskontingent, og departementet legger til grunn at Kirkemøtet selv kan innføre obligatorisk medlemskontingent i Den norske kirke dersom det skulle bli aktuelt. Det fremmes derfor ikke her forslag om en lovbestemmelse for å bekrefte Kirkemøtets myndighet, slik høringsnotatet gjorde.

Departementet foreslår at regnskapsloven fortsatt skal gjelde for regnskapet til rettssubjettet Den norske kirke, men – som i dag – med mulighet for å fastsette avvikende bestemmelser i forskrift, jf. lovforslaget § 14 sjette ledd. Som nevnt er det fastsatt særlige regler for regnskapsføring av pensjonsutgifter i forskrift, og denne kan gjelde videre.

For soknenes organer, kirkelige fellesråd og menighetsråd, er det fastsatt bestemmelser for regnskapsføring m.m. i forskrift 25. september 2003 nr. 1215. En tilnærming om færrest mulig særbestemmelser for Den norske kirkes organer kunne tilsi at regnskapslovens bestemmelser ble gjort gjeldende også for soknets organer. Departementet har likevel kommet til at de gjeldende reglene bør videreføres. Reglene bygger på kommunale budsjett- og regnskapsforskrifter med bakgrunn i det kommunale finansieringsansvaret for den lokale kirken, og departementet foreslår ikke endringer i kommunenes finansieringsopp-

gave. Endringer i regelverket nå vil ikke være til gunst for soknets organer, og heller ikke for det økonomiske samarbeidet mellom kommunene og soknenes organer. I tillegg kommer at de pågående kommunesammenslåingsprosessene som skal ha virkning fra 2020, innebærer særskilte utfordringer med sammenslåing/konsolidering av regnskaper også for de kirkelige organene, og det ville være særlig uheldig med en omlegging til regnskapslovens bestemmelser nå. Den gjeldende forskriften om soknenes regnskapsføring bør imidlertid revideres i lys av lovendringene som foreslås her, og i lys av regelverk som Kirke-

møtet vil kunne vedta. På lengre sikt er det neppe formålstjenlig, og i alle fall ikke prinsipielt riktig, at departementet fastsetter særlige forskrifter om regnskapsføring i soknet.

Den gjeldende bestemmelsen om at et sokn ikke kan tas under konkursbehandling eller begjære åpning av gjeldsforhandlinger etter konkursloven, er foreslått ført videre. Tilsvarende bestemmelser finnes for kommuner i kommune-loven § 29-1 andre ledd. Det kommunale finansieringsansvaret tilsier at kommunen, i samråd med soknet, må ta stilling til eventuelle tiltak dersom soknet skulle få alvorlige betalingsvansker.

21 Andre lovspørsmål

21.1 Navnebruk og enerett til navn

I trossamfunnsloven § 12 er det i dag gitt særskilte regler om blant annet enerett for trossamfunn til navn, og om navneendringer. Bestemmelsene gjelder for både registrerte og uregistrerte trossamfunn, men det er ikke gitt tilsvarende regler for livssynssamfunn.

For offentlig forvaltning er det i dag først og fremst organisasjonsnumrene som skiller det ene trossamfunnet fra det andre. Hjemmelen til å fastsette rett til bruk av navn er av liten praktisk betydning og sjelden i bruk. Ståsett-utvalget foreslo å oppheve bestemmelsen om enerett til navn (NOU 2013: 1 s. 414).

I høringsnotatet mente departementet at det ikke lenger er behov for en særskilt, lovregulert ordning om trossamfunns navn. Departementet opprettholder forslaget om at bestemmelsen om enerett til navn ikke videreføres.

21.2 Tilskudd til religionsopplæring

Etter trossamfunnsloven § 20 kan registrerte trossamfunn kreve kommunale tilskudd til religionsopplæring for barn som tilhører samfunnet, og som er fritatt fra kristendomsopplæringa i grunnskolen. Det tidligere skolefaget «Kristendoms-kunnskap» er erstattet av faget «Kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE)». Faget skal ifølge opplæringsloven § 2–4 være et ordinært skolefag som normalt samler alle elever, og det skal ikke være forkynnende. Grunnlaget for tilskudd etter trossamfunnsloven § 20 er etter dette falt bort.

Departementet foreslo i høringsnotatet, i tråd med Ståsett-utvalgets forslag (NOU 2013: 1 s. 414), at bestemmelsen blir opphevet.

Departementet fastholder forslaget om at bestemmelsen i trossamfunnsloven § 20 ikke videreføres i ny lov.

21.3 Arkivering og avlevering

Etter kirkeloven § 38 gjelder arkivlovens regler om offentlige organer for den virksomheten som drives av lovbestemte organer i Den norske kirke. Tilsvarende er ikke tilfellet for andre tros- og livssynssamfunn. Trossamfunnsloven § 25 fastsetter i dag at forstander i registrert trossamfunn skal føre «dei bøkene» som departementet bestemmer. I henhold til § 11 i lovens tilhørende forskrift skal forstander føre et medlemsregister med nærmere angitte opplysninger. Etter loven § 22 skal trossamfunnets «offentlege bøker» straks overføres til fylkesmannen når et registrert trossamfunn oppløses eller av andre grunner mister sin status som registrert. Bøkene skal etter loven § 23 avleveres til «dei offentlege arkiv» i samsvar med reglene som gjelder for embetsbøkene i Den norske kirke, det vil si når siste innføring er 80 år gammel. Med unntak for vigselbok i tråd med § 1 i forskrift om registrering og melding av vigsel fører ikke tros- og livssynssamfunnene lenger «offentlege bøker».

Ståsett-utvalget mente det ikke var grunn til å ha særlige regler for arkiv i tros- og livssynssamfunn.¹ De ovennevnte bestemmelsene ble derfor ikke foreslått videreført i utvalgets lovforslag. Utvalget framholdt arkivlovens særlige regler om verneverdige privatarkiv som et alternativt grunnlag for å sikre bevaring av arkivmateriale i tros- og livssynssamfunnene. Bestemmelsene i arkivloven om verneverdig privat arkiv forutsetter imidlertid en konkret vurdering av Riksarkivaren i hvert enkelt tilfelle. Hjemmelen er sjelden benyttet og kan bare være aktuell i spesielle tilfeller.

Det vises til behandlingen av arkivspørsmålet for så vidt gjelder Den norske kirke i punkt 20.5.7.

Departementet mener at det som er av særlig offentlig interesse, og som må sikres at avleveres og arkiveres, er materiale som er knyttet til medlemskap og i noen grad religiøse handlinger. Avlevering etter dagens regler foretas først 80 år etter siste innføring. Flere av bøkene kan dermed fortsatt inneholde opplysninger fra den gangen de

¹ NOU 2013: 1 s. 415

hadde funksjon som primærregister. Digitalisering av kirkebøkene og trossamfunnenes tilsvarende bøker vil gjøre materialet tilgjengelig for allmennheten samtidig som det blir bevart. Plikten til å registrere medlemskap og utførte kirkelige handlinger i Den norske kirke er foreslått regulert i særskilte bestemmelser, se lovforslaget § 17.

For å kunne videreføre plikten til å avlevere offentlige bøker, både for Den norske kirke og de øvrige samfunnene, foreslås en forskriftshjemmel i § 19 som gir Kongen myndighet til å gi regler om dette.

21.4 Rett til fri ved religiøse høytider

Trossamfunnsloven § 27 a har regler som gir rett til fri «frå arbeid, skulegang, tenesteplikt og liknande i opp til to dagar kvart år i samband med religiøse høgtider etter vedkomande sin religion». Bestemmelsen ble føyd til loven i forbindelse med endringer i arbeidsmiljøloven i 1980, og har som formål å sikre dem som ikke tilhører Den norske kirke, og som har andre helligdager, en minsterett til fri i forbindelse med sine religiøse høytider.

Arbeidstakere skal ikke trekkes i lønn for fridagene, men arbeidsgiver kan kreve at arbeidstakeren tar igjen tapt arbeidstid. Bestemmelsen gir dermed ikke rett til lønnet arbeidsfri. Ytterligere rettigheter kan nedfelles i tariffavtaler eller gis ensidig av arbeidsgiver.

Opplæringsloven § 2-11 annet ledd gir grunnskoleelever som tilhører andre trossamfunn enn Den norske kirke, rett til permisjon på samtlige helligdager innen elevens religion (det må søkes om permisjon, og foreldrene skal sørge for nødvendig undervisning i permisjonstiden). For inntil ti skoledager sammenlagt i et opplæringsår kan elevene kreve at innvilget permisjon og dokumentert sykefravær ikke blir ført på vitnemålet, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-41 fjerde ledd. Elever i videregående skole har derimot kun rett til to dager fri etter § 27 a i trossamfunnsloven. Innenfor en ramme på sammenlagt ti skoledager per opplæringsår med dokumentert fravær, kan elever i videregående skole kreve at de to dagene som er knyttet til en religiøs høytid, ikke blir ført på vitnemålet eller kompetansebeviset, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-47 åttende ledd. Fravær eleven har rett til etter trossamfunnsloven § 27 a vil ikke virke inn på fraværsgrensen i videregående skole. Alt fravær i grunnskolen og i videregående skole vil imidlertid kunne påvirke elevens mulighet til å få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-3.

For å få vitnemål i videregående opplæring må man dessuten bestå alle fag og eksamener som skal stå på vitnemålet i samsvar med læreplanverket, med mindre det kan gjøres unntak fra dette kravet etter andre bestemmelser i forskriften, jf. § 3-42. Det betyr at fravær på eksamen vil kunne ha store konsekvenser for eleven.

Etter bestemmelsens ordlyd er det ikke klart at § 27 a gjelder for universitets- og høyskolestudenter. Forarbeidene kan imidlertid tyde på at også studenter skal anses omfattet, noe også formålet med bestemmelsen tilsier. I Ot.prp. nr. 41 (1979–1980) framkom følgende om hvilke grupper som gis rett til fri (s. 26):

«Når det gjelder grunnskolen, er rett til fri ved religiøse høytider hjemlet i grunnskolelovens § 13, nr. 8, mens tilsvarende lovhjemmel ikke eksisterer for elever i videregående skoler og studenter.

Det vil ikke bli fremmet noe forslag om å oppheve nevnte bestemmelse i grunnskoleloven eller andre tilsvarende bestemmelser idet hensikten med det nye lovforslaget er å sikre alle en minsterett til fri, uten å frata grupper den rett de alt måtte ha utover denne minsterett.»

I proposisjonen bemerket dessuten Kommunal- og arbeidsdepartementet at ordlyden «i tillegg til arbeidstakere også omfatter skoleelever og andre som ikke selv er herre over sin arbeids- og fritid.» Studenter kan generelt ikke sies å være herre over sin arbeids- og fritid.

Med «tenesteplikt og liknande» omfattes ifølge forarbeidene vernepliktige samt «sivile tjenestepiktige, praktikanter og pasienter som gjennomgår et behandlingsopplegg». Straffedømte faller utenfor bestemmelsen. Forarbeidene drøftet hvilken lov hjemmelen burde innpasses i (Ot.prp. nr. 41 (1979–1980) s. 25 flg.) Trossamfunnsloven ble funnet å være det best egnede alternativet fordi «den naturlig vil dekke alle berørte grupper, dvs. arbeidstakere, skoleelever, vernepliktige osv.»

Ståsett-utvalget vurderte hvorvidt retten til fri burde utvides til mer enn to dager per år, men kom til at retten til to dager selvvalgt fri er «en rimelig balanse mellom hensynet til den enkeltes behov for fri til egne helligdager og hensynet til arbeidslivets og utdanningsinstitusjonenes krav» (NOU 2013: 1 s. 190–192). Utvalget foreslo at reguleringen ble flyttet til lovene for hvert saksfelt, som arbeidsmiljøloven og opplæringsloven. Forslaget om flytting hang sammen med utvalgets forslag om å erstatte trossamfunnsloven og livs-

synssamfunnsloven med en ren tilskuddslov. Utvalget anbefalte dessuten at det ble uttrykt eksplisitt i universitets- og høyskoleloven at retten til to dager fri per kalenderår også gjelder for studenter. Om den praktiske gjennomføringen ved universitetene og høyskolene bemerket utvalget følgende:

«Slik som for arbeidstakere må det gjelde en viss varslingsplikt. Av hensyn til planlegging av eksamen og obligatorisk undervisning og for å motvirke misbruk av ordningen vil utvalget foreslå en varslingsfrist på 45 dager for helligdager som kolliderer med eksamen. For obligatorisk undervisning vil det være rimelig med en varslingsfrist på 14 dager, men utvalget vil foreslå at det enkelte lærested regulerer fristene for dette selv. Hensikten med en slik ordning er å legge til rette for at også studenter skal kunne ha mulighet til å ivareta sine religiøse plikter på bestemte dager. Denne retten skal ikke gå på bekostning av hvilke studiekraav som stilles. Lærestedet må utarbeide retningslinjer for hvordan obligatorisk undervisning eller eksamen kan gjennomføres også ved en slik tilrettelegging.»

Når det gjelder elever i videregående skole, mente utvalget at det måtte presiseres i forskrifter om vurdering i videregående opplæring at fridagene ikke skal føres som fravær på vitnemålet eller for øvrig få noen konsekvenser for retten til vurdering. Utvalget foreslo videre at retten ikke lenger skulle være koblet til ikke å tilhøre Den norske kirke, men til å ha andre høytidsdager enn de offisielt fastsatte helligdagene.

Departementet foreslo i høringsnotatet at ordlyden i bestemmelsen ble endret for å gjøre det klart at også studenter har rett til fri, men bare fra obligatorisk undervisning – ikke fra eksamen. Blant annet i lys av høringen har departementet kommet til at bestemmelsen bør føres videre med samme ordlyd som i dag, men tydeliggjør i merknaden til bestemmelsen at uttrykket «skolegang» også omfatter undervisning ved universitet og høyskoler.

21.5 Krav om medlemskap i tros- og livssynssamfunn for tilsatte og ombud

Etter kirkeloven § 29 første ledd skal «[k]irkelig tilsatte og ombud være medlem av Den norske kirke». Det kan dispenseres fra kravet etter nær-

mere regler gitt av Kirkemøtet. Det er ikke gitt tilsvarende bestemmelse i trossamfunnsloven.

Likestillings- og diskrimineringsloven tillater forskjellsbehandling blant annet på grunnlag av religion eller livssyn ved tilsetning bare dersom trostillhørigheten eller livssynet har avgjørende betydning for utøvelsen av arbeidet eller yrket, se punkt 5.6.2 i meldingsdelen.

Dette innebærer at det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle av adgangen til å kreve medlemskap i tros- eller livssynssamfunnet som vilkår for tilsetning.

Høringsnotatet inneholdt ikke forslag om å videreføre særbestemmelser etter mønster av den gjeldende bestemmelsen i kirkeloven om krav til medlemskap i tros- eller livssynssamfunn for tilsatte og ombud i Den norske kirke eller tros- eller livssynssamfunn.

Kirkemøtet uttalte i høringsrunden:

«Kirkemøtet registrerer at bestemmelsen om det kirkelige medlemskravet i kirkeloven § 29 først ledd ikke foreslås videreført. Kirkemøtet mener at likestillings- og diskrimineringslovens krav om at det må være «en konkret begrunnelse i hvert enkelt tilfelle», jf. Prop. 81 L (2016–2017) side 316, vil treffe dårlig for kategorier som prester, andre vigslede tilsatte og menighetspedagoger. Etter Kirkemøtets vurdering er et krav om en konkret begrunnelse i hvert tilfelle for slike stillinger unødvendig byråkratiserende og lite forenkende. Kirkemøtet viser i denne sammenheng til at kirker i andre land som er underlagt EUs rammedirektiv 2000/78/EF, som i Tyskland, har vedtatt kirkelige retningslinjer om hvilke stillinger som krever kirkemedlemskap, se Richtlinie des Rates über kirchliche Anforderungen der beruflichen Mitarbeit in der Evangelischen Kirche in Deutschland und ihrer Diakonie vom 9. Dezember 2016, særlig § 3. Kirkemøtet mener at Den norske kirke, så vel som andre tros- og livssynssamfunn, i utgangspunktet bør ha en lovbestemt rett til å kreve medlemskap for tilsatte og ombud, ut over det som ligger i adgangen til lovlig forskjellsbehandling i likestillings- og diskrimineringsloven. Kravet om medlemskap bør kombineres med en dispensasjonsadgang som i dag, hvor det foretas en konkret vurdering av den enkelte dispensasjonsøknaden etter en tolkning harmonisert med likestillings- og diskrimineringsloven § 9.»

Departementet har, heller ikke etter høringen, funnet tilstrekkelig grunnlag for å foreslå en slik

særskilt unntaksbestemmelse tros- og livssynssamfunn. Tros- og livssynssamfunn bør på vanlig måte forholde seg til den alminnelige lovgivningen, i dette tilfellet likestillings- og diskrimineringsloven.

21.6 Politiattest

Dagens politiregisterlov og tilhørende forskrift trådte i kraft 1. juli 2014. Forskriften § 34-1 om innhenting av politiattest for frivillige organisasjoner, er en videreføring av strafferegisterforskriften § 12 fjerde ledd bokstav p, som trådte i kraft 1. desember 2006. § 34-1 lyder:

«Frivillige organisasjoner kan kreve fremleggelse av politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd av fysisk person som, lønnet eller ulønnet, utfører eller skal utføre oppgaver for organisasjonen som innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige eller personer med utviklingshemming.»

Bakgrunnen for denne bestemmelsen var at utstedelse av politiattest krever hjemmel i lov, jf. EMK art. 8 om retten til privatliv. Politiregisterlovens bestemmelser (kapittel 7) gir det felles ytre rammeverket for politiets attester, mens hjemmel for å kunne kreve de aktuelle attestene utstedt, er forutsatt regulert i spesiallovgivningen. De virksomhetene som ikke har egen særlovgivning kan gis hjemmel for politiattest i politiregisterforskriften.

Departementet har lagt til grunn at tros- og livssynssamfunn omfattes av hjemmelen for frivillige organisasjoner, men at Den norske kirke, i det minste etter tidligere lovgivning, ikke kunne kreve politiattest etter politiregisterforskriften § 34-1. I 2011 ble det derfor tatt inn en bestemmelse i kirkeloven § 29 andre ledd som ga lovbestemte organer i Den norske kirke adgang til å kreve framlagt barneomsorgsattest av personer som skal utføre oppgaver som innebærer omsorg for mindreårige, se Prop. 81 L (2010–2011), jf. Innst. 393 L (2010–2011). Bestemmelsen lyder slik:

«Lovbestemte organer i Den norske kirke kan kreve fremleggelse av barneomsorgsattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd, av person som lønnet eller ulønnet skal tilsettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.»

Departementet foreslo i høringsnotatet at det for klarhetens og enkelthetens skyld burde tas inn en bestemmelse om innhenting av politiattest i den nye loven som omfatter både Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene. Materielt innebar forslaget som ble sendt på høring, en ren videreføring av gjeldende rett.

Justisdepartementet hadde flere merknader til forslaget, herunder at bestemmelsen om å innhente politiattest burde gjøres obligatorisk for tros- og livssynssamfunnene:

«I høringsnotatets punkt 20.5 vises det til at det finnes en hjemmel for frivillige organisasjoner til å kreve fremleggelse av barneomsorgsattest av personer som skal utføre oppgaver som innebærer omsorg for mindreårige, og at denne også omfatter tros- og livssynssamfunn. Vi stiller spørsmål ved om det så kategorisk kan sies at andre tros- og livssynssamfunn enn den norske kirke faller inn under begrepet «frivillige organisasjoner», og ber om at dette klargjøres i proposisjonen. Det foreslås i § 19 at «Tros- og livssynssamfunn kan kreve fremleggelse av barneomsorgsattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd, av person som lønnet eller ulønnet skal tilsettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.» Formuleringen er en videreføring av kirkeloven § 29. Etter vårt syn bør hjemmelen gjøres obligatorisk, slik at attest skal kreves. Dersom personene først skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige slik at formålet i politiregisterloven § 37 nr. 4 er oppfylt, bør det ikke åpnes for at et tros- og livssynssamfunn skal kunne fravike dette.»

Med bakgrunn blant annet i ovennevnte innspill fra Justisdepartementet har departementet vurdert om hjemmelen for innhenting av barneomsorgsattest burde gjøres obligatorisk, slik at attest i noen tilfeller *skal* kreves.

Departementet mener det er prinsipielt riktig at det på dette området stilles samme krav til tros- og livssynssamfunnene som til frivillige organisasjoner. Ved tvil om en sammenslutning er å anse som et tros- eller livssynssamfunn, vil de dessuten antakelig være omfattet av reglene som gjelder for frivillige organisasjoner. En slik løsning vil derfor også være hensiktsmessig ved håndhevingen av reglene.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at bestemmelsen om politiattest utformes som en kan-bestemmelse, i samsvar med hva som ellers

gjelder for frivillige organisasjoner. Bestemmelsen viderefører dermed gjeldende rett for tros- og livssynssamfunn. Sammenlignet med den gjeldende bestemmelsen i kirkeloven § 19 er ordlyden noe utvidet ved at den også omfatter oppgaver «knyttet til personer med utviklingshemming».

21.7 Prest og forstander

I dag følger det av trossamfunnsloven § 14 at trossamfunn må ha minst én godkjent «prest» eller «forstander» for å bli registrert. Betegnelsen forstander ble tatt inn i trossamfunnsloven som en samlekategori for trossamfunnenes representanter som ikke var prester, jf. Ot.prp. nr. 27 (1967–1968) s. 55. Det følger videre av trossamfunnsloven at det med prest eller forstander skal forstås «den eller dei som har lovsette gjeremål i trdomssamfunnet», jf. § 14 siste ledd. Det var et behov for å tydeliggjøre at det ikke var den religiøse funksjonen lovgiver var ute etter ved å vise til presten eller forstanderen, men de forpliktelsene som fulgte av trossamfunnsloven eller annen lovgivning.

Departementet la til grunn i høringsnotatet at rollene som forstander og prest, ikke skal videreføres i den nye loven. Dette var også Ståsett-utvalgets anbefaling. Forslaget innebar at tros- eller livssynssamfunnet som sådan vil være forpliktet til å oppfylle de kravene som følger av ny trossamfunnslov. Hvem samfunnet velger til å utføre disse oppgavene på samfunnets vegne, blir dermed et internt anliggende for tros- og livssynssamfunnene.

Departementet pekte i høringsnotatet kort på at betegnelsene «prest» og «forstander» er tatt inn i annet regelverk og la til grunn at det materielle innholdet i slike bestemmelser burde videreføres. Den såkalte kallsmessige taushetsplikten etter straffeloven § 211 omfatter for eksempel «prest eller forstander i registrerte trossamfunn», se punkt 21.8. Disse er også fritatt fra vitneplikt i medhold av den kallsmessige taushetsplikten, jf. straffeprosessloven § 119 og tvisteloven § 22-5. I forsvarsloven § 6 gis det adgang til fritak fra vitneplikt for prester og forstandere i registrerte trossamfunn som ikke har gjort tjeneste i Forsvaret.

Departementet opprettholder forslaget om at loven ikke skal videreføre rollen som prest/forstander, men heller legge oppgaver til tros- eller livssynssamfunnet som sådan. Da gjenstår spørsmålet om hvem som forstås som «prester eller forstander i registrerte trossamfunn» i medhold av

annen lovgivning. I den grad registreringer i et trossamfunn tidligere har gitt veiledning om hvem som er forpliktet, antar departementet at det samme kan legges til grunn fortsatt, basert på informasjon om tidligere registrering, se også lovforslaget § 23 annet ledd.

21.8 Særlig om taushetsplikt

Etter trossamfunnsloven § 26 står forstander «under same ansvar som offentlig tenestemann når det gjeld gjeremål som han er pålagt i eller med heimel i lov». Det samme gjør prester i Den norske kirke med hjemmel i kirkeloven § 38. Begge kategorier har dermed vært omfattet av den forvaltningsmessige taushetsplikten, jf. forvaltningsloven § 13. Ingen av disse bestemmelsene foreslås videreført i ny lov, se punkt 20.5.7 om Den norske kirke og offentligrettslig lovgivning.

I tillegg har, som nevnt over, prest i Den norske kirke og prester og forstandere i registrerte trossamfunn taushetsplikt etter straffeloven § 211:

«Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes prester i Den norske kirke, prester eller forstandere i registrerte trossamfunn, advokater, forsvarere i straffesaker, meklingsmenn i ekteskapsaker, og disses hjelpere, som uberettiget røper hemmeligheter som er betrodd dem eller deres foresatte i anledning av stillingen eller oppdraget.»

Formålet med § 211 har vært å verne om disse yrkesgruppene sin funksjon ved at folk – og samfunnet som sådan – kan stole på at opplysninger meddelt dem, blir behandlet fortrolig. Taushetsplikten gjelder så langt plikten til å avverge straffbare forhold i straffeloven ikke inntre: § 196 (allmenn avvergelsesplikt), § 226 (avverge uriktig tiltale eller domfellelse), § 284 (avverge kjønnslemlestelse) og § 287 (avverge ulykke, hjelpeplikt). Taushetsplikten gjelder heller ikke dersom den som har krav på hemmelighold, samtykker i at hemmeligheten åpenbares.

I forbindelse med iverksettelsen av ny straffelov foreslo Straffelovskommisjonen at § 211 skulle oppheves, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 263:

«Etter kommisjonens syn bør brudd på alle former for lovbestemt taushetsplikt i utgangspunktet rammes av samme bestemmelse i straffeloven, jf. forslaget til § 23–1 om brudd på

taushetsplikt. Spørsmålet om hvem som har taushetsplikt, og hvilken utstrekning plikten skal ha, bør reguleres andre steder i lovverket. I forlengelsen av dette må det fremmes forslag til lovbestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt for de yrkesgruppene som er nevnt i straffeloven 1902 § 144, i den grad disse ikke er underlagt taushetsplikt i dagens særlovgivning.»

Justisdepartementet var enig med kommisjonen i at det er behov for en egen lovregulering av taushetsplikten til prester og forstandere, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 75:

«Selv om departementet er enig i at straffeloven 1902 § 144 bør oppheves, kan det først skje etter at de nødvendige endringer i spesiallovgivningen er på plass. Disse endringene lar seg ikke gjøre innenfor rammen av arbeidet med ny straffelov.»

Bestemmelsen i straffeloven ble etter dette besluttet videreført i § 211, men det framkommer i

Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) at «det tas sikte på at bestemmelsen kan oppheves når de nødvendige endringer i spesiallovgivningen er foretatt». Det ble dessuten vist til en ventende utredning av taushetsplikt for advokater, og at denne utredningen burde foreligge før man vurderte en bestemmelse om taushetsplikt for denne yrkesgruppen. Denne utredningen er nå ferdig, og den foreslår en omfattende særbestemmelse om advokaters taushetsplikt, se NOU 2015: 3.

Etter departementets syn er det behov for å vurdere nærmere om det bør tas inn en spesialbestemmelse om taushetsplikt i trossamfunnsloven, og hvordan denne i så fall skal utformes. Departementet vil komme tilbake til dette.

Inntil videre mener departementet på denne bakgrunnen at straffeloven § 211 bør videreføres i sin nåværende form. Departementet legger til grunn at en forpliktelse til å overholde taushetsplikten i straffeloven ikke vil foreldes eller forstås tidsbegrenset og at lovgivningen ikke vil få tilbakevirkende kraft.

22 Gravplassene – forvaltningsansvaret mv.

22.1 Forvaltningsansvaret for gravplassene

I dette kapitlet drøftes spørsmålet om forvaltningsansvaret for gravplassene og noen tilhørende lovspørsmål. Dessuten vurderes enkelte spørsmål som knytter seg til avgiftssystemet på gravferdsområdet. Disse temaene angår i liten grad forslaget til ny lov om tros- og livssynssamfunn, men har vært aktualisert av utredningene fra Gjønnnes-utvalget (NOU 2006: 2), Stålsett-utvalget (NOU 2013: 1) og Lae-utvalget. De to førstnevnte utvalgene er omtalt i punktene 2.5.1 og 2.5.2 i meldingsdelen. Lae-utvalget ble oppnevnt i 2012 for å utrede blant annet behovet for endringer i avgiftssystemet knyttet til gravferd, og utvalget leverte sin innstilling i NOU 2014: 2 *Lik og likskap*.

Normalordningen i Norge er at gravplassene forvaltes og driftes av Den norske kirke lokalt. Dette har sammenheng med at kristne gravskikker praktisk talt har vært enerådende i landet vårt siden kristendommen ble innført. De fleste offentlige gravplassene er anlagt i umiddelbar nærhet til en kirke, ofte som del av kirketomten. Gravplassene er etter gravferdsloven § 1 soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Et skille i forvaltningen av kirkebygget og kirkegården var lenge en fremmed tanke. Spørsmålet om kirkelig forvaltning av gravplassene har ikke en nødvendig sammenheng med statskirkeordningen. Kirkelige organer har beholdt forvaltningsansvaret gjennom endringene i forholdet mellom staten og Den norske kirke som er gjennomført fra 2012. Dette var blant annet forutsatt i det såkalte kirkeforliket, se punkt 2.5.2 i meldingsdelen. Også i de andre nordiske landene har majoritetskirken ansvaret for gravplassforvaltningen.

Gravferdsloven § 3 legger forvaltningsansvaret for de offentlige gravplassene til kirkelig fellesråd. I kommuner der det bare er ett sogn, er det menighetsrådet som har ansvaret. Forvaltningsansvaret er nærmere regulert i gravferdsloven og den tilhørende gravferdsforskriften (forskrift 10. januar 1997 nr. 16). Det å være gravplassforvalter innebærer i første rekke å ha et praktisk og juri-

disk ansvar for anlegg, drift og vedlikehold av gravplasser og krematorier.

De tilsatte på gravplassene har normalt kirkelig fellesråd som arbeidsgiver. Ifølge en rapport fra KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter var det i 2001 om lag 1700 ansatte som utførte om lag 1050 årsverk knyttet til praktisk gravplassarbeid.¹ 250 av årsverkene var knyttet til kommunal tjenesteyting, mens 800 årsverk var knyttet til de kirkelige fellesrådene. Av dem som var ansatt av fellesrådene, var det vel 60 pst. som kombinerte gravplassarbeid med andre oppgaver for fellesrådet.

Fellesrådets ansvar og myndighet etter gravferdsloven kan, med departementets godkjenning, overføres til kommunen, jf. gravferdsloven § 23. Dette forutsetter avtale mellom fellesrådet og kommunen. En avtale om overføring av ansvar etter gravferdsloven § 23 omfatter både ansvaret for å drifte gravplassene og myndigheten til å treffe vedtak etter loven. Bare fem av landets kommuner har forvaltningsansvaret for gravplassene.

Kommunen har etter gravferdsloven § 3 annet ledd og kirkeloven § 15 første ledd bokstav b ansvar for å utrede utgiftene til drift og forvaltning av gravplassene. Det er kommunen som fastsetter avgifter for bruk av gravkapell, kremasjon og feste av grav etter forslag fra fellesrådet. Etter kirkeloven § 15 fjerde ledd kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning. Det innebærer at kommunen i stedet for å overføre budsjettmidler til fellesrådet, kan utføre drifts- og vedlikeholdsarbeid med egne ansatte. Denne ordningen forutsetter avtale mellom kommunen og kirkelig fellesråd. Slik avtale er inngått i et femtitalls kommuner, deriblant Oslo. I Oslo har kommunen helt ut ansvar for driftsoppgavene gjennom egne ansatte i Gravferdsetaten.

Enkeltvedtak som kirkelig fellesråd har truffet etter gravferdsloven, kan påklages til bispedømmerådet. Bispedømmerådet gir også tillatelse til anlegg av ny gravplass, godkjenner plan og vedtekter for gravplassen mv. Denne myndigheten

¹ Kvalitet og verdighet, KA 2003

ligger til fylkesmannen når lokal gravplassmyndighet utøves av kommunen.

Ansvar for kirkelig fellesråd har i dag forvaltningen av de offentlige gravplassene, er et ansvar kirken ivaretar på vegne av det offentlige eller alle innbyggerne i kommunen. Utgifter til gravplassforvaltningen inngår derfor ikke i beregningen av tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Flere offentlige utvalg har de siste tiårene tatt til orde for at forvaltningsansvaret for gravplassene bør overføres til kommunene, med noe ulik vektlegging av avtalefriheten. Hovedsynspunktet har vært at det er prinsipielt uheldig at et trossamfunn har ansvaret for forvaltningen av gravplassene når disse er allmenne (for alle). I både NOU 1989: 7 *Den lokale kirkes ordning* og NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* var anbefalingen kommunalt forvaltningsansvar. Begge utvalgene la dessuten til grunn at eiendomsretten til gravplassene var av begrenset betydning så lenge gravplassene er i drift og arealbruken er bundet til dette formålet.

I likhet med tidligere offentlige utredninger gikk Ståsett-utvalget inn for at kommunene skulle overta forvaltningsansvaret for gravplassene.² Utvalget mente den lokale avtalefriheten burde være begrenset til praktisk arbeid knyttet til opparbeiding og stell av graver. Selve forvaltningsansvaret burde det ikke åpnes for at kunne tilbakeføres til, eller beholdes av, kirkelig fellesråd. Utvalget viste samtidig til at gravplassene normalt var i soknets eie og reiste spørsmålet om dette kunne vanskeliggjøre en eventuell overføring av forvaltningsansvaret fra kirkelig fellesråd til kommunen. Før det eventuelt ble besluttet endringer, mente utvalget derfor at det burde utarbeides en juridisk vurdering av eiendomsforholdenes betydning. En slik utredning burde, etter utvalgets oppfatning, også innbefatte en vurdering av om det kunne være hensiktsmessig – juridisk og økonomisk – å overføre eiendomsretten til gravplassene fra soknet til kommunen. Utvalget tok også opp spørsmålet om anskaffelsesreglene i det offentlige kunne være til hinder for lokale avtaler om tjenesteyting innen gravplassforvaltningen, dvs. tjenesteyting til erstatning for finansielle overføringer. Her ble det imidlertid ikke konkludert, og utvalget understreket at det ved en eventuell overføring av ansvaret for gravplassforvaltningen til kommunene ville være behov for å klargjøre hvordan overtakelsen ville forholde seg til regelverket om offentlige anskaffelser, gitt de praktiske og prinsipielle valgene kommunene kunne ønske å

gjøre for å ivareta forvaltningsansvaret på en hensiktsmessig måte. Hovedargumentene for Ståsett-utvalgets anbefalinger var knyttet til prinsipielle betenkeligheter ved dagens ordning. Utvalget anerkjente imidlertid at dagens ordning i praksis fungerer godt, og at det var gjort viktige og riktige endringer i loven som i større grad tilgodeser livssynsmessige minoriteter på dette området, jf. også omtale i meldingsdelen punkt 7.4.12–13.

Lae-utvalget (NOU 2014: 2 *Lik og likskap*) konstaterte at gravferdsloven ikke regulerer hvordan uenighet mellom kommunen og kirkelig fellesråd om overføring av ansvaret for gravplassforvaltningen, skal løses.³ Utvalget kommenterte de alternative ordningene som Ståsett-utvalget drøftet, men kom ikke med noen anbefaling da utvalget ikke så disse spørsmålene som innenfor sitt mandat.

22.2 Tidligere endringsforslag om lovregulert brukerbetaling

22.2.1 Innledning

Lae-utvalget fremmet forslag om å oppheve flere hjemler for brukerbetaling i gravferdsloven.⁴ Blant annet foreslo utvalget å oppheve adgangen til å kreve kremasjonsavgift og adgangen til å kreve festeavgift de første 20 årene etter en gravlegging. I tillegg fremmet utvalget forslag om å innføre en rett til fri grav også utenfor bostedskommunen. Utvalget foreslo at gravplassforvaltningen skulle kompenseres for inntektstapene gjennom rammeoverføringer til kommunene og beregnet at det samlede behovet årlig ville utgjøre 104,3 mill. kroner.

Disse tre hovedforslagene fra Lae-utvalget, som har vært på egen høring, forutsetter lovendring. Departementet har vurdert forslagene i forbindelse med denne proposisjonens gjennomgang av endringsbehovene i gravferdsloven. I tillegg gjennomgås i det følgende utvalgets forslag om å overføre oppgavene som i dag ligger til bispedømmerådene, til fylkesmannen, samt å samle oppgavene hos ett fylkesmannsembete. Utvalgets forslag om å gi en egen statistikkhemmel i loven behandles også.

22.2.2 Fjerning av kremasjonsavgiften

Etter gjeldende rett er kistegravlegging kostnadsfritt for de etterlatte, mens det er kommunal frihet

² NOU 2013: 1 s. 225–226

³ NOU 2014: 2 s. 135 flg.

⁴ NOU 2014: 2

til å kreve avgift for kremasjon, jf. gravferdsloven § 10 åttende ledd.

Da Lae-utvalget gjennomførte sine undersøkelser i 2012, var den gjennomsnittlige kremasjonsavgiften på kr 3 000. Samlet utgjorde avgiften 40 mill. kroner. Lae-utvalget foreslo at bortfall av brukerbetaling ble kompensert gjennom økning i rammetilskuddet til kommunene etter objektive kriterier.

Utvalgets undersøkelser viste at det kunne være samfunnsøkonomisk lønnsomt om andelen kremasjoner økte rundt de større byene, men at det tvert imot ville være ulønnsomt i mer grisgrendte strøk med lang avstand til nærmeste krematorium (44 pst. av befolkningen har mer enn 25 km til nærmeste krematorium). Utvalget mente også at miljøkostnadene var så begrenset at utvalget valgte å se bort fra dem som faktor i beregningene.

Utvalget begrunnet derfor ikke forslaget i verken samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller miljøfordeler, men i prinsippet om likebehandling mellom gravferdsformene. Kremasjon burde ikke medføre en merkostnad for de etterlatte. Særlig med tanke på de som foretrekker kremasjon ut fra et tros- eller livssynsmessig ståsted, burde ikke kremasjon utløse en merkostnad som andre slipper.

22.2.3 20 års fri grav for alle

Etter gjeldende rett vil en tilvist grav fra gravplassforvaltningen utløse 20 betalingsfrie år. Når en kistegrav blir tatt i bruk, er det normalt anledning til å feste (leie) en grav ved siden av, for eksempel for ektefelle. Etter gjeldende rett betales da festeavgift fra første dag, som en betaling for å holde av gravareal som ellers kunne vært brukt til gravlegging. Gravlegging i denne festede graven utløser ikke 20 betalingsfrie år. Festeavgiften fastsettes av kommunen etter forslag fra gravplassmyndighet.

Lae-utvalget foreslo 20 betalingsfrie år ved alle gravlegginger, uavhengig av bostedskommune og type grav (festet eller tilvist). Etter utløpet av frigravsperioden skulle festeavtale kunne inngås for fem år av gangen. Det skulle fortsatt være frihet til å fastsette prisene lokalt.

Utvalget viste til at regelen oppleves som urimelig, og den er vanskelig å forklare for dem som skal betale. Utvalget mente også at avgiften bryter med prinsippet om likebehandling, og at gravlegging skal være en offentlig tjeneste som er uten kostnad for alle etterlatte, ikke bare de som velger tilvist grav. Den foreslåtte endringen ville etter

utvalgets beregninger utgjøre et årlig tap av festeavgift på 47 mill. kroner.

22.2.4 Rett til fri grav utenfor bostedskommunen

Det fremgår av gravferdsloven § 6 at alle har rett til fri grav på gravplass i den kommunen der de er bosatt. Gravplassmyndigheten kan i dag gi tillatelse til at også personer som ikke er bosatt i kommunen, gravlegges på gravplass i kommunen. Det kan da kreves at de etterlatte dekker kostnadene, og det kan kreves festeavgift fra første dag. Ved gravlegging i grav som er særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov, dekkes kostnadene av kirkelig fellesråd i hjemkommunen når denne ikke selv har anlagt slike graver, jf. gravferdsloven § 6 andre ledd andre punktum.

Lae-utvalget foreslo at retten til fri grav skulle gjøres uavhengig av bosted, og at kommunene skulle være pliktige til å ta imot gravlegging av personer som ikke var bosatt i kommunen.⁵ Utvalget foreslo en oppgjørsordning mellom kommunene som skulle fastsettes av departementet i forskrift, og at tapte inntekter fra brukerbetaling skulle kompenseres kommunene gjennom økninger i det statlige rammetilskuddet. Den foreslåtte endringen ville etter utvalgets beregninger utgjøre et årlig tap av inntekter på 5,2 mill. kroner.

22.3 Andre endringsforslag

22.3.1 Fylkesmannen som regional gravplassmyndighet

Lae-utvalget drøftet det gjeldende forvaltningssystemet og foreslo blant annet en overføring av bispedømmerådernes oppgaver på gravferdsområdet til fylkesmannen.⁶ Utvalget viste til at det i dag bare er på gravferdslovens område at bispedømmerådene generelt er overordnet de kirkelige fellesrådene. En overføring av disse oppgavene til fylkesmannen vil dermed ikke bryte med en gjennomgående kirkelig forvaltningsstruktur. Utvalget viste videre til at forslaget ville gjøre det lettere å samle inn og analysere statistikk og styringsinformasjon som en ikke uten videre har tilgjengelig i dag, og det ville gjøre det mulig å se krematorium og gravplassforvaltning i en nærmere sammenheng siden fylkesmennene allerede fører tilsyn med krematoriene.

⁵ NOU 2014: 2 s. 121 flg.

⁶ NOU 2014: 2 s. 139 flg.

Lae-utvalget foreslo dessuten sentralisering av oppgaver på gravferdslovens område til ett fylkesmannsembete.

22.3.2 Lovhjemmel for statistikkopplysninger

Kirkeloven og kommuneloven gir i dag god nok hjemmel til å kreve inn økonomisk informasjon fra de kirkelige fellesrådene og fra kommunene. Lae-utvalget foreslo at det burde tas inn en hjemmel i gravferdsloven som åpner for å innhente også annen informasjon om gravplassene og virksomheten knyttet til disse.⁷ Forslaget var blant annet basert på erfaringer med mangelfull tilgang til informasjon under utvalgsarbeidet.

22.3.3 Trossamfunn og egne gravplasser

Etter trossamfunnsloven § 18 kan «Kongen eller den han gjev fullmakt, (...) samtykkja i at registerført trudomssamfunn får ha eigen gravplass og setja vilkår for dette. Lov om gravplass, kremasjon og gravferd gjeld på tilsvarende måte så langt den passar.»

Adgangen er lite benyttet i praksis, blant annet fordi den ikke er understøttet av noen offentlig finansieringsordning. Etter gravferdsloven § 1 første ledd skal gravlegging skje «med respekt for avdødes religion eller livssyn». Denne formålsbestemmelsen bidrar til å understreke at gravplassene er allmenne, og at de skal forvaltes slik at ordningene i hovedsak er felles for alle.

22.4 Forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet drøftet departementet om forvaltningsansvaret for gravplassene burde overføres til kommunen. Departementet pekte på at soknets eiendomsrett til gravplassene vil vanskeliggjøre en generell overføring av forvaltningsansvaret, og på at det vil knytte seg anskaffelsesrettslige utfordringer til eventuelle lokale avtaler om å fravike en normalordning med at kommunen har forvaltningsansvaret. Departementet la videre til grunn at en lovregulert overføring av ansvaret for drift og forvaltning av gravplassene fra kirkelig fellesråd til kommunen vil innebære et pålegg om at det gjennomføres virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kapittel 16.

Departementet foreslo i høringsnotatet å videreføre som normalordning at Den norske kirke lokalt har ansvar for drift og forvaltning av grav-

plassene. Samtidig ble det foreslått en lovbestemmelse som ga fylkesmannen myndighet til, etter søknad fra kommunen, å treffe vedtak om at dette ansvaret skal overføres til kommunen. Det ble foreslått at slikt vedtak kan treffes uten at lokal kirkelig myndighet (kirkelig fellesråd) gir sin tilslutning til det.

Videre ble det foreslått at godkjennings- og klagemyndigheten vedrørende gravplassforvaltningen som etter gjeldende rett ligger til bispedømmerådet, overføres til fylkesmannen.

Det ble ikke foreslått endringer i lovbestemmelsene om brukerbetaling på gravferdslovens område, men det ble framsatt forslag om en egen lov hjemmel for statistikkopplysninger.

Den gjeldende ordningen med at trossamfunn kan gis adgang til å ha egen gravplass, ble foreslått videreført.

22.5 Høringsinstansenes syn

22.5.1 Kirkelig ansvar for gravplassdrift og -forvaltning videreføres

Et klart flertall av instansene som avga høringsvar, uttalte seg positivt til forslaget om at den lokale kirkens ansvar for gravplassdrift og -forvaltning videreføres. Oppslutningen var størst blant de kirkelige høringsinstansene: Forslaget fikk støtte fra et klart flertall av de kirkelige fellesrådene, menighetsrådene og de regionale og sentrale instansene i Den norske kirke. Kirkemøtet støttet også forslaget. Blant fylkesmennene var meningene delte. Også blant kommunene som uttalte seg om forslaget var det flertall for fortsatt kirkelig gravplassforvaltning som normalordning. Mange av tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke var enige i at den lokale kirken som normalordning fortsatt skulle stå for forvaltning og drift av de offentlige gravplassene. Noen få var uenige og litt over halvparten svarte ikke på spørsmålet.

Arendal kommune, som var enig i forslaget, ga følgende kommentar:

«Forvaltning og drift av gravplasser fungerer svært tilfredsstillende og er ikke til hinder for at ulike livssyn, inkl. livssynsnøytralitet ivaretas.»

KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter støttet forslaget og uttalte blant annet:

«KA setter pris på at høringsnotatet bekrefter at Den norske kirke har utført sitt gravferds-

⁷ NOU 2014: 2 s. 157 flg.

ansvar på en god måte, også overfor de med annen tro eller livssyn. Det er også svært positivt at høringsnotatet avviser premisser om at innbyggerne må møte en såkalt «nøytral» kommune for at det kan gis et likeverdig tilbud overfor en befolkning med tros- og livssynsmessig mangfold. På denne måten bekreftes at tro-/livssynsmessig forankring hos tjenesteyter ikke er til hinder for å yte et verdig og likeverdig offentlig tjenestetilbud på dette området. Gravplassene har i løpet av en generasjon blitt en arena for økende mangfold når det gjelder ritualer, ulike former for deltagelse av de pårørende, nye gravminner og nye markeringer. Nesten uten konflikter har gravplassene synliggjort en overgang fra enhetskultur til mangfoldskultur. Tilpasninger til mangfoldet har gått fra å være primært en storbyproblematikk til å bli normale utfordringer over hele landet. Med Den norske kirke ved roret er det utviklet seg et godt samarbeid mellom forvaltning og ulike tros- og livssynssamfunn. Gjennom endringer i gravferdsloven i 2011 har Stortinget understreket at gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn og at Den norske kirke kan ivareta et bredere samfunnsoppdrag for hele befolkningen. Lovendringene var i stor grad en bekreftelse av etablert praksis ved de større gravplassene. Få, om noen offentlige tjenesteområder, reguleres av en lovgivning hvor livssynsrelaterte hensyn gis så eksplisitt oppmerksomhet og utløser klare rettigheter. KA tror at det praktiske dialogarbeidet som foregår rundt gravlegging og tilrettelegging på gravplassene, viser vei til en åpen måte for å leve sammen i livssynsmangfold. Kirkelig gravferdsforvaltningen viser at når «tro møter tro» kan resultatet bli dialog og gjensidig respekt, ikke spenning og konflikt.»

Fagforbundet ga tilslutning til departementets forslag om fortsatt kirkelig forvaltningsansvar som normalordning, men uttalte at støtten var

«betinget av en videreføring av fellesrådet som lovpålagt organ med kommunal representasjon i rådet. Gjennom Gravferdsloven legges det i dag viktige rammer for et samvirke mellom kommune og fellesråd hvor demokratisk kontroll, ansvar og påvirkning fordeles. Fellesrådets mandat som gravferdsforvaltning er i dag gitt direkte fra lovgiver med føringer for sammensetning av rådet med kommunal representasjon og en sammenheng mellom forvaltningens geografiske ansvarsområde og inn-

byggernes rettigheter. Fagforbundet mener denne sammenhengen mellom lovverk, organisering og offentlig med-styring har vært en forutsetning for dagens modell. Lovforslagets gir, etter Fagforbundets vurdering, en uholdbar kirkeliggjøring av ansvaret for gravferdsforvaltningen. Etter Fagforbundets mening kan ikke Kirkemøtet på vegne av det offentlige avgjøre hvor ansvaret for gravferdsforvaltningen skal plasseres og det ansvarlige organets sammensetning. En slik konstruksjon vil gi organet et klart svakere offentlig mandat enn dagens fellesråd. Slik vil de prinsipielle utfordringene med dagens modell bli forsterket til et nivå hvor det vil svekke ordningens legitimitet.»

I Fagforbundets kommentar framkom også blant annet følgende:

«Fagforbundet finner det videre uholdbart at Kirkemøtet skal bestemme hvordan lokalkirken skal styre og organisere et virksomhetsområde som ikke ligger under rammelovens område, men reguleres av en særskilt lov. Å trekke et tydelige skille mellom fellesrådets virksomhet som trossamfunn og fellesrådets rolle som offentlig gravferdsforvaltning har vært en viktig faktor i profesjonaliseringen av gravferdsforvaltningene etter endringene i gravferdsloven i 2011. Etter lovforslagets modell blir det prinsipielt umulig å trekke dette skillet. For Fagforbundet er det viktig å understreke at gravferdstjenestene må anses som en velferdstjeneste på linje med velferdssamfunnets øvrige ivaretagende tjenester. Denne dimensjonen ved gravferdstjenestene gjenspeiles etter Fagforbundets skjønn i Gravferdsloven, hvor alle innbyggere gis samme rettigheter i den kommunen de er folkeregistrert i. Gravferdsforvaltningens troverdighet står og faller på om den yter kvalitativt gode tjenester for hele befolkningen, uavhengig av kulturell bakgrunn og tilhørighet til tros- eller livssynssamfunn. Fagforbundets overordnede standpunkt er at velferdstjenester er det offentliges ansvar og i hovedsak bør utøves i offentlig regi. Dette er bakgrunnen for at Fagforbundet i utgangspunktet ønsker en speilvendning av Gravferdslovens § 23. Denne løsningen ville gitt kommunen det endelige ansvaret for at befolkningens gravferdstjenester, samtidig som det ble mulig å videreføre en vel etablert løsning som fungerer godt for publikum og ansatte. Vi registrerer at departementet konkluderer med at en slik

konstruksjon med utgangspunkt i konkurranse- og seregulerende lovgivningen ikke er mulig. Fagforbundet savner en mer konkret drøfting i høringsdokumentet rundt spørsmålet om hvorfor lokalkirkens organisering og finansiering skulle være til hinder for å tildele ansvar for gravferdsforvaltningen.»

KS var uenig i departementets forslag, forutsatt mulighet til å inngå lokale avtaler:

«Drift og forvaltning av gravplasser må være et kommunalt ansvar, med kommunal finansiering, forutsatt frihet for kommunene til å inngå med kirkelige organer om kirkegårdsdrift der dette vurderes mest hensiktsmessig fra kommunens side.»

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL), Norges Kristne Råd (NKR) og Human-Etisk Forbund (HEF) var alle prinsipielt uenige i forslaget om at kirkelig fellesråd fortsatt skal ha forvaltningsansvaret for gravplassene.

NKR uttalte:

«De fleste medlemskirkeene i NKR mener at gravplassforvaltningen av prinsipielle grunner bør være et kommunalt ansvar, men ser at historisk kompliserte eiendomsforhold og forhold knyttet til lov om offentlige anskaffelser kan tilsa at dagens ordning videreføres. Den norske kirke støtter at den lokale kirke fortsatt har dette ansvaret.»

STL uttalte:

«STL* mener det er prinsipielt riktig at gravplassdrift og -forvaltning skal være en kommunal oppgave. *Den norske kirke støtter at den lokale kirke fortsatt skal ha ansvar for dette, jfr. Kirkerådets hørings svar.»

HEF uttalte:

«Gravplassforvaltningen overføres til kommunene og loven endres i tråd med dette. Dette er logisk fordi det er kommunene som bekoster tjenestene, og av hensyn til at dette er en tjeneste som angår alle borgere. Tilsvarende må det være offentlig eierskap av gravplassene. Dette kan enklest skje ved å skjote tilbake de eiendommene som uten vederlag i 1996 ble skjøtet over til Den norske kirke ved det enkelte sokn.»

Blant tros- og livssynssamfunnene som var enige i departementets forslag, var det ingen som kommenterte spørsmålet ytterligere.

22.5.2 Bispedømmets ansvar overføres til fylkesmannen

Også i spørsmålet om å overføre klage- og godkjenningsmyndighet etter gravferdsloven fra bispedømmerådene til fylkesmennene var menningene delte. Flertallet av fylkesmennene som avga høringsuttalelse, støttet dette. De øvrige uttalte seg ikke om spørsmålet. Rett over halvparten av kommunene sa seg enig i forslaget, og de øvrige uttalte seg ikke. Flertallet av biskoper og bispedømmeråd var uenig i forslaget, mens om lag en tredjedel var enig. Et mindretall uttalte seg ikke. Blant tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke var litt over en fjerdedel enige, mens de øvrige ikke uttalte seg om spørsmålet.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus viste til at embetet allerede har

«overtatt disse oppgavene for Bærum kommune. Dette innebærer bl.a. godkjenning av ny gravplass, godkjenning av plan for gravplass og klage på enkeltvedtak fattet av kommunen. Ved å få overført ansvaret for alle kommunene vil vi få et sterkere fagmiljø. Med sammenslåingen av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Østfold og Buskerud vil vi kunne opparbeide et godt fagmiljø med gode lokalkunnskaper.»

Kirkemøtet uttalte:

«Dersom det blir lovfestet at det fortsatt skal være en lokal kirkelig gravplassdrift og forvaltning, vil fylkesmannen som klageinstans understreke det offentlige ansvaret og styrke lokalkirkens legitimitet som gravplassmyndighet.»

22.5.3 Ny regel om overføring av gravplassansvaret til kommunen

Et flertall av instansene som uttalte seg om forslaget, sa seg uenig i at fylkesmannen etter søknad fra kommunen skal kunne treffe vedtak om overføring av gravplassansvaret til kommunen. Forslaget fikk imidlertid støtte fra et flertall av fylkesmennene og kommunene: Vel tre fjerdedeler av fylkesmennene og vel halvparten av kommunene var enige i forslaget.

Blant instansene i Den norske kirke var det et flertall som gikk imot forslaget. To tredjedeler av

fellesrådene, vel halvparten av menighetsrådene og de sentrale og regionale instansene i Den norske kirke var uenig i dette forslaget. Blant tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke var om lag en fjerdedel enige. Over halvparten unnlot å uttale seg om forslaget. STL og NKR var blant høringsinstansene som støttet forslaget om at fylkesmannen etter søknad fra kommunen skal kunne treffe vedtak om overføring av gravplassansvaret til kommunen, men ingen av dem kommenterte forslaget ytterligere.

Fylkesmannen i Hedmark, som var enig i forslaget, ga følgende kommentar:

«Det forutsettes at omfanget av arbeidsoppgaven kartlegges, og at det settes av nødvendige ressurser til å utføre oppgavene etter loven.»

Oslo kommune uttalte blant annet:

«Selv om kommunen har et godt samarbeid med Kirkelig felleusråd, har det vært kommunens uttalte standpunkt at drift og forvaltning av gravferd bør være et offentlig, og i praksis et kommunalt, ansvar. Å gravlegges er en handling et menneske ikke kan velge bort. Ett trossamfunn representerer ikke alle. Derfor bør ikke ett trossamfunn stå for forvaltningen av en så viktig handling som det en gravlegging er. Også med hensyn til beredskap, overordnet arealforvaltning for kommunen og samordning med andre kommunale aktører, burde ansvaret for gravplassforvaltning ligge til kommunen.

Når departementet ikke velger å endre lovverket på dette området, er kommunen likevel positive til muligheten for at kommunen kan søke til Fylkesmannen om å overta ansvaret. I Oslo har kommunen ønsket å overta alt ansvar, mens Kirkelig felleusråd har hatt myndighet til å si nei. I departementets forslag har ikke Den norske kirke en slik mulighet. Kommunen merker seg samtidig at det ikke er snakk om å endre eiendomsretten. All eiendom knyttet til gravplasser ble overdratt fra kommunene til Den norske kirke ved lovendringen som trådte i kraft i 1997. Dersom fylkesmannen ved forskrift vedtar overføring av ansvar fra Den norske kirke, mener Oslo kommune at det også må innebære tilbakeføring av de eiendommer som gjelder gravferdsdrift.»

Også Bergen kommune var opptatt av eierskapet til gravplassene ved overføring av gravplassansvaret til kommunen:

«Bergen kommune støtter på prinsipielt grunnlag at kommunene kan overta gravferdsforvaltning. Bergen kommune ønsker at lovforslaget presiserer at kommunene kan overta eierskap til gravplasser kostnadsfritt. Eierskap til gravplasser bør følge gravplassforvaltningen.»

Human-Etisk Forbund, som primært ønsket at kommunene skulle overta forvaltningsansvaret for gravplassene, uttalte:

«Subsidiært: Støtte til forslagene om å overføre ansvaret som klageinstans til Fylkesmannen og la Fylkesmannen avgjøre om kommunal overtakelse av forvaltningen. Stillinger lagt til gravferdsforvaltningen i Tunsberg bispedømme, må tilsvarende overføres Fylkesmannen ved samme embete.»

Kirkemøtet uttalte:

«Kirkemøtet er enig i forslaget om at fylkesmannen etter søknad fra kommunen ved forskrift kan treffe vedtak om at ansvaret som lokal gravplassmyndighet etter loven skal overføres kommunen. Kirkemøtet mener at dette skal skje etter forhandlinger der kirken er part og har forhandlingsrett.»

22.6 Departementets vurderinger

22.6.1 Forvaltningsansvar for gravplassene

Departementet er i tvil om det er mulig å utrede på generelt grunnlag de rettslige og økonomiske konsekvensene av å overføre eiendomsretten, sammen med forvaltningsansvaret for gravplassene, fra soknene til kommunene. De spørsmålene som aktualiseres ved gjennomføringen av et slikt forslag, blant annet vedrørende eiendomsrett til grunn og bygninger, fastlegging av tomtegrenser, økonomisk vederlag, bruksrett til veier og parkeringsareal med mer, vil etter departementets syn måtte løses konkret i det enkelte tilfellet. Departementet mener derfor det er lite aktuelt å overføre ansvaret for gravplassforvaltningen med forutsetning om at også eiendomsretten til gravplassene generelt skal overføres fra soknet til kommunen.

Departementet legger til grunn at anskaffelsesregelverket ikke åpner for å speilvende den gjeldende bestemmelsen i gravferdsloven § 23 annet ledd.

Ståsett-utvalget foreslo som nevnt at det skulle være «begrenset lokal avtalefrihet», der

oppgaver som gressklipping og graving mv. kunne avtales fortsatt å ligge til kirkelig fellesråd. Heller ikke dette vil være mulig uten at anskaffelsesreglene kommer til anvendelse. Det vil med andre ord heller ikke være adgang til å lovfeste «speilvendt tjenesteyting», dvs. eksklusiv rett for soknet til å ivareta deler av tjenesteproduksjonen ved gravplassdriften etter avtale med kommunen.

Slik departementet ser det, ville en generell overføring av forvaltningsansvaret til kommunen medføre et betraktelig mindre rom enn nå for lokale tilpasninger i form av avtaler mellom den lokale kirken og kommunen. Selv om departementet ser at det vil være naturlig at gravplassene mange steder etter hvert forvaltes av kommunene, mener departementet det er viktig at lovverket legger til rette for lokale tilpasninger og praktiske løsninger som kan understøtte utviklingen på en god måte. Dette oppnås etter departementets syn ikke om man overfører forvaltningsansvaret til kommunen uten adgang til å avtale at et lokalt organ i Den norske kirke beholder ansvaret eller utfører enkelte oppgaver på vegne av kommunen.

Departementet legger videre til grunn at en lovregulert overføring av ansvaret for drift og forvaltning av gravplassene fra kirkelig fellesråd til kommunen vil innebære et pålegg om at det gjennomføres virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven § 16. Det vil innebære en rett for de tilsatte i soknet som arbeider innenfor enheten gravplassdrift og -forvaltning å følge med over til kommunen, og at deres rettigheter og plikter i arbeidsforholdet overføres til kommunen som ny arbeidsgiver. Departementet antar at mange av de kirkelige stillingene som har gravplassoppgaver, også har oppgaver innenfor kirkefeltet. Konsekvensen vil kunne bli at et stort antall heltidsstillinger blir omgjort til deltidsstillinger, og at ansatte kan gå fra å ha én arbeidsgiver til å få to. Om man skulle ha lovfestet en samlet overføring av forvaltningsansvaret fra kirkelig fellesråd til kommunen, ville det innebære at det måtte gjennomføres omfattende og kompliserte virksomhetsoverdragelser, som ville berøre om lag 1000 ansatte.

Departementet mener dette er forhold som taler for at det fortsatt skal være lokal fleksibilitet og valgfrihet i forvaltnings- og driftsoppgavene ved gravplassene. Det gir mulighet for lokalt å foreta virksomhetsoverdragelser i helt konkrete tilfeller, eventuelt at det gjøres avtaler om at kommunene overtar driftsansvaret for gravplassene uten at det foretas en formell overføring av forvaltningsansvaret til kommunen.

Departementet mener etter dette at dagens normalordning med gravplassmyndighet lagt til et lokalt organ i Den norske kirke bør videreføres. Med sikte på en god utvikling av dette forvaltningsområdet, mener departementet det samtidig bør åpnes for at det kan treffes vedtak om overføring av gravplassansvaret til kommunen også uten at soknet har gitt sin tilslutning til det. Departementet mener fylkesmannen bør kunne treffe beslutning om dette etter initiativ fra kommunen. Avgjørelsen bør ikke kunne påklages.

Kirkens oppgave som forvalter av de offentlige gravplassene er en samfunnsoppgave som kirken lokalt ivaretar på vegne av samfunnet. Departementet mener det er viktig at det offentlige har innsyn i og god oversikt ikke bare over de utgiftene som medgår til kirkens utførelse av denne samfunnsoppgaven, men også hvilke inntekter som er knyttet til gravplassdriften.

Det er derfor presisert overfor kommunene i KOSTRA-veilederen (Kommune-Stat-Rapportering) for 2019 at de kommunale bevilgningene til kirkens gravplassforvaltning skal spesifiseres og entydig føres på den særskilte funksjonen for dette i kommuneregnskapene (funksjon 393, som er regnskapskoden for gravplassfeltet). En slik obligatorisk, gjennomgående og konsekvent funksjonsføring vil gjøre det mulig å hente ut regnskapstall for gravplasssektoren gjennom KOSTRA og sammenlikne kommunene med hverandre.

Hva som faktisk brukes på gravplassforvaltningen, vil imidlertid ikke framgå av kommuneregnskapene selv ved konsekvent og riktig bruk av funksjon 393, men av Den norske kirkes regnskaper. For å få et bedre grunnlag for å kunne sammenstille de faktiske inntektene og utgiftene på området, har departementet utarbeidet en veileder, jf. rundskriv V-7B/2017 *Endring av forskrift om økonomiforvaltning for kirkelige fellesråd og menighetsråd i Den norske kirke – veileder til funksjoner og arter*, som setter strengere og mer presise krav til regnskapsføringen, både av inntektene og utgiftene til gravplassforvaltningen.

Med bakgrunn i dette mener departementet at behovet for innsyn i de økonomiske sidene ved gravplassforvaltningen vil være ivarettatt.

Departementet ser også behov for å gjøre visse endringer av mer lovteknisk karakter i bestemmelsene om forvaltningsansvar i gravferdsloven. Dette henger sammen med at kirkelig fellesråd etter forslaget til ny rammelovgivning for Den norske kirke ikke lenger vil være et lovbestemt kirkelig organ. Det vil være opp til Kirkemøtet å avgjøre om soknet, i tillegg til menighets-

rådet, skal ha andre organer som for eksempel kirkelig fellesråd, se punkt 20.5.2.

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser har ment at forslaget om at kirkelig fellesråd ikke lenger skal omtales direkte i loven, er en særlig utfordring for fortsatt kirkelig forvaltningsansvar for gravplassene. Departementet ser ikke dette som en avgjørende innvending mot fortsatt kirkelig forvaltningsansvar som normalordning. Kirkemøtet kan etablere et fellesorgan for flere sokn, jf. lovforslaget § 11 fjerde ledd, og kan velge å videreføre dagens kirkelige fellesråd. Det kan uansett være fornuftig å legge til rette for at et kirkelige organ som skal ha ansvar i gravplassaker, fortsatt har en kommunal representant.

Som følge av at kirkelig fellesråd etter forslaget til ny rammelovgivning ikke lenger vil være et lovbestemt kirkelig organ, vil departementet foreslå at gravferdslovens språkbruk endres slik at den gjennomgående omtaler det organet som har lokalt ansvar for gravplassforvaltningen, som «den lokale gravplassmyndigheten». Bestemmelser om hvem som etter loven, eller etter vedtak av fylkesmannen, er lokal gravplassmyndighet, foreslås inntatt i en egen bestemmelse i gravferdsloven.

Departementet foreslår også at kortnavnet på loven, nå gravferdsloven, endres til «gravplassloven». Begrunnelsen for forslaget er at begrepet gravferd gjennomgående benyttes for å betegne den rituelle handlingen, kirkelig eller annen, som gjerne ledsager gravleggingen. Med enkelte unntak regulerer loven ikke gjennomføringen av gravferden, men begrenser seg til å gi regler om gravleggingen og gravplassen.

Når gjeldende § 15 i kirkeoven oppheves, bør reguleringen av finansieringsansvaret for den lokale gravplassforvaltningen gis i gravplassloven, og bare der. Adgangen til å la kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til gravplassformål bør da også reguleres her. Dette kan tas inn i gravferdsloven (gravplassloven) § 3 annet ledd, se lovforslaget.

22.6.2 Lovregulerte ordninger for brukerbetaling ved gravferd

Slik departementet vurderer det, har utredningen fra Lae-utvalget pekt på en rekke forhold av både økonomisk og ikke-økonomisk karakter som gjør at det ikke uten videre er tilrådelig å avvikle hjemmelen til å kreve kremasjonsavgift.

For det første har utredningen vist at de samfunnsøkonomiske gevinstene ved kremasjon er

vanskelige å realisere tatt i betraktning landets demografi, geografi og allerede eksisterende krematorietetthet. I de store byene, hvor kremasjon kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt, og også virke plassbesparende, er kremasjonsandelen allerede høy (i Oslo er den over 70 pst. og i Bærum over 80 pst.). Potensialet for økning er dermed begrenset. Dersom en i områdene rundt disse byene (eller andre steder) ønsker å få opp andelen kremasjoner, står kommunene fritt til å redusere eller avvikle kremasjonsavgiften eller innføre andre tiltak som kan gjøre det attraktivt å velge kremasjon.

For det andre har utredningen vist at det relativt fort vil bli kapasitetsproblemer ved flere av landets krematorier dersom kremasjonsandelen øker ut over dagens nivå. I flere kommuner utgjør kremasjonsavgiften en vesentlig del av krematoriens driftsinntekter. Da nye rensekraav kom i 2002, ble disse også i samtlige kommuner finansiert gjennom avgiften. Uten inntekten fra avgiften er det sannsynlig at flere kommuner ville hatt problemer med å finansiere de nye rensekraavene, med nedlegging av krematorier som resultat.

Det er ikke ønskelig å avvikle ordninger med den følgen at det blir vanskeligere for kommunene å finansiere bygging av nye krematorier eller sørge for fortsatt drift av allerede eksisterende krematorier. Departementet ser at en ved å videreføre adgangen til å kreve kremasjonsavgift, ikke likestiller gravferdsformene kremasjon med urnedsettelse og kistegravlegging økonomisk, og at dette kan få potensielle konsekvenser for dem som av livssynsmessige årsaker velger kremasjon. Flertallet av dem som i dag velger kremasjon, tar imidlertid dette valget uavhengig av livssynsmessig overbevisning. Når det da heller ikke er påvist miljøfordeler eller klare samfunnsøkonomiske gevinster, kan departementet vanskelig se det som realistisk at staten skal kompensere kommunenes inntektstap gjennom økninger i rammetilskuddet. Departementet mener det ut fra den informasjonen som foreligger, ikke er grunnlag for å gå videre med forslaget.

I dagens lovgivning er det som nevnt anledning til å kreve festeavgift fra første dag en grav reserveres for senere bruk. Festeavgiften synliggjør kostnadene ved å la graven stå ubrukt.

Departementet mener det er gode grunner for fortsatt å kunne kreve betaling for feste av grav som ikke er tilvist av gravplassmyndigheten, men valgt og utpekt av gravfester. Festeren betaler for en rettighet, dvs. gravens plassering på gravplassen. Etter departementets syn kan det i dette spørsmålet ikke være avgjørende om graven er

tatt i bruk eller ikke. Lovgivningen stiller ellers ikke krav om betaling i disse tilfellene, men åpner for fleksibilitet og lokale avgjørelser i spørsmålet. Om den lokale gravplassmyndigheten velger å gjennomføre forslaget fra Lae-utvalget om ikke å kreve festeavgift (i 20 år) for en reservert grav når denne tas i bruk, vil det være et lokalt ansvar å utrede de økonomiske konsekvensene. Etter departementets syn er denne typen spørsmål godt egnet for lokale vurderinger og vedtak og ser ikke grunn til å foreslå forbud mot å kreve festeavgift i disse tilfellene.

Departementet ser at det i pressområder kan bli problematisk å innføre en rett til fri grav i den kommunen man selv ønsker, og at disse kommunene kan bli utsatt for plassutfordringer som de ikke har anledning til å møte. Å innføre en slik plikt for kommunene ser departementet derfor som lite aktuelt. Departementet mener videre det ikke er påvist gode nok grunner til å etablere en slik komplisert og detaljert oppgjørsordning mellom kommunene som en avvikling av brukerbetalingen vil kreve. Dersom det skal gjøres endringer i regelverk, bør det være et mål for det offentlige å sørge for forenkling. En oppgjørsordning vil innebære et merarbeid for kommunene og et detaljert regelverk som må endres ofte for å regulere satsene i tråd med lønns- og prisvekst. Departementet ser en slik løsning som unødvendig byråkratiserende og lite hensiktsmessig.

Departementet vil derfor ikke foreslå at retten til fri grav de første 20 årene etter hver gravlegging gjøres uavhengig av bostedskommune.

22.6.3 Overføring av oppgaver som i dag ligger til bispedømmerådet

Etter departementets syn vil en overføring av regional gravplassmyndighet til fylkesmannen på sikt kunne bidra både til å styrke kvaliteten i utøvelsen av forvaltningsmyndighet etter gravferdsloven, og også kunne styrke legitimiteten til

et kirkelig organ som lokal gravplassmyndighet med oppgaver som utføres på vegne av det offentlige. Dette understreket Lae-utvalget⁸ og dette var forhold som fellesrådene var opptatt av å understreke i høringsrunden.

Departementet er videre enig i Lae-utvalgets vurderinger av at oppgavene som overføres fra bispedømmerådene til fylkesmannen bør legges til ett fylkesmannsembete.⁹ Dette vil føre til at avstanden til gravplassforvaltningen lokalt blir større, men departementet mener at ulempene ved dette oppveies av fordelene av og behovet for å bygge opp et sterkt fagmiljø på dette området, som blant annet vil kunne rådgi departementet. En slik faglig enhet vil kunne initiere og drive ulike nasjonale prosjekter og prosesser innenfor sektoren. Ved å samle ansvaret hos ett fylkesmannsembete vil det også være mulig å frigjøre ressurser fra den løpende saksbehandlingen som i større grad i enn i dag kan benyttes til kompetanseoppbygging og kunnskapsformidling. Det praktiske arbeidet med å hente inn og systematisere data til nasjonal statistikk, er et aktuelt eksempel på en slik oppgave, et annet er å utvikle generell veiledning rettet mot innbyggerne og de lokale forvaltningene.

Departementet er enig med Lae-utvalget i at det kan være aktuelt å kreve annen rapportering for å få bedre kunnskap om gravferdsfeltet, og at det da er behov for hjemmel i lov. Departementet foreslår inntatt en bestemmelse om dette i gravferdsloven (gravplassloven) § 23.

22.6.4 Andre forslag

Selv om behovet er lite, foreslår departementet at lovbestemmelsen som åpner for at tros- eller livssynssamfunn kan anlegge gravplass, videreføres. Forslag er inntatt i lovutkastet § 21.

⁸ NOU 2014: 2 s. 139 flg.

⁹ NOU 2014: 2 s. 140 flg.

23 Økonomiske og administrative konsekvenser

23.1 Endringer omtalt i meldingsdelen

Som nevnt under punkt 18.4 mener departementet at flere hensyn tilsier at forvaltningen av tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke bør samles ved færre fylkesmannsembeter enn dagens elleve embeter, for eksempel ved ett eller noen få embeter. Dette vil blant annet kunne bidra til større effektivitet og en mer samordnet og ensartet utøvelse av kontroll- og tilsynsoppgavene på området. En organisering av oppgavefeltet på flere embeter vil også kunne styrke embetenes faglige kompetanse, slik at embetene i større grad kan utvikles som sakkyndige instanser på feltet. Departementet vil komme tilbake til dette spørsmålet, blant annet hvilket eller hvilke embeter som i tilfelle bør tildeles oppgavene og fra hvilket tidspunkt dette bør skje.

Departementet vil i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet etablere et pilotprosjekt med livssynsmedarbeidere i kriminalomsorgen, jf. punkt 10.6. Prosjektet vil bli finansiert innenfor de berørte departementenes gjeldende budsjettammer.

23.2 Tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke

23.2.1 Økonomiske konsekvenser

I forslaget til ny trossamfunnslov foreslår departementet at staten tar det fulle finansieringsansvaret for de lovregulerte tilskuddene til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, jf. punkt 16.2.4. De tilskuddsforpliktelser kommunene har etter dagens lovgivning, faller bort. Departementet tar etter dette sikte på at dagens kommunale tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke trekkes ut av statens rammetilskudd til kommunene. Departementet antar at uttrekket bør skje ved at summen av kommunenes regnskapsførte bevilgninger til samfunnene siste regnskapsår før omleggingen blir prisomregnet og deretter delt på antallet tilskuddstellende medlem-

mer i nevnte regnskapsår. Beløpet som da framkommer, multipliseres med forventet antall medlemmer i tros- og livssynssamfunnene i omleggingsåret. I uttrekket bør også medregnes de administrative besparelsene for kommunene av at tilskuddsforpliktelsene bortfaller.

I framtiden vil det være staten som skal finansiere de lovregulerte tilskuddene til tros- og livssynssamfunnene. Disse tilskuddene ventes å øke, blant annet fordi det i årene framover kan påregnes en økning i antallet tilskuddstellende medlemmer. Ståsett-utvalget antok at fram til år 2030 ville antallet medlemmer av samfunnene øke med rundt 3 pst. hvert år. Slik tilskuddsordningen for samfunnene er foreslått utformet, vil også en nedgang i antallet medlemmer i Den norske kirke innebære en økning i tilskuddene til andre tros- og livssynssamfunn.

Som nevnt under punkt 15.5 går departementet inn for at det offentlige finansieringsansvaret for Den norske kirke fortsatt skal være delt mellom staten og kommunene. Også endringene i statens og kommunenes bevilgninger til Den norske kirke vil derfor påvirke statens tilskuddsforpliktelser overfor tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, siden tilskuddene til samfunnene skal reguleres i takt med endringene i statens og kommunenes tilskudd til Den norske kirke.

Forslaget til ny tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, jf. kapittel 16, er i hovedsaken innrettet som i dag, men med enkelte, viktige endringer. De sentrale elementene i tilskuddsordningen kan summeres opp slik:

- Et samfunn må ha minst 50 tellende medlemmer for å kunne motta støtte.
- Støtten utmåles fortsatt som et kronebeløp per medlem (tilskuddssats), med krav om medlemslister påført fødselsnummer for hvert medlem.
- Tilskuddssatsen skal det første året fastsettes på grunnlag av gjeldende bestemmelser.
- Den tilskuddssatsen som fastsettes det første året, skal senere år reguleres i samsvar med utviklingen i statens og kommunenes tilskudd til Den norske kirke regnet per medlem i Den norske kirke.

Tabell 23.1 Virkningen av ulike antallskrav som vilkår for statstilskudd når staten har overtatt kommunenes finansieringsansvar.

| Antallskrav | Antall samfunn i 2018 med færre medlemmer enn antallskravet | Antall tilskuddstellende medlemmer i samfunn med færre medlemmer enn antallskravet (2018) | Reduksjon i samlet statstilskudd (1 200 kroner per medlem ¹) |
|-------------|---|---|--|
| 500 | 649 | 84 740 | 101 688 000 |
| 300 | 578 | 57 145 | 68 574 000 |
| 200 | 501 | 37 915 | 45 498 000 |
| 100 | 356 | 17 144 | 20 572 800 |
| 50 | 208 | 6 230 | 7 476 000 |

¹ Estimert tilskuddssats når staten har overtatt kommunenes finansieringsansvar og tilhørig i Den norske kirke ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget for tilskuddssatsen.

Tabell 23.1 viser antallet samfunn som ifølge Brønnøysundregistrene i 2018 hadde 500 eller færre medlemmer og hvordan disse fordelte seg på ulike intervall (25 medlemmer, 50 medlemmer, 100 medlemmer osv.). Tabellen viser virkningen ved varierende krav til medlemstall for å få tildelt støtte.

Tilskuddssatsen per medlem som er benyttet i tabellen (1 200 kroner) er høyere enn den faktiske tilskuddssatsen for 2018 (summen av den kommunale snittsatsen og den statlige tilskuddssatsen i 2018), som er på rundt 1 160 kroner per medlem. Grunnen til den høyere satsen er at beregningene i tabellen baserer seg på at tilhørig i Den norske kirke ikke skal regnes som kirkemedlemmer. Antallet tilhørig var rundt 135 000 1. januar 2018. Tilskuddssatsen per medlem blir da noe høyere.

I 2018 var det 826 tros- og livssynssamfunn som krevde tilskudd etter dagens lovgivning og inngikk i Brønnøysundregistrenes medlemsliste-kontroll. Ved å innføre et antallskrav på 50 medlemmer vil det ifølge tabellen være 208 færre samfunn som vil kunne ha krav på tilskudd. 618 samfunn vil fortsatt kunne ha krav på tilskudd. Budsjettvirkningen for staten vil ifølge tabellen kunne være en innsparing på 7,5 mill. kroner. Det er ikke korrigert for virkningen av at livssynssamfunn med minst 50 medlemmer kan komme inn under ordningen (i dag er kravet minst 500 medlemmer), men denne budsjetteffekten antas i alle tilfeller å være liten.

Departementet vil for ordens skyld presisere at samfunn som oppfyller kravet om minst 50 medlemmer, vil være berettiget støtte for alle tilskuddstellende medlemmer, ikke for eksempel fra og med medlemsnummer 50 og oppover.

23.2.2 Administrative konsekvenser

I dag er det noe ulike bestemmelser som regulerer de lovbestemte tilskuddene til henholdsvis trossamfunn og livssynssamfunn, og blant trossamfunnene er det i regelverket gjort en forskjell mellom registrerte og uregistrerte samfunn. Den foreslåtte tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke representerer en forenkling, da det vil være samme regler for alle samfunn. Fordi dagens tilskuddsordninger har store likhetstrekk, vil de imidlertid administrative besparelsene ved én felles tilskuddsordning være beskjedne. De viktigste administrative effektene oppnås ved at staten tar det fulle finansieringsansvaret og forestår utbetalingen av alle tilskudd. De besparelsene som oppnås ved en slik omlegging, vil være betydelige, både fra det offentliges side og for de enkelte tros- og livssynssamfunnene.

Med et antallskrav til samfunnene på minst 50 medlemmer for å være tilskuddsberettiget, vil det som nevnt være mer enn 600 samfunn som får rett til å kreve tilskudd. Dette er færre enn i dag, men fortsatt et betydelig antall. I punkt 18.4 er det gjort rede for kravene som stilles til samfunnenes rapportering, innsending av regnskap m.m. For de enkelte samfunnene vil slike krav være noe mer omfattende enn før. Også tilskuddsforvalter og tilsynsmyndighet, dvs. fylkesmannsembetene, vil som følge av disse kravene få et noe utvidet oppfølgingsansvar overfor samfunnene. Departementet ser det derfor som viktig å legge til rette for enkle rapporteringsløsninger slik at rapporteringskravene ikke virker uforholdsmessig tyngende for samfunnene. Tilsvarende må rapporteringsløsningene utformes slik at tilsynsmyndighetens oppgaver ikke blir uforholdsmessig kre-

vende. Dersom oppgavene på feltet legges til ett eller noen få fylkesmannsembeter, vil også dette kunne virke effektiviserende og administrativt forenkende ved oppfølgingen av samfunnene. Departementet antar likevel at de økte kravene som stilles for oppfølging av det enkelte samfunnet, tilsier at tilsynsmyndigheten må styrkes kapasitetsmessig og faglig. Dette vil departementet komme tilbake til i en budsjettmessig sammenheng og i lys av spørsmålet om å organisere oppgavene ved ett eller noen få fylkesmannsembeter.

23.3 Den norske kirke

23.3.1 Økonomiske konsekvenser

I forslaget til ny trossamfunnslov foreslår departementet at det offentlige finansieringsansvaret for Den norske kirke fordeles mellom staten og kommunene slik som i dag. Av lovforslaget oppstår det dermed ingen økonomiske konsekvenser for staten eller kommunene for så vidt gjelder Den norske kirke.

Den foreslåtte lovreguleringen av det kommunale ansvaret overfor Den norske kirke foreslås utformet noe annerledes enn i dag, jf. lovforslaget § 14. Departementet ser dette som en tilpasning til den budsjettstyrte rammefinansieringen av kirken som i stor grad praktiseres i kommunene i dag. Fortsatt vil det i lov angis hvilke kirkelige formål som kommunenes forpliktende ansvar retter seg mot, men mindre detaljregulert.

23.3.2 Administrative konsekvenser

Med nedbyggingen av lovgivningen for Den norske kirke må kirken bygge opp et eget regelverk – en kirkeordning – på en rekke områder. Etter lovforslaget vil Kirkemøtet blant annet ha myndighet til å treffe bestemmelse om hvilke organer utover menighetsrådet som de enkelte soknene skal ha, og hvilken oppgavefordeling det skal være mellom soknets organer. De administrative og eventuelle økonomiske konsekvensene av Kirkemøtets

vedtak om kirkeordning, om den lokale kirkes organisering, kirkevalg m.m. vil det ligge til Kirkemøtet å utrede i forbindelse med sine vedtak. Departementet kan ikke se at lovforslaget utover dette har noen vesentlige administrative konsekvenser for Den norske kirke.

23.4 Økt innsats for bevaring av kulturhistorisk viktige kirkebygg

Det vises til omtalen under punkt 20.5.6 om økt innsats for bevaring av de kulturhistorisk viktige kirkebyggene og ellers til Meld. St. 29 (2018–2019) *Opplysningsvesenets fond*. Dette vil departementet i tilfelle komme tilbake til i budsjettssammenheng.

23.5 Gravplassforvaltningen

Departementet foreslår at Den norske kirke ved soknene fortsatt skal ha ansvaret for den offentlige gravplassforvaltningen, og at kommunene som i dag skal utrede utgiftene til anlegg, drift og forvaltning av gravplassene, jf. punkt 22.6.1. Bestemmelser om dette foreslås tatt inn i gravplassloven. Imidlertid foreslår departementet at fylkesmannen kan treffe vedtak om overføring av det kirkelige ansvaret til kommunen, om kommunen ønsker det. I slike tilfeller vil det oppstå administrative og økonomiske konsekvenser, både for kirken lokalt og kommunen, som i hvert enkelt tilfelle må utredes i sammenheng med overføringen.

Departementet foreslår dessuten at bispedømmerådernes oppgaver som regional gravplassmyndighet blir overført til ett fylkesmannsembete, jf. punkt 22.6.3. I dag mottar bispedømmerådene rundt 4 mill. kroner i statstilskudd for å ivareta oppgaven. Disse midlene vil det være aktuelt å omdisponere til fordel for vedkommende fylkesmannsembete. Departementet vil komme tilbake til dette i budsjettssammenheng.

24 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 1 Formål og virkeområde

Første ledd angir hele lovens formål, dvs. bestemmelsene som retter seg mot alle tros- og livssynssamfunn, bestemmelsene om tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke og paragrafene som bare regulerer Den norske kirke. At staten skal understøtte tros- og livssynssamfunn, følger av Grunnloven § 16, og loven skal operasjonalisere statens plikt til å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik. I § 9 er det gitt en egen formålsbestemmelse for reguleringen i kapittel 3 om Den norske kirke, se nærmere nedenfor.

Andre ledd angir positivt hva som etter loven her skal regnes som tros- eller livssynssamfunn. Tros- og livssynssamfunn bestemmes som «sammenslutninger for felles utøvelse av tro eller livssyn». Når hovedmotive for loven er å legge til rette for praktisering av tros- og livssynsfrihet, er det naturlig at definisjonen av tros- og livssynssamfunn først og fremst retter seg mot felles *utøvelse* av tro og livssyn, og ikke mot innholdet i en tro eller et livssyn. Dette er også i tråd med de sentrale bestemmelsene i EMK artikkel 9 og SP artikkel 18. I første rekke er det derfor tros- og livssynssamfunnenes konkrete aktiviteter som vil skille dem fra andre typer sammenslutninger. Utøvelsen av tro eller livssyn må være «felles», og det betyr at den må involvere minst to personer. Det er en forutsetning at aktiviteten er lovlig. Tros- og livssynssamfunn vil gjerne ha jevnlike sammenkomster for utøvelse eller utvikling av tro eller livssyn gjennom møter eller gudstjenester, bønn, meditasjon, ritualer eller tilsvarende. Ofte vil også aktiviteten innebære misjonering eller annen form for rekruttering. Sammenslutninger som i hovedsak driver politisk, humanitær, kulturell eller forretningsmessig virksomhet, faller utenfor definisjonen. Det samme vil gjelde virksomheter som har andre hovedaktiviteter enn utøvelse av tro eller livssyn, for eksempel å fremme helse eller selvutvikling, å drøfte filosofiske spørsmål eller å bekjempe religion eller livssyn.

Aktivitetene kan imidlertid ikke vurderes helt isolert, men må kunne knyttes til en tros- eller livssynsoppfatning. Den aktuelle oppfatningen må

ha et visst nivå av overbevisning, alvor, sammenheng og viktighet. I vurderingen kan det blant annet legges vekt på hvor lenge oppfatningen har eksistert og vært praktisert, ikke bare innenfor den aktuelle sammenslutningen, men også eventuelt i andre tros- eller livssynssamfunn, i andre land, eller uten å ha vært organisert. Samtidig er det klart at også nye tros- eller livssynsoppfatninger kan danne grunnlag for sammenslutninger som vil være omfattet av lovens formål og virkeområde. Det kreves ikke at et flertall av medlemmene i sammenslutningene slutter opp om alle sider ved samfunnets «lære» eller praksis, ikke heller at et flertall kan sies å være aktive medlemmer. En *trosoppfatning* vil normalt innebære en overbevisning om at det finnes en overjordisk virkelighet, en virkelighet som går ut over grensene for det allment sansbare, med avgjørende betydning for mennesket. En *livssynsoppfatning* vil normalt kjennetegnes ved at den har et sammenhengende syn på menneskets plass i tilværelsen og sentrale etiske spørsmål.

Definisjonen i lovforslaget tar i hovedsak sikte på å videreføre gjeldende rett, jf. kapittel 12. Tros- og livssynssamfunn som ønsker vigselfrett, og som vil kreve tilskudd etter den nye loven, må likevel registreres på nytt, se § 23. Ved behandling av søknader om registrering må det vurderes om sammenslutningen faller inn under den nye definisjonen i § 1 annet ledd. Definisjonen har betydning ikke bare for spørsmålet om registrering av tros- og livssynssamfunn – og dermed tilskudd og vigselfrett, men også for virkeområdet til andre bestemmelser i loven, for eksempel § 2 og §§ 19–21.

Tredje ledd angir virkeområdet for lovens ulike kapitler. Kapitlene 1 og 4 gjelder for alle tros- og livssynssamfunn, kapittel 2 gjelder for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke og kapittel 3 gjelder bare for Den norske kirke.

Fjerde ledd fastsetter at loven ikke gjelder på Svalbard. Den norske kirkes virksomhet på Svalbard finansieres særskilt over Svalbard-budsjettet. Andre tros- og livssynssamfunn kan kreve tilskudd for medlemmer som oppholder seg på Svalbard, men er registrert bosatt i en norsk kom-

mune, jf. § 5 tredje ledd jf. § 4 første ledd bokstav b.

Til § 2 Inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn

Første ledd viderefører gjeldende rett om at den «religiøse myndighetsalderen» er 15 år. Fra fylte 15 år bestemmer den enkelte selv fritt om innmelding i og utmelding av tros- og livssynssamfunn. For barn under 15 år er det de eller den som har foreldreansvaret, som har denne myndigheten. Hvis foreldrene har foreldreansvaret sammen, må de treffe beslutninger i fellesskap, jf. barneloven § 30. I § 3 i loven her er det gitt en bestemmelse om at barn har rett til å medvirke i alle saker som gjelder deres utøvelse av tro eller livssyn, og denne bestemmelsen har betydning også dersom foreldre vil melde et barn under 15 år inn i eller ut av et tros- eller livssynssamfunn, se merknaden til § 3.

Andre ledd gjør det klart at tros- og livssynssamfunn selv fastsetter vilkår for medlemskap og framgangsmåte for innmelding. Samfunnet avgjør for eksempel om innmelding skal skje skriftlig, om det skal gjennomføres en seremoni mv. Religionsfriheten forutsetter at utmelding skal kunne skje vilkårsløst og uten hindringer fra tros- eller livssynssamfunnets side. Derfor fastsetter loven at utmelding alltid skal kunne skje ved å sende en skriftlig henvendelse til samfunnet. Dette er ikke til hinder for at det også kan være andre måter å melde seg ut på, for eksempel via en nettportal eller ved personlig fram møte.

Bestemmelsene i § 2 er ikke til hinder for at en person kan være medlem i flere tros- eller livssynssamfunn samtidig. Samme person kan imidlertid ikke inngå i registrerings- eller tilskuddsgrunnlaget for flere samfunn. Derfor stilles det ytterligere vilkår når et medlemskap skal danne grunnlag for registrering og krav om tilskudd, jf. §§ 4 første ledd og 5 tredje ledd.

Til § 3 Barns rett til medvirkning

Bestemmelsen er en stadfesting av barns selvstendige rett til medvirkning og ledd i statens plikt til å sikre barns selvstendige tros- og livssynsfrihet, jf. barneloven §§ 31 og 33, Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 12 og 14. Retten til medvirkning innebærer at barn skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon, og ha rett til fritt å gi uttrykk for sine meninger. Barn skal bli lyttet til i saker som gjelder deres tro og livssyn, og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Retten til å medvirke gjel-

der uavhengig av religiøs myndighetsalder, jf. § 2 første ledd. Dette betyr for eksempel at barnet, så snart det er i stand til det, bør få bestemme selv i spørsmål om inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn og når det gjelder deltakelse på gudstjenester, aktiviteter i regi av samfunnet m.m. Barnets rett til medvirkning må også sees i lys av at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som omhandler barn, se Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 3.

Til § 4 Registrering av tros- og livssynssamfunn

Første ledd fastsetter vilkårene for at et tros- eller livssynssamfunn kan bli registrert. Samfunnet må søke om å bli registrert, og registrering kan bare innvilges dersom alle vilkårene er oppfylt. Registrering gir grunnlag for at et tros- eller livssynssamfunn kan få tilskudd etter loven § 5. Av § 9 framgår at tildeling av vigselfrett til representanter for et tros- eller livssynssamfunn forutsetter at samfunnet er registrert.

Et grunnvilkår for registrering er at samfunnet er «fast organisert». Det betyr at samfunnet må ha en fastlagt organisasjons- og styringsstruktur med klare ansvarsforhold. Samfunnet må være organisatorisk skikket til å oppfylle de kravene som lovgivningen stiller til blant annet tilskuddsforvaltning og ivaretagelse av vigselfrett. I forskrift, jf. sjette ledd, kan det stilles nærmere krav til organisasjonsstruktur og at registreringssøknaden redegjør for denne. Loven stiller ikke krav om en bestemt rettslig organisasjonsform, eller om at samfunnet skal ha vedtekter i en foreningsrettslig forstand. Tros- eller livssynssamfunnet må uansett være registrert med organisasjonsnummer i Enhetsregisteret, jf. fjerde ledd.

Videre stilles det vilkår om at samfunnet må ha minst 50 medlemmer for å kunne bli registrert. Bestemmelsen er først og fremst en konkretisering av vilkåret om at samfunnet må være fast organisert, men også motivert av behovet for å kunne føre tilsyn og kontroll med forvaltningen av tilskuddsmidler og utøvelsen av vigselfrett.

Bestemmelsen angir hvem som skal telles med når det skal avgjøres om et samfunn er registreringsberettiget. Bare slike medlemmer som oppfyller kravene i loven, kan inngå i registreringsgrunnlaget.

For det første må medlemmet selv ha meldt seg inn eller ha blitt innmeldt tidligere av de som har foreldreansvaret, jf. også § 2 første ledd. Det kreves dermed et aktivt, frivillig og informert samtykke til medlemskap i tros- eller livssynssamfunnet. Norske tros- og livssynssamfunn kan

være en del av et større samfunn i utlandet. Innmeldingskravet betyr at medlemmer som innvandrer til Norge, må gi et aktivt, frivillig og informert samtykke til medlemskap overfor det norske tros- eller livssynssamfunnet før vedkommende kan tas med i registreringsgrunnlaget (og tilskuddsgrunnlaget, jf. § 5). Det «religiøse» eller «livssynsmessige» medlemskapet behøver selv sagt ikke stiftes på nytt.

For det andre må medlemmet være bosatt i Norge. Bosatt-kravet tolkes på samme måte som i folkeregisterloven § 4-1. Hovedregelen er at personer som oppholder seg lovlig i en norsk kommune i minst seks måneder, regnes som bosatt i Norge, med mindre annet følger av bestemmelsene i eller i medhold av folkeregisterloven kapittel 4. Personer som er bosatt i Norge, tildeles fødselsnummer.

For det tredje kan medlemmet ikke være medlem i Den norske kirke eller et annet registrert tros- eller livssynssamfunn. Alle de nevnte vilkårene må være oppfylt for at medlemmet skal kunne telles med ved registrering.

Som nevnt ovenfor i merknaden til § 2 er kravene ikke til hinder for at samfunnet kan ha medlemmer som er blitt knyttet til samfunnet ved fødselen eller automatisk har blitt medlem ved flytting til Norge, som er bosatt i utlandet eller som også er medlem av et annet tros- eller livssynssamfunn. Første ledd avgjør bare hvem som skal telles med i antallskravet for registrering, og hvem som inngår i beregningen av tilskudd etter loven, jf. § 5 tredje ledd.

Andre ledd fastslår at registrering kan trekkes tilbake dersom tros- eller livssynssamfunnet ikke lenger oppfyller vilkårene i første ledd. Adgangen til å omgjøre et tidligere registreringsvedtak følger dermed av vilkårene i loven her, jf. forvaltningsloven § 35 siste ledd. Et slikt vedtak vil innebære at samfunnet ikke (lenger) har rett til tilskudd og heller ikke (lenger) kan ha vigselsrett. Det innebærer for eksempel at et tros- og livssynssamfunn som mister medlemmer, slik at medlemstallet faller under antallskravet, kan miste sin registrering.

I enkelte tilfeller vil det likevel ikke være rimelig å trekke registreringen direkte tilbake. Faller et registrert samfunns medlemstall marginalt under kravet om minst 50 tellende medlemmer, vil det være rimelig å vurdere spørsmålet om bortfall av registrering over noe tid. Det vil for eksempel være uheldig om et samfunn hvis medlemstall fra år til år veksler mellom om å være like over og like under antallskravet, skal fratas registreringer

i det ene året og registreres på nytt i det neste. Både formålet med antallskravet og likebehandlingshensyn tilsier at undertallighet som har vedvart over flere år, medfører at samfunnet fratas registreringen, selv om medlemstallet for det meste eller utelukkende har vært marginalt lavere enn kravet på 50 tellende medlemmer.

Tredje ledd klargjør at vilkårene for å nekte tilskudd i § 6 også har betydning for retten til registrering. Tros- og livssynssamfunn kan både nektes registrering og registrering kan trekkes tilbake dersom ett eller flere av vilkårene i § 6 er oppfylt.

Det vil bero på en vurdering i det enkelte tilfellet om forholdet er så alvorlig at registrering skal nektes gitt eller trekkes tilbake. Ved første gangs behandling av en registreringssøknad forutsettes det at tros- og livssynssamfunnet verken er ansvarlig for forhold som er relevante for adgangen til å nekte tilskudd i § 6 første ledd, eller at det handler i strid med andre bestemmelser i loven. Forholdet må være mer alvorlig for at det skal gi grunnlag for å trekke tilbake en registrering som et samfunn, kanskje gjennom flere år, har hatt. For eksempel vil gjentatte eller vedvarende og eventuelt forsettlig brudd lettere kunne lede til tap av registrering. Nærmere regler om tap av registrering kan gis i forskrift, jf. § 4 sjette ledd.

Fjerde ledd gir hjemmel for at tros- og livssynssamfunn i forskrift pålegges å opplyse om organisasjonsnummer og om fødselsnummer for hvert enkelt medlem til bruk i saker som gjelder registrering eller krav om tilskudd etter § 5. Alle oversikter over fødselsnummer som offentlige organer sitter på, skal slettes når registreringssøknaden er behandlet og tilskuddsberegningen er gjennomført.

Femte ledd fastsetter at reglene i statistikkloven om plikt til å gi opplysninger til utarbeidelse av offisiell statistikk ikke gjelder opplysninger som er gitt etter forskrift med hjemmel i fjerde ledd. Det betyr at oversikter med fødselsnummer ikke vil bli gjort tilgjengelig for Statistisk sentralbyrå.

Sjette ledd gir hjemmel for Kongen til å fastsette forskrift om behandlingen av søknad om registrering, om tap av registrering og om plikten til å opplyse om endringer i registreringsgrunnlaget. Forskriftshjemmelen forutsetter at alle registrerte tros- og livssynssamfunn har plikt til å gi melding om endringer i opplysningene som lå til grunn for registreringen. Det kan gjelde endringer i antallet medlemmer, organisasjonsform, kontaklinformasjon etc.

Til § 5 Krav om og tildeling av tilskudd

Formålet med bestemmelsene i § 5 er å sikre at de andre tros- og livssynssamfunnene understøttes økonomisk på lik linje med Den norske kirke, og på lik linje med hverandre. Finansieringsordningen for Den norske kirke er regulert i § 14.

Første ledd innebærer at registrerte tros- og livssynssamfunn har rett til tilskudd fra staten i samsvar med reglene i loven. De enkelte samfunn må likevel fremme et konkret krav om tilskudd. Bare registrerte tros- og livssynssamfunn kan kreve tilskudd, og det innebærer at vilkårene for registrering § 4 også fungerer som forutsetninger for tilskudd.

Andre ledd erstatter gjeldende bestemmelser i lovgivningen om at tilskuddet skulle gå til henholdsvis «religiøse føremål» og «føremål som går inn under verksemda som livssynssamfunn». Den nye felles bestemmelsen for tros- og livssynssamfunn om at tilskuddet skal benyttes til «tros- eller livssynsformål» er ment å videreføre det materielle innholdet i de tidligere bestemmelsene. Hovedformålet med statens tilskudd er at tros- og livssynsfriheten skal kunne utøves i praksis. Loven krever likevel ikke at tilskuddet utelukkende skal anvendes direkte til utøvelse av tro og livssyn. Det er tilstrekkelig at en aktivitet har et «tros- eller livssynsformål», og det dekker både drifts- og investeringsutgifter som knytter seg til samfunnets aktiviteter. Bestemmelsen betyr dermed at samfunnene vil kunne bruke tilskuddet til å dekke et vidt spekter av utgifter i forbindelse med samfunnets egen religiøse eller livssynsmessige virksomhet. Aktiviteten må skje i regi av tros- eller livssynssamfunnet, og samfunnet kan ikke overføre tilskuddene direkte til sine medlemmer. Det vil også være i strid med bestemmelsen om samfunnet, i stedet for å bruke midlene selv, gir tilskuddet videre til andre organisasjoner eller formål i Norge eller i utlandet. Tilskuddsmidler kan settes av til sparing, forutsatt at de senere brukes i tråd med lovens forutsetninger. Det vil imidlertid være i strid med bestemmelsen dersom tilskuddsmidler gjøres utilgjengelig for tros- eller livssynssamfunnets styrende organer.

Tredje ledd fastsetter at det tilskuddet samfunnet har krav på, skal beregnes etter antall medlemmer i tros- eller livssynssamfunnet som oppfyller vilkårene i § 4 første ledd bokstav a–c. Det vises til merknaden til § 4. Et medlem som samtidig er medlem i Den norske kirke eller i et annet tros- eller livssynssamfunn, vil ikke være tilskuddstallende, og det kan stilles krav om at medlemmer som det kreves tilskudd for, skal identifiseres

entydig med fødselsnummer, jf. § 4 fjerde ledd. Dersom medlemstallet i et år faller marginalt under kravet om minst 50 tellende medlemmer, bør tap av registrering avvendes, jf. merknaden til § 4 andre ledd. Tredje ledd annet punktum i bestemmelsen her fastslår imidlertid uttrykkelig at tilskudd ikke skal tildeles i slike tilfeller.

Fjerde ledd angir hvordan satsen for årlig tilskudd per medlem til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke nærmere skal reguleres. Første punktum angir formålet med og rammen for reguleringen, mens andre punktum anviser framgangsmåten. Bestemmelsen forutsetter at det etableres et startpunkt for beregning av satsen for statstilskudd. Dette startpunktet skal fastsettes som en overgangsordning i medhold av § 23 første ledd, og denne bestemmelsen vil bare få virkning dette første året. Det vises til merknaden til § 23. § 5 fjerde ledd annet punktum om *regulering* av satsen vil måtte settes i kraft først ett år etter ikrafttredelse av loven forøvrig.

Forutsetningen i § 23 er at gjeldende rett legges til grunn for hvilke utgifter som skal inngå i beregningen av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke, og at dagens nivå på den samlede tilskuddsutbetalingen videreføres. Dette representerer økonomisk understøttelse av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn «på lik linje». Bestemmelsen i første punktum her tydeliggjør at dette formålet også skal gjelde videre. Samtidig presiserer bestemmelsen at satsen «om lag» skal svare til det offentlige tilskuddet til Den norske kirke per medlem. Det kreves ikke, og det er heller ikke mulig å oppnå, absolutt matematisk rettferdighet i den årlige utregningen. I tråd med dette tydeliggjør ordlyden i § 23 dessuten at satsen «fastsettes».

Det følger av bestemmelsen her at satsen, etter at utgangspunktet er etablert i henhold til § 23 første ledd, skal fastsettes årlig i samsvar med endringen i statens og kommunenes samlede tilskudd til Den norske kirke. Når endringen i tilskudd, både fra staten og kommunene, skal beregnes, skal det nå ikke gjøres fratrekk for konkrete utgiftstyper slik det ble gjort ved beregningen av startpunktet for satsen. Det er endringer i statens (ramme)tilskudd til rettssubjektet Den norske kirke og kommunenes driftstilskudd til Den norske kirke som skal benyttes som grunnlag for reguleringen. Videre forutsetter bestemmelsen at satsen for statstilskudd også tar hensyn til endringer i medlemstallet i Den norske kirke. Tilhørende regnes ikke som medlemmer i Den norske kirke i denne sammenheng. Det betyr per i dag at det bare er døpte personer som telles med i

beregningsgrunnlaget, jf. også merknad til § 17. Den nærmere framgangsmåten for fastsetting av satsen for tilskudd skal reguleres i forskrift, jf. sjettede ledd.

Femte ledd pålegger tros- eller livssynssamfunn som fremmer krav om tilskudd, å bekrefte skriftlig at det er kjent med og vil overholde vilkårene for tilskudd i loven. Dette gjelder blant annet grunnlaget for å nekte tilskudd i § 6.

Sjettede ledd gir hjemmel for Kongen til å gi forskrift om framsetting av krav om tilskudd og fastsetting av tilskudd.

Til § 6 Grunnlag for å nekte tilskudd

Bestemmelsen tar sikte på å tydeliggjøre og presisere kravet om at tros- og livssynssamfunn ikke skulle opptre i strid med «rett og sømd» eller «rett og moral». Grunnlaget for å nekte tilskudd har vært uklart, og de nye bestemmelsene kan derfor komme til å bety en skjerpning i praksis.

Bestemmelsene i § 6 skiller ikke eksplisitt mellom brudd på lovregler («rett») og brudd på andre normer («moral»/«sømd»), slik gjeldende lov gjør. I stedet angis forhold som kan lede til at et tros- eller livssynssamfunn nektes tilskudd, i og for seg uavhengig av om en konkret lovbestemmelse er brutt eller ikke. At det eventuelt kan konstateres et lovbrudd, vil imidlertid kunne være et moment i vurderingen av om tilskudd skal nektes. Tros- og livssynssamfunn må naturligvis, som alle andre, forholde seg til norsk lov.

Grunnlaget for å nekte tilskudd retter seg mot «tros- eller livssynssamfunn, eller enkeltpersoner som opptre på vegne av samfunnet». Det kreves derfor at et forhold på en kvalifisert måte kan knyttes til et tros- eller livssynssamfunn for at det aktuelle samfunnet skal kunne nektes tilskudd. Et forhold som rammes av nektelsesgrunnlaget, kan knyttes til samfunnet som sådan, for eksempel ved at det kommer til uttrykk i fast praksis i samfunnet eller at det framgår av vedtekter eller andre dokumenter som gjelder for eller er utarbeidet av samfunnet. Et tros- eller livssynssamfunn kan videre måtte svare for opptreden som kan knyttes til en organisatorisk enhet i samfunnet, for eksempel en menighet eller lignende. Samfunnet kan dessuten bli holdt ansvarlig for enkeltpersoner som opptre på dets vegne overfor medlemmene eller allmennheten. Det gjelder ikke bare personer som i juridisk forstand representerer samfunnet eller en menighet, men kan også omfatte for eksempel religiøse ledere eller ansatte. Forholdet må imidlertid kunne knyttes til tros- eller livssynssamfunnets virksomhet. Samfunnet svarer der-

med ikke for *enhver* handling begått av personer som representerer samfunnet. Det må vurderes konkret om forholdet er av en slik karakter at det vil fremstå urimelig dersom det ikke får betydning også for samfunnet som sådan. Forhold begått av en person tilknyttet samfunnet, men som samfunnet overhodet ikke var kjent med eller ikke med rimelighet burde vært kjent med, kan som et utgangspunkt ikke gi grunnlag for å nekte tilskudd. Hvis en representant for et samfunn opptre i strid med vilkårene, må det for eksempel være en tilstrekkelig klar kobling til hans eller hennes funksjoner i tros- eller livssynssamfunnet for at tilskudd skal kunne nektes. Det kreves ikke at forholdet eller handlingen finner sted i lokalene til et tros- eller livssynssamfunn, men det kan være et moment i vurderingen. Etter omstendighetene vil et tros- eller livssynssamfunn også kunne identifiseres med forelesere, forkynnere mv. som blir invitert til (enkelt)arrangementer i regi av samfunnet. Dersom det for eksempel på forhånd er kjent at en foreleser eller forkynner tidligere har opptrådt på en måte som gir grunnlag for å nekte tilskudd, et samfunn inviterer vedkommende og personen på det aktuelle arrangementet igjen opptre i strid med bestemmelsene i loven her, kan samfunnet nektes tilskudd.

Straffeloven § 27 har bestemmelser om at et foretak kan straffes «når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak», og § 28 angir momenter som skal tillegges vekt ved avgjørelsen av om et foretak skal straffes, og ved utmåling av straffen. En eventuell dom i en straffesak er ikke avgjørende for spørsmålet om å nekte tilskudd etter loven her. Tilskuddsforvalteren skal gjøre en selvstendig vurdering av om tilskudd skal nektes. Noen av momentene i straffeloven § 28 kan imidlertid være relevante i en vurdering også etter bestemmelsene her.

Første ledd beskriver forhold som *kan* gi grunnlag for at et tros- eller livssynssamfunn nektes tilskudd. Tilskuddsforvalteren må dermed utvise et skjønn, herunder om krenkelsen eller lovbruddet etter en konkret vurdering bør føre til at tilskudd nektes. I dette ligger det en vurdering av hvor alvorlig forholdet er. Et krav om tilskudd kan avslås fullstendig, dvs. at hele tilskuddet det aktuelle året holdes tilbake, eller tilskuddet kan avkortes etter en konkret vurdering. Det samme gjelder et eventuelt krav om tilbakebetaling etter tredje ledd. I noen tilfeller vil det være urimelig inngripende å nekte tilskudd eller kreve tilbakebetaling. Systematiske og forsettlige lovbrudd eller handlinger nevnt i første ledd, enten de begås av samfunnet selv, en menighet eller en som opptre

på vegne av samfunnet, skal som hovedregel føre til at tilskudd nektes, og eventuelt kreves tilbakebetalt. Det vil kunne ha betydning om tros- eller livssynssamfunnet ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget et forhold som for eksempel er begått av en ansatt, eller om samfunnet faktisk har iverksatt tiltak for å hindre uønsket opptreden eller at handlinger gjentas.

Bevisbyrden for at det er grunnlag for å nekte et tros- eller livssynssamfunn tilskudd med hjemmel i første eller andre ledd, påhviler tilskuddsforvalteren.

I første ledd er det beskrevet ulike typer forhold som kan lede til at tilskudd nektes. Beskrivelsene kan overlappe hverandre, og et konkret forhold kan derfor dekkes av flere av alternativene.

Første alternativ omfatter utøvelse av vold, tvang eller trusler. Beskrivelsen rammer handlinger som også kan være straffbare, se straffeloven kapittel 25 om «Voldslovbrudd mv.» og kapittel 24 «Vern av den personlige frihet og fred», særlig §§ 251–253 om tvang og §§ 263–264 om trusler. Dette alternativet vil også blant annet være i samsvar med statens forpliktelser etter Europarådets konvensjon om forebyggelse og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen). Tilskuddsforvalteren skal som nevnt gjøre en selvstendig vurdering etter bestemmelsen her og må vurdere konkret om en skal stille et krav om tilskudd i bero i lys av en eventuell straffesak. Kravet til bevis i en sak om å nekte tilskudd vil være mindre strengt enn i en straffesak.

Andre alternativ gjelder krenkelser av barns rettigheter. Det omfatter slike rettigheter som staten er forpliktet til å beskytte gjennom Barnekonvensjonen (BK), jf. menneskerettsloven § 2 nr. 4 og § 3. Bestemmelsen må imidlertid avveies mot barns og foreldres religions- og livssynsfrihet, og er heller ikke i utgangspunktet til hinder for ulikt syn på oppdragelse eller verdensbilde. Eksempler på krenkelser som kan gi grunnlag for å nekte tilskudd kan være negativ sosial kontroll som retter seg mot barn, psykisk vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller æresvold.

Det tredje alternativet sier at brudd på «lovbestemte diskrimineringsforbud» gir grunnlag for å nekte tilskudd. Henvisningen til diskrimineringsforbud omfatter de til enhver tid gjeldende lovbestemmelsene som forbyr diskriminering. Likestillings- og diskrimineringsloven (lov av 16. juni 2017 nr. 51) § 6 forbyr diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livs-

syn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, og alder. Den gjelder på alle samfunnsområder, også i tros- og livssynssamfunn, for eksempel når et samfunn er arbeidsgiver, driver undervisning eller arrangerer møter. Det kan bare oppstilles unntak dersom samfunnet, eller personer som opptrer på samfunnets vegne, begrunner forskjellsbehandlingen i samfunnets grunnleggende verdissyn eller lære. Handlingene må være begrunnet i en overbevisning som etter vanlig teologisk oppfatning anses å være såkalte lærespørsmål, jf. Innst. O. nr. 55 (1977–1978) side 12. Slike lærespørsmål kan for eksempel innebære at kvinner ikke har adgang til å lede seremonier eller bønn, eller at samfunnet ikke kan tilby likekjønnet vigselsseremoni. Et samfunn har dessuten på visse vilkår adgang til å forskjellsbehandle ved tilsetting av personer som skal ha arbeidsoppgaver knyttet til selve religionsutøvelsen, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

Ordlyden i det fjerde og siste alternativet er vid. Den dekker «alvorlige» krenkelser som ikke allerede faller inn under gjerningsbeskrivelsen i de tre ovennevnte alternativene. Formuleringen «andres rettigheter og friheter» er hentet fra EMK artikkel 9 nr. 2 om begrensninger i religionsfriheten. På den ene siden uttrykker dette at tilskuddsforvalteren ikke kan eller skal gjøre ulovlige inngrep i tros- og livssynsfriheten. På den andre siden viser formuleringen at tilskuddsforvalteren nettopp kan vurdere, og eventuelt konstatere og sanksjonere slike krenkelser, uten at det medfører et utilbørlig inngrep i samfunnets religionsfrihet. Vilåret rammer først og fremst krenkelser av personer som ikke er medlem av det aktuelle samfunnet, fordi medlemmer normalt vil kunne reagere med å melde seg ut. Mange religioner gir regler som innskrenker medlemmenes rettigheter og friheter, og som det er vanlig at medlemmene er mer eller mindre tydelig forpliktet til å følge. Hvis voksne medlemmer av egen fri vilje følger slike regler, kan de ikke oppfattes som krenkelser i denne bestemmelsens forstand. Som hovedsak gjelder det selv om forpliktelsene kan anses som skadelige. Men vilåret kan ramme samfunn som hindrer utmelding, jf. også § 2 annet ledd, eller som utnytter at et medlem befinner seg i en utsatt eller sårbar posisjon, for eksempel på grunn av nedsatt funksjonsevne, sykdom eller alder. Ulike former for negativ sosial kontroll kan også falle inn under dette alternativet. Et annet eksempel som kan rammes, er trossamfunn som ikke respekterer en rettsgyldig skilsmisse og aktivt bidrar til såkalte «haltende ekteskap», dvs.

en situasjon der et par er sivilrettslig skilt, men fremdeles anses gift etter religiøse regler.

I medhold av andre punktum kan også tros- eller livssynssamfunn som oppfordrer til eller gir støtte til slike krenkelser som er nevnt i første punktum, nektes tilskudd. Å «oppfordre til» betyr å aktivt tilskynde en krenkelse, mens å «støtte» innebærer å legge til rette for eller mer aktivt forsvare en handling. Etter omstendighetene kan bestemmelsen også ramme unnlatelser av å gripe inn når en er kjent med at det skjer en krenkelse. Å forholde seg passiv kan i noen tilfeller innebærer å «støtte» i bestemmelsens forstand. Annet punktum vil videre kunne omfatte et tros- eller livssynssamfunn som i forkynnelse eller på andre måter fremsetter hatefulle ytringer, se straffeloven § 185, eller ber medlemmer eller andre om å utøve vold i nære relasjoner eller mot personer på grunn av religiøs eller politisk overbevisning, seksuell orientering, etnisitet mv. Også et samfunn som oppfordrer foreldre til å bruke vold i oppdragelsen av barn, eller som fraråder at barn får nødvendige helsetjenester eller utdanning, som legger til rette for kjønnslemlestelse eller som fremmer barneekteskap ved å formidle kontakter i utlandet, kan rammes. Det samme kan gjelde samfunn som oppfordrer til former for straff av personer som bryter med samfunnets etiske grunnlag, personer som forlater samfunnet mv. Også samfunn som oppfordrer til bruk av terror, eller som oppfordrer til eller legger til rette for finansiering av terror, kan omfattes av annet punktum.

Andre ledd gir grunnlag for å nekte tilskudd dersom samfunnet ikke oppfyller andre krav som følger av loven eller forskrifter til den. Denne bestemmelsen kan for eksempel komme til anvendelse dersom samfunnet ikke oppfyller rapporteringsplikten eller plikten til å sende inn revidert regnskap etter § 7.

Tredje ledd fastsetter at tilskudd også kan kreves helt eller delvis tilbakebetalt fra et tros- eller livssynssamfunn dersom ett eller flere av vilkårene for å nekte tilskudd er oppfylt, jf. første og andre ledd. Terskelen for å kreve tilbakebetaling skal være høy. Tilbakebetaling kan være aktuelt ved kvalifiserte eller vedvarende brudd på vilkårene i første ledd. Tilsvarende dersom andre bestemmelser i loven og i forskrifter settes til side, jf. annet ledd, for eksempel plikten til å opplyse om endringer i opplysninger som lå til grunn for registrering etter § 4 første ledd, plikten til å sende inn rapport og regnskap mv. Et krav om tilbakebetaling vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Adgangen til å omgjøre et opprinnelig

tilskuddsvedtak følger av loven her, jf. forvaltningsloven § 35 siste ledd.

Det følger ellers av § 5 femte ledd at samfunnet når det fremmer krav om tilskudd, skriftlig skal bekrefte at det er kjent med og vil overholde vilkårene for tilskudd.

Fjerde ledd gir hjemmel for at Kongen fastsetter forskrifter om gjennomføringen av bestemmelsene i denne paragrafen.

Til § 7 Rapport og regnskap

Første ledd stiller krav om at registrerte tros- og livssynssamfunn, jf. § 4, hvert år skal rapportere om virksomheten til tilsynsmyndigheten. Først og fremst skal rapporten omtale virksomheten i samfunnet, og den skal gi grunnlag for å fastslå at vilkårene for registrering fortsatt er oppfylt. Samfunnene kan bli pålagt å opplyse om endringer i registreringsgrunnlaget, jf. § 4 sjette ledd. Rapporten skal også gi informasjon om bruken av eventuelt tilskudd, jf. § 5 andre ledd, og forvaltningen av eventuell vigselfrett.

Plikten til å rapportere om tilstand og tiltak for kjønnslikestilling tilsvarende innholdsmessig likestillings- og diskrimineringsloven § 26a første ledd, jf. tredje ledd. Det skal gjøres rede for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i samfunnet, med systematisk beskrivelse av likestillingsstatusen mellom kvinner og menn for å kunne vurdere graden av likestilling. Formålet er å avdekke utilsiktede og uønskede forskjeller mellom kvinner og menn, og informasjonen skal fungere som et redskap for å vurdere nye likestillingstiltak i samfunnet. Bestemmelsen omfatter også tros- eller livssynssamfunn som ikke har arbeidsgiveransvar.

I tillegg skal det gjøres rede for eventuelle begrensninger tros- eller livssynssamfunnet har eller praktiserer når det gjelder tilgang til aktiviteter, styrende organer, verv og stillinger som har sammenheng med forhold som er nevnt i likestillings- og diskrimineringsloven § 6, som kjønn, etnisitet, alder, religion eller livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering (samlivsform), kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Eventuelle begrensninger må ikke begrunnes i rapporten, men slike begrensninger må ha en religiøs eller livssynsmessig eller annen saklig begrunnelse for å være lovlige, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9. Tilsynsmyndigheten, jf. § 8, kan eventuelt be om slik begrunnelse, se andre ledd.

Andre ledd fastsetter at tilsynsmyndigheten også kan kreve rapportering om særskilte forhold, dvs. i tillegg til den årlige rapporteringen,

for eksempel om barns rettigheter, eller dersom myndigheten blir kjent med konkrete forhold som kan lede til at tilskudd nektes, jf. § 6.

Tredje ledd gir tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd, plikt til hvert år å sende inn regnskap som er revidert av statsautorisert eller registrert revisor, jf. revisorloven § 3-1. I regnskapet skal det opplyses særskilt om eventuelle bidrag fra utlandet. Formålet med den særlige opplysningsplikten er å sikre åpenhet om utenlandske donasjoner til tros- og livssynssamfunn.

Fjerde ledd gir Kongen myndighet til å gi nærmere bestemmelser om regnskap og rapport, for eksempel om revisjonsplikten og plikten til å opplyse om bidrag fra utlandet.

Til § 8 Forvaltning og tilsynsmyndighet

Første ledd gir departementet myndighet til å fatte vedtak i alle saker omfattet av kapittel 2. Myndigheten kan delegeres videre, for eksempel til alle fylkesmennene eller eventuelt til noen få eller ett fylkesmannsembete.

Andre ledd gir departementet myndighet til å føre tilsyn med at tros- og livssynssamfunnene oppfyller vilkår og krav etter loven. Dette omfatter blant annet å oppfylle vilkårene i §§ 4 og 5, og ikke opptre på en måte som gir grunnlag for å nekte tilskudd etter § 6 første ledd. Også denne myndigheten kan delegeres. Dersom myndighet delegeres, vil fylkesmannens enkeltvedtak på vanlig måte kunne påklages til departementet etter reglene i forvaltningsloven.

Til § 9 Vigselsrett

Bestemmelsen fastsetter at Kongen har myndighet til å gi vigselsrett til representanter for registrerte tros- og livssynssamfunn. Den knytter seg til ekteskapsloven § 12 første ledd bokstav a som fastsetter at «prest i Den norske og person som i medhold av trossamfunnsloven er tildelt vigselsrett», er vigsler. Forutsetningen for vigselsrett er videre at Kongen har godkjent «formen for inngåelse av ekteskap» som skal gjelde i det aktuelle samfunnet. Dette siste vil også gjelde nye liturgier for vigsel i Den norske kirke. Etter ekteskapsloven § 15 kan Kongen gi nærmere regler om formen for inngåelse av ekteskap.

Et grunnvilkår for tildeling av vigselsrett er at vedkommende tros- eller livssynssamfunn er registrert, jf. § 4. Vigselsretten tildeles etter søknad fra tros- eller livssynssamfunnet, men den gis til ett eller flere medlemmer samfunnet selv har utpekt. Kongen kan gi forskrifter om tildeling og

tilbaketrekning av vigselsrett, og det kan stilles nærmere krav til vigsleren, blant annet at vigsleren skriftlig skal bekrefte at hun eller han vil ivareta oppgavene som vigsler i samsvar med ekteskapslovens krav og forutsetninger. Det kan videre stilles alderskrav, krav om skikkethet, norskkunnskaper og om registerføring. Kongen kan også med hjemmel i ekteskapsloven § 17 gi regler om registrering og melding av vigsler.

I § 23 tredje ledd er det gitt en særlig overgangsregel om vigselsmyndighet.

Til § 10 Kapitlets formål

Bestemmelsen tydeliggjør det særlige formålet med reguleringen i lovens kapittel 3 om Den norske kirke. Den bygger på og konkretiserer bestemmelsene om Den norske kirke i Grunnloven § 16. Kapittel 3 i loven her følger opp statens plikt til å understøtte Den norske kirke i andre punktum og forpliktelsen til å vedta lovgivning om «Kirkens ordning» som følger av Grunnloven § 16 tredje punktum. Grunnloven omtaler Den norske kirke både som «en evangelisk-luthersk kirke» og som «Norges folkekirke». Forpliktelsene i formålsbestemmelsen om at Den norske kirke skal være «landsdekkende» og «demokratisk», er presiseringer av folkekirkekarakteristikken i Grunnloven. Formålsbestemmelsen må også sees i lys av at disse forpliktelsene er i tråd med Den norske kirkes selvforståelse. Forpliktelsen til tilstedeværelse i hele landet er i første rekke fulgt opp i §§ 11 første ledd og 16 første ledd, mens demokratiforpliktelsen er tematisert ved visse bestemmelser om stemmerett og valg i § 13.

Til § 11 Soknet og Den norske kirke

Første ledd viderefører den tidligere og fundamentale bestemmelsen om at soknet er grunnenheten i Den norske kirke, og at det ikke kan løses fra Den norske kirke. I begge sammenhengene er det tale om trossamfunnet «Den norske kirke», og ikke rettssubjektet «Den norske kirke», jf. andre ledd. Det uløselige båndet mellom soknet og Den norske kirke betyr for eksempel at et sokn ikke kan gå inn i et annet trossamfunn eller etablere seg som et selvstendig trossamfunn eller en forening. Motsatt kan heller ikke et sokn ekskluderes fra Den norske kirke, tappes for midler eller nedlegges på en annen måte enn ved å bli del av et annet sokn, jf. også § 12 annet ledd. Båndet til trossamfunnet betyr dessuten at soknet må gjennomføre gudstjenester og kirkelige handlinger i samsvar med liturgier og ordninger som Kirke-

møtet fastsetter i kraft av rollen som trossamfunnets øverste representative organ, jf. § 12 første ledd. Kirkemøtet er likevel ikke generelt overordnet soknet slik at det for eksempel kan instruere soknet i enkeltsaker, jf. § 12 tredje ledd.

Også *andre ledd* viderefører soknet og Den norske kirke som selvstendige rettssubjekter med egne rettigheter og forpliktelser, med aktiv og passiv søksmålskompetanse mv. Rettssubjektiviteten tegnes ut på samme måte for soknet og Den norske kirke, og begge kan beskrives som særlovregulerte størrelser. Loven bruker betegnelsen «Den norske kirke» om to ulike størrelser: trossamfunnet Den norske kirke, som omfatter alle de kirkelige rettssubjektene, jf. første ledd og §§ 10, 12 og 16, og dessuten rettssubjektet Den norske kirke, jf. leddet her, tredje ledd og § 12 tredje ledd.

Tredje ledd angir hvem som opptre på vegne av de kirkelige rettssubjektene. Soknet representeres i utgangspunktet av menighetsrådet, og Kirkemøtet opptre i utgangspunktet på vegne av Den norske kirke. Kirkemøtet kan fastsette bestemmelser om kirkens organisering mv. etter § 12 andre ledd, og i slike bestemmelser kan andre organer bemyndiges til å opptre både på vegne av soknet og av rettssubjektet Den norske kirke, se også fjerde ledd i bestemmelsen her.

Fjerde ledd tydeliggjør at Kirkemøtet kan fastsette at et organ skal ivareta oppgaver for flere sokn, og at Kirkemøtet gir nærmere regler om organisering av soknets organer og oppgavefordeling mellom dem. Denne myndigheten følger i og for seg allerede av § 12 andre ledd, men er likevel presisert her. Et slikt fellesorgan kan ivareta oppgaver for sokn innenfor samme kommune eller for sokn i flere kommuner, og organet kan blant annet ivareta økonomiske og administrative oppgaver og utøve arbeidsgivermyndighet på vegne av ett eller flere sokn. Hjemmelen åpner for eksempel for at Kirkemøtet viderefører den tidligere ordningen med et kirkelig fellesråd som opptre på vegne av flere sokn, og som har de samme oppgavene som etter tidligere lovgivning. Det kan ikke utelukkes at et fellesorgan for flere sokn vil kunne være «en annen arbeidsgiver» enn dagens kirkelige fellesråd i henhold til arbeidsmiljøloven § 16-1, og det må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle om en etablering av et fellesorgan med hjemmel i den nye bestemmelsen vil innebære en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven § 16-1.

Til § 12 Kirkemøtet

Første ledd sier at Kirkemøtet fastsetter kirkens grunnlag og lære og alle liturgier og gudstjenstlige bøker. Som i gjeldende rett betyr dette ikke at Stortinget i loven utstyret Kirkemøtet med denne myndigheten. Lovbestemmelsen konstaterer eller bekrefter at Kirkemøtet har denne myndigheten på vegne av trossamfunnet Den norske kirke. Bestemmelsen er ikke til hinder for at Kirkemøtet fastsetter særlige regler om behandling av læresaker, som for eksempel legger myndighet i slike saker til andre instanser, for eksempel biskopene eller Bispemøtet. Den norske kirke er i Grunnloven § 16 beskrevet som «en evangelisk-luthersk kirke», og kirkens læregrunnlag er fortsatt angitt i NL 2-1.

Andre ledd gir Kirkemøtet myndighet til å fastsette bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og om valg til disse. Et slikt regelverk omtales gjerne som en «kirkeordning». Bestemmelsen i andre ledd er helt sentral i rammelovgivningen om Den norske kirke, og den bygger videre på forutsetningen i første ledd om at Kirkemøtet opptre på vegne av trossamfunnet Den norske kirke. Den gir Kirkemøtet et lovgrunnlag for å vedta en ny kirkeordning som kan erstatte tidligere lovgivning og forskriftsbestemmelser som er vedtatt av statlige organer.

Enkelte bestemmelser i loven legger i tillegg eksplisitt myndighet til Kirkemøtet til å vedta regler som griper inn i soknets myndighet, dvs. soknets private autonomi. Bestemmelsen i § 11 fjerde ledd presiserer at Kirkemøtet også kan etablere fellesorganer for flere sokn som utøver myndighet på vegne av ett eller flere sokn. Loven legger også konkret myndighet til Kirkemøtet i §§ 12, 15 og 17. Disse bestemmelsene skal ikke tolkes uttømmende. Kirkemøtet vil i kirkeordningen kunne gi regler som også på andre områder griper inn i soknenes myndighet. For eksempel kan Kirkemøtet, som tidligere, fastsette tjensteordninger for vigslede stillinger som skal ha soknet som arbeidsgiver.

Loven skiller dermed ikke klart mellom tilfeller der Kirkemøtet kan treffe vedtak i kraft av å være det øverste representative organet for trossamfunnet Den norske kirke, når Kirkemøtet treffer vedtak som øverste organ i rettssubjektet Den norske kirke og når Kirkemøtet eventuelt treffer vedtak med hjemmel i loven her. Det nærmere forholdet mellom Kirkemøtets og soknenes myndighet bør fastsettes i kirkeordningen.

Tredje ledd presiserer at Kirkemøtet, verken som øverste organ for trossamfunnet eller i rettssubjektet Den norske kirke, har myndighet til å treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det ligger til organer for soknet å avgjøre. Formålet med bestemmelsen er å videreføre soknets selvstendighet i enkeltsaker selv om Kirkemøtet har myndighet til å vedta regler om organisering, oppgavefordeling mv.

Fjerde ledd gir Kirkemøtet en rett til å bli orientert dersom det skal foretas vesentlige endringer i bestemmelsene i kapittel 3. Bestemmelsen viderefører kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a. Formålet er å ivareta Den norske kirkes trosfrihet ved at ikke vesentlige bestemmelser i lovgivningen om Den norske kirke endres uten at kirken selv har fått anledning til å uttale seg. At endringene må være vesentlige, innebærer at mindre justeringer eller tekniske endringer ikke er omfattet. Realitetsendringer må imidlertid som hovedregel antas å være vesentlige. Departementet er ansvarlig for at slike forslag legges fram for Kirkemøtet.

Til § 13 Kirkelige valg og kirkelig stemmerett

Paragrafen fastsetter noen grunnleggende bestemmelser om demokrati i kirken og følger dermed opp formuleringen i formålsbestemmelsen i § 10 om Den norske kirke som en «demokratisk» folkekirke.

Første ledd fastsetter at kirkelige valg i tid og sted kan knyttes sammen med offentlige valg. Med «offentlige valg» forstås stortings-, fylkestings- eller kommunestyrevalg. Etter gjeldende rett har det vært påbudt at kirkevalg holdes samtidig med og i nærheten av offentlige valg. Formålet med påbudet var å styrke kirkevalgenes offentlige karakter og å bidra til økt oppslutning ved valgene. Etter lovforslaget blir det nå opp til Den norske kirke selv å fastsette at kirkelige valg eventuelt holdes samtidig med og i nærheten av offentlige valg. Kirken blir dermed friere til å fastsette egen eller egne valgordninger. Lovforslaget klargjør at kirkelige valg kan holdes samtidig med offentlige valg og i umiddelbar nærhet av lokalene der det offentlige valget gjennomføres, i samsvar med gjeldende rett. Dette innebærer blant annet at avvikling av kirkelige valg i tilknytning til offentlige valg, ikke innebærer ulovlig forstyrrelse av offentlige valg. Bestemmelsen skal fortsatt forstås slik at kirkevalg ikke kan avholdes i samme rom som offentlige valg, men at det skal være «forholdsvis enkelt» å finne fram og forflytte seg fra det ene valglokalet til det andre, jf. Prop. 78 L (2012–2013). Bindingen til de offentlige valgene

er ikke til hinder for forhåndsstemmegivning eller for at en legger til rette for at velgerne kan avgi stemme i andre lokaler i tillegg, for eksempel i et kirke- eller menighetshus etter en gudstjeneste.

Andre ledd gir bestemmelser om kirkelig stemmerett. Aldersgrensen for å stemme ved kirkelige valg er 15 år og tilsvarer dermed den religiøse myndighetsalderen, jf. § 2. Ordlyden knytter ikke stemmeretten uttrykkelig til bostedssoknet, slik den gjeldende lovbestemmelsen gjør. Kirkemøtet skal etter § 12 andre ledd gi nærmere bestemmelser om blant annet valg til kirkelige organer. Dette gir grunnlag også for at Kirkemøtet gir bestemmelser om enkeltmedlemmers rettigheter og plikter, for eksempel regler om valgbarhet, tap av valgbarhet og eventuell uttreden av kirkelige organer.

Til § 14 Finansiering av Den norske kirke

Grunnloven § 16 forplikter staten til offentlig finansiering av Den norske kirke, men det er opp til lovgivningen – og de offentlige budsjettene – å nærmere konkretisere understøttelsens omfang og karakter. Formålet med bestemmelsene i § 14 er å beskrive rammene for statens og kommunenes finansieringsansvar for Den norske kirke og ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Det offentlige finansieringsansvaret er naturligvis ikke til hinder for at Den norske kirke innhenter finansiering fra andre kilder. Kirkemøtet har myndighet til å vedta en obligatorisk avgift eller kontingent for medlemmene.

Første ledd definerer statens finansieringsansvar overfor Den norske kirke. Tilskuddet fra staten gis til preste-tjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt. Disse formålene korresponderer i hovedsak med virksomhetsansvaret til rettssubjektet Den norske kirke. Staten kan også gi tilskudd til andre kirkelige formål, for eksempel trosopplæring og diakonitjeneste i menighetene. Tilskuddet gis i praksis med utgangspunkt i en budsjettsøknad fra Den norske kirke, og det fastsettes i de årlige statsbudsjettene. Tilskuddet overføres til rettssubjektet Den norske kirke, og det vil være Kirkemøtet som fordeler tilskuddet videre til andre instanser i Den norske kirke.

I *andre ledd* er kommunens finansieringsansvar regulert. Kommunen «gir» tilskudd til kirkens virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Dette innebærer en rettslig forpliktelse for kommunen til å finansiere disse formålene, men nivået på tilskuddet er ikke presist angitt i bestemmelsen. Til-

skuddet skal sørge for at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand og kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger, og det skal sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp. Soknets organer må tilpasse aktiviteten til tilskuddets størrelse og prioritere mellom ulike oppgaver. Kirkemøtet fastsetter hvilket organ for soknet som skal motta kommunens tilskudd, jf. § 11 tredje og fjerde ledd, jf. § 12 andre ledd. I praksis vil nok kommunen alltid innhente et budsjettforslag fra kirken lokalt som grunnlag for sin budsjettbehandling, men departementet mener det kan være hensiktsmessig å presisere dette som et krav i loven. At budsjettforslaget også skal omfatte tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk, fører videre en tilsvarende bestemmelse i kirkeloven § 15. Hvilket organ som på soknets vegne fremmer budsjettforslaget, bør ikke bestemmes i loven. Dette kan variere med hvordan kirken lokalt er organisert og hvem som opptre på soknets vegne overfor kommunen i budsjettsaker. Loven er ikke til hinder for at det etableres kirkelige organer på tvers av kommunegrensene som kan motta og disponere tilskuddene fra de berørte kommunene. Dette åpnet også tidligere lovgivning for.

Kommunen er for øvrig etter gravplassloven § 3 også forpliktet til å finansiere anlegg, drift og forvaltning av gravplasser i kommunen etter budsjettforslag fra soknet eller soknene i kommunen.

Tredje ledd åpner for at kommunene kan yte tjenester i stedet for å gi tilskudd etter andre ledd, men det krever avtale med soknet. I praksis er kommunal tjenesteyting mest brukt for en del administrative funksjoner, for eksempel IKT- og regnskapstjenester.

Fjerde ledd gir kommunen hjemmel til å ta opp lån for å finansiere formål som faller inn under andre ledd, for eksempel bygging av kirke. Bestemmelsen gir også adgang til å ta opp lån til investeringer i varige driftsmidler som tilhører kirkebygget, eksempelvis tekniske anlegg, inventar og utstyr. Utgifter til anskaffelser av eiendeler som ikke regnes som varige driftsmidler, faller utenfor låneadgangen. Kommunelovens generelle vilkår for låneopptak gjelder i tilfellet, jf. kommuneloven § 14-14.

Femte ledd slår fast at grunnlagene for å nekte tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke i § 6, gjelder tilsvarende for Den norske kirke. Brudd på vilkårene i § 6 vil dermed kunne føre til at tilskuddene til Den norske kirke reduseres. Det må likevel gjennomføres på en slik

måte at tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn ikke påvirkes, for eksempel ved at staten krever tilbakebetaling fra Den norske kirke.

Sjette ledd fastsetter at regnskapsloven gjelder for regnskapet til rettssubjektet Den norske kirke og regnskapet til soknet dersom ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift. For rettssubjektet Den norske kirke er det fastsatt særlige regler om regnskapsføring av pensjonsutgifter, jf. forskrift 4. oktober 2016 nr. 1167. Disse foreslås videreført. For soknenes organer, kirkelige fellesråd og menighetsråd, er det fastsatt bestemmelser for regnskapsføring m.m. i forskrift 25. september 2003 nr. 1215. Disse foreslås videreført, og også gjort gjeldende for organer som Kirkemøtet fastsetter for å ivareta oppgaver for flere sokn, jf. § 11 fjerde ledd, inntil eventuell overgang til regnskapslovens bestemmelser er nærmere utredet.

Sjuende ledd viderefører regelen om at et sokn ikke kan tas under konkursbehandling eller begjære åpning av gjeldsforhandlinger etter konkursloven. Tilsvarende bestemmelser finnes for kommuner i kommuneloven § 29-1 andre ledd. Bestemmelsen hindrer ikke at et sokn på frivillig grunnlag forhandler seg fram til en gjeldsordning med enkeltstående kreditorer. Finansieringsordningen, jf. andre ledd, tilsier at kommunen, i samarbeid med soknet, må ta stilling til eventuelle tiltak dersom soknet skulle få betalingsvansker som ikke er helt forbigående.

Til § 15 Kirkebygg

Første ledd gir bestemmelser om kirkebygg som bygger på soknets eiendomsrett til kirkebyggene. Samtidig gis Kirkemøtet myndighet til å gi ulike typer regler med rammer for soknets eierrådighet. Forholdet mellom soknets myndighet og Kirkemøtets myndighet på dette området er ikke annerledes enn ellers, men loven gir likevel enkelte bestemmelser for å tydeliggjøre først og fremst Kirkemøtets regelkompetanse.

Med «kirkebygg» menes alle bygg som i dag har status som kirke, dvs. soknekirke eller kapell som tidligere er godkjent av Kongen eller departementet, eller som er kirke fra gammelt av. I tillegg vil bestemmelsen etter hvert omfatte nye kirkebygg som blir godkjent av kompetent kirkelig myndighet.

Hovedregelen om soknets eiendomsrett i *første punktum* er ført videre fra gjeldende lovgivning. Soknets eiendomsrett til kirkebyggene er ikke omtvistet, og bestemmelsen er først og fremst tatt inn av pedagogiske hensyn. Departe-

mentet antar at det fortsatt kan være slik at kommunen står som hjemmelshaver til kirkebygg selv om det er soknet som er reell eier. Kommunen vil vanskelig kunne dokumentere eiendomsrett i kraft av «særskilt rettsgrunnlag» selv om kommunen er formell hjemmelshaver. Soknets eiendomsrett gjelder kirkebygget og hele den matrikulerte eiendommen som bygget står på. Noen steder vil eiendoms grensene være uklare, og da må grensene vurderes konkret. Det kan fortsatt være slik at noen kirkebygg eies i fellesskap av soknene i en kommune.

Andre punktum i første ledd tydeliggjør at Kirkemøtet kan gi regler om kirkebygg som rammer inn soknets eierrådighet. Reglene kan gjelde krav til kirkebygg, forvaltning av kirkebygg og kirkefond, inventar og utstyr og bruk av kirkebygg, herunder betaling. Denne saklige avgrensningen tilsvarer i utgangspunktet reguleringen av soknets eierbeføyelser over kirkene i den gjeldende lovgivningen om kirkebygg. Kirkemøtet vil også kunne gi regler om hvem som opptre på vegne av soknet, når soknet utøver sin rådighet over kirkebyggene, se § 11 tredje og fjerde ledd. Loven åpner imidlertid ikke for at Kirkemøtet ensidig kan legge hele ansvaret for kirkebygg til andre enn et organ for soknet. Bestemmelsen i § 12 tredje ledd er ikke til hinder for at Kirkemøtet kan gi regler om at visse av soknets disposisjoner over kirkebygg krever godkjenning av andre instanser, for eksempel dersom soknet ønsker å selge et kirkebygg, eller at det etableres ordninger for klage på vedtak som soknets organer treffer, for eksempel om bruk av kirkebygg.

Andre ledd gir Kongen myndighet til å gi særskilte regler om forvaltning av kulturhistorisk verdifulle kirker, også slike som ikke er fredet etter kulturminneloven. Det omfatter for det første kirker som er bygget i perioden 1650–1850. Dette er kirker som på grunn av alder, utforming og tekniske løsninger er viktige dokumenter over norsk kirkebygging. Også såkalte listeførte kirker bygget etter 1850 omfattes av bestemmelsen. Kulturminnemyndighetene har valgt ut disse kirkene som særlig interessante arkitektoniske eller kulturhistorisk verdifulle representanter for sin tid.

For kirkene som er omtalt her, vil bestemmelsen innebære at det ved tiltak som ombygging, utvidelse eller riving av kirker, og ved avhending av kirker eller kirkeinventar, gis saksbehandlingsregler om at Riksantikvaren skal gi uttalelse før vedtak om tiltak treffes. Det vil også være naturlig at slike vedtak skal kunne påklages etter nærmere regler gitt av Kirkemøtet. Der nasjonale verdier står på spill, kan Riksantikvaren frede anlegget

etter de alminnelige bestemmelsene i kulturminneloven. Saksbehandlingsreglene i gjeldende kirkebygggrunnskriv T-3/2000 vil på grunnlag av bestemmelsen her kunne videreføres med enkelte justeringer. Disse reglene må samordnes med regler som Kirkemøtet gir med hjemmel i § 15 i loven her.

Riksantikvarens rolle og ansvarsområde vil bli endret ved at oppgaver innen kulturminneforvaltningen blir lagt til de nye regionene, og det er i nær framtid også aktuelt å gjøre endringer i kulturminneloven. I lys av disse endringene på kulturminnefeltet vil departementet vurdere om bestemmelser om forvaltningen av kulturhistoriske verdifulle kirkebygg mest hensiktsmessig bør inntas i kulturminneloven. Dette vil departementet i tilfelle komme tilbake til.

Til § 16 Prestenes og biskopenes tjeneste

Første ledd gir et pålegg til Den norske kirke om at hvert sokn skal være betjent av prest, og hvert bispedømme av biskop. Bestemmelsen følger dermed opp karakteristikken av Den norske kirke som «landsdekkende» i § 10. Den vil sikre en landsdekkende prestedtjeneste innenfor rammen av Den norske kirkes organer sine vurderinger av hva som er tilstrekkelig prestebetjening i de enkelte soknene. I tillegg forutsetter bestemmelsen at det fortsatt skal finnes bispedømmer og biskoper i Den norske kirke. Kirkemøtet fastsetter den kirkelige inndelingen, herunder bispedømmeinndelingen, jf. § 12 andre ledd.

Andre ledd viderefører bestemmelsen om prestenes relative selvstendighet som ble tatt inn i loven da Den norske kirke ble opprettet som et selvstendig rettssubjekt. Formålet med bestemmelsen er å sikre prestenes faglige uavhengighet. Den legger i prinsippet visse begrensninger på arbeidsgivere som organiserer prestedtjeneste med tilknytning til Den norske kirke, i første rekke rettssubjektet Den norske kirke, men også for eksempel Sjømannskirken, helseinstitusjoner og Forsvaret. Liknende hensyn og regulering finnes for øvrig også for andre profesjoner, se for eksempel helsepersonelloven § 16 og universitets- og høyskoleloven § 1-5.

Til § 17 Den norske kirkes medlemsregister

Første ledd pålegger Den norske kirke å føre et sentralt medlemsregister. At registeret er «sentralt» betyr at det gir oversikt over medlemmene i trossamfunnet Den norske kirke. Med medlemmer menes her dømte personer, og ikke «tilhø-

rige». Dette innebærer at det ikke lenger vil være en lovpålagt plikt til å føre register også over tilhørig. Staten har behov for et korrekt medlemstall og -register i Den norske kirke i forbindelse med budsjetteringen av tilskuddet til Den norske kirke og i beregningen av tilskuddene til andre tros- og livssynssamfunn, jf. § 4 første ledd bokstav c, § 4 fjerde ledd og § 5 tredje og fjerde ledd. Et tilsvarende pålegg om å føre medlemsregister er ikke gitt til andre tros- og livssynssamfunn, se § 19, men det følger forutsetningsvis av § 2 at også disse må ha oversikt over inn- og utmeldinger. Med loven § 4 fjerde ledd forutsettes det dessuten at tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke har en ajourført oversikt over sine medlemmer, identifisert med fødselsnummer.

Andre ledd viderefører regler om registrering av kirkelige handlinger og inn- og utmeldinger i tilknytning til medlemsregisteret i Den norske kirke, jf. første ledd.

Tredje ledd fastsetter at Kirkemøtet gir nærmere regler om registrering etter både første og andre ledd i paragrafen.

Til § 18 Rett til fri ved religiøse høytidsdager

Første ledd gjelder «den som har andre religiøse høytidsdager enn de offentlige helligdagene» og gir vedkommende rett til fri fra arbeid, skolegang, tjenesteplikt og lignende i opptil to selvvalgte dager hvert år.

Uttrykket «skolegang» i loven her viser til ulike typer opplæring og utdanning, og det omfatter også undervisning ved universiteter og høyskoler. Det å benytte seg av retten til fri vil kunne få ulike utslag, avhengig av hva slags opplæring eller utdanning det er snakk om.

Lov 24. februar 1995 nr. 12 om helligdager og helligdagsfred fastsetter i § 2 «de offentlige helligdagene» i Norge. Retten til fri er knyttet til «høytider etter vedkommendes religion». Feiring av nasjonale høytidsdager o.l. dekkes ikke av bestemmelsen, men det bør ellers bero på tillit mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, skole og elev mv. når vilkårene i loven er oppfylt. Opplæringsloven § 2-11 andre ledd gir grunnskoleelever som tilhører andre trossamfunn enn Den norske kirke, rett til permisjon på samtlige helligdager innen elevens religion. Det må søkes om permisjon, og foreldrene skal sørge for nødvendig undervisning i permisjonstida. Elever i videregående skole og studenter har bare rett til to dager fri etter regelen i loven her.

Andre ledd gir en arbeidstaker som vil benytte retten etter første ledd, en plikt til forhåndsvarsel

14 dager før retten til fri skal benyttes. For andre som faller inn under bestemmelsen, er det ikke fastsatt en konkret frist, men varsel bør gis til rette vedkommende i rimelig tid før retten til fri planlegges benyttet.

Arbeidsgiver kan kreve at arbeidstaker tar igjen tapt arbeidstid på et annet tidspunkt, og presiserer at dette ikke vil regnes som overtid.

Til § 19 Registerføring og avlevering

Bestemmelsen gir Kongen myndighet til å gi forskrift om registerføring i tros- og livssynssamfunn og plikt til å avlevere samfunnets «offentlige» bøker. Med unntak for «vigselsbok», jf. forskrift 20. november 1992 nr. 854 om registrering og melding av vigsel § 1, fører ikke tros- eller livssynssamfunn lenger bøker som kan karakteriseres som «offentlige». Samfunnene kan imidlertid fortsatt ha bøker som ikke er avlevert, og som den gangen de ble ført, var «offentlige». Bestemmelsen tar dermed sikte på at både vigselsbøkene som fortsatt føres, og eldre offentlige bøker, skal overføres eller avleveres til fylkesmann eller arkivinstusjon etter nærmere bestemmelser i forskrift.

Til § 20 Krav om politiattest

Bestemmelsen gir tros- og livssynssamfunn rett, men ikke plikt, til å kreve fremleggelse av barneomsorgsattest, jf. politiregisterloven § 39 første ledd, av personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige, dvs. personer under 18 år, eller personer med utviklingshemming. Hjemmelen dekker alle tros- og livssynssamfunn, også Den norske kirke, jf. § 1 i loven her, og altså ikke bare samfunn som er registrert etter § 4. Avgrensningen til «tros- og livssynssamfunn» har i realiteten liten betydning fordi samfunnene som «frivillige organisasjoner» uansett kan kreve fremleggelse av barneomsorgsattest med hjemmel i politiregisterforskriften § 34-1.

Til § 21 Egen gravplass for tros- og livssynssamfunn

Bestemmelsen viderefører ordningen med at trossamfunn etter særskilt tillatelse kan ha egen gravplass, jf. også gravplassloven § 1 andre ledd. Ordningen utvides til også å omfatte livssynssamfunn. Gravplasslovens regler gjelder i tilfellet «så langt de passer», og dette omfatter i utgangspunktet alle tekniske krav til gravplasser som følger av gravferdsloven (gravplassloven) § 2 annet ledd, for eksempel regler om gravkart, drenering, grav-

dybde og jordbunnforhold. Det bør konkretiseres i den enkelte tillatelse hvilke bestemmelser som kommer til anvendelse.

Til § 22 Ikrafttredelse

Bestemmelsen gir Kongen myndighet til å fastsette når loven skal tre i kraft. Ulike bestemmelser i loven kan settes i kraft til ulik tid.

Til § 23 Overgangsregler

Første ledd gir særlige bestemmelser om overgangen til et nytt system for beregning av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. Bestemmelsen bygger på at det – for det første året etter lovens ikrafttredelse – fastsettes et utgangspunkt for det nye tilskuddet fra staten. Formålet med disse overgangsbestemmelsene er å videreføre tilskuddsnivået, dvs. både tilskuddet som ble gitt fra staten og fra kommunene. I og med at det kommunale tilskuddsansvaret avvikles i den nye ordningen kan tilskuddet det første året etter omleggingen likevel ikke beregnes direkte ut fra det tidligere regelverket, men må fastsettes ut fra overgangsbestemmelsene i leddet her.

Bestemmelsen viderefører prinsippet om at statens tilskudd per medlem til tros- og livssynssamfunn «om lag» skal svare til tilskuddet fra staten og det samlede tilskuddet fra kommunene til Den norske kirke. På den ene siden tydeliggjør dette at formålet med tilskuddet er understøttelse «på lik linje» med Den norske kirke, og på den andre siden tydeliggjør bestemmelsen at det ikke kreves absolutt nøyaktighet. Tilskuddsgrunnlaget skal divideres på antall medlemmer i Den norske kirke. Medlemstallet hentes fra Den norske kirkes medlemsregister, se § 17. Bestemmelsene som angir hvilke tilskudd til Den norske kirke fra stat og kommune som ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget det første året i den nye ordningen, viderefører gjeldende rett uendret. Bokstavene a og b gir bestemmelser om at visse utgifter som er en følge av at tilsatte i rettssubjektet Den norske kirke tidligere hadde staten som arbeidsgiver, holdes utenom tilskuddsgrunnlaget. Bokstav c er grunnlag for at i første rekke utgifter til gravplassforvaltningen og såkalte «merutgifter til vedlikehold av fredede eller vernede kirkebygg» ikke inngår i beregningsgrunnlaget.

De nye bestemmelsene om fastsetting av tilskudd i § 5 fjerde ledd skal gjelde for årene etter at utgangspunktet er etablert med hjemmel i overgangsbestemmelsen her. Samtidig skal de øvrige

bestemmelsene i § 5 gjelde også i overgangsordningen.

Andre ledd fastsetter at tros- og livssynssamfunn som er registrert eller har mottatt tilskudd etter den tidligere lovgivningen, skal anses som registrert i to år etter at den nye loven har trådt i kraft. Det gir samfunnene og forvaltningen tid til å henholdsvis søke om registrering og behandle registreringssaker. I overgangsperioden kan samfunnene altså kreve tilskudd etter § 5, som det første året fastsettes etter reglene i andre ledd her, men samfunnet må ha mer enn 50 medlemmer som oppfyller vilkårene i § 4 første ledd, for å være tilskuddsberettiget. Det betyr blant annet at tilskudd bare kan kreves for medlemmer som er bosatt i Norge.

Tredje ledd gir en overgangsbestemmelse om at vigselfrett som er tildelt personer i tros- og livssynssamfunn før loven her trer i kraft, beholdes inntil to år. Forutsetningen er likevel at de konkrete kravene til en vigsler som måtte bli stilt i forskrift, for eksempel med hensyn til alder, er oppfylt i denne perioden, og at tros- eller livssynssamfunnet vigsleren tilhørte på tildelingstidspunktet, består. Skal vigsselfretten beholdes etter overgangsperioden, må tros- eller livssynssamfunnet først registreres etter loven § 4 og vigsleren deretter tildeles vigsselfrett på nytt etter loven § 9.

Fjerde ledd viderefører noen særlige overgangsbestemmelser fra kirkeloven som ble fastsatt i forbindelse med at Den norske kirke ble opprettet som et eget rettssubjekt med virkning fra 1. januar 2017. Første punktum gir kirkelig tilsatte som er overført fra staten til Den norske kirke, rett til uttak av avtalefestet pensjon (AFP) gjennom Statens pensjonskasse (SPK) i samsvar med det som gjelder for statlig tilsatte. Medlemskap i SPK er en forutsetning, og retten gjelder fram til 1. januar 2021. Den som er tilstått AFP før 1. januar 2021, beholder AFP videre etter ellers gjeldende regler. Andre punktum er ført videre i loven her for å tydeliggjøre at pålegg som er gitt til en kommune, fortsatt gjelder. Det vil imidlertid ikke komme flere slike pålegg. Ordlyden i lovbestemmelsen treffer ikke så godt etter omdanningen av Den norske kirke, men påleggene ble truffet mens prestene var embets- eller tjenestemenn. Regler for beregning av kommunenes utgifter ved å holde presteboliger er fastsatt ved forskrift 1. juni 2007 nr. 570 om statlig refusjon av utgifter til kommunale presteboliger.

De tidligere overgangsbestemmelsene i kirkeloven § 40 første og andre ledd om overføring av rettigheter og forpliktelser mv. fra staten til retts-

subjektet Den norske kirke antas å ikke ha realitet lenger, og de er ikke ført videre i loven her.

Femte ledd gir Kongen myndighet til å fastsette ytterligere overgangsbestemmelser i forskrift. Bestemmelsen gir blant annet hjemmel til å forskriftsfeste regler om registrering av personer som anses å høre inn under Den norske kirke etter § 3 i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke, og personer som hører til trossamfunn utenom Den norske kirke etter § 5 i lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna.

Til § 24 Endringer i andre lover

Paragraf 24 inneholder forslag til endringer i andre lover som følge av forslaget om ny lov om tros- og livssynssamfunn.

I nr. 1, 2 og 3 bestemmes at henholdsvis trossamfunnsloven, livssynssamfunnsloven og kirke-loven oppheves når den nye, felles loven trer i kraft.

Nr. 4 inneholder forslag til endringer i ekteskapsloven.

Ekteskapsloven § 12 endres som følge av bestemmelsene i § 9 i den nye loven om tros- og livssynssamfunn. Grunnvilkåret for tildeling av vigselfrett er at vedkommende er medlem i et registrert tros- eller livssynssamfunn. Av likebehandlingshensyn gjøres forutsetningen om at Kongen har godkjent «formen for inngåelse av ekteskap» også gjeldende for nye vigselfliturgier i Den norske kirke.

Nektingsgrunnene i ekteskapsloven § 13 videreføres. Adgangen til å nekte vigself når ingen av brudefolkene tilhører vigselferens «menighet», jf. første ledd, gis imidlertid en mer dekkende ordlyd. Nektingsgrunnen gjelder bare for vigselfere i tros- og livssynssamfunn bestående av flere menigheter eller tilsvarende enheter.

I § 13 *annet ledd* erstattes «kirkelig vigself» av den mer nøytrale betegnelsen «prester i Den norske kirke og vigselfere i andre trossamfunn». Dette representerer ingen materiell endring av gjeldende rett.

§ 13 *tredje ledd* er nytt. Med dette innføres et krav om kjønnslikestilling i praktiseringen av nektingsgrunnene etter første og annet ledd. Vigselfere i tros- og livssynssamfunn utfører en offentlig myndighetshandling ved inngåelse av ekteskap. Det er derfor rimelig å stille krav om likebehandling av kjønne. Likestillingskravet innebærer blant annet at brudefolk der kun brudgommen tilhører vigselferens tros- eller livssynssamfunn, ikke kan behandles annerledes enn brudefolk der bare bruden tilhører samfunnet.

Nr. 5 fastsetter endringer i gravferdsloven som i hovedsak er konsekvenser av justeringer som gjelder forvaltningsansvaret for gravplassene.

For det første endres lovens korttittel fra «gravferdsloven» til «gravplassloven» for å markere at loven ikke regulerer spørsmål om eventuelle seremonier som gjennomføres i forbindelse med gravlegging, men at den handler om forvaltningen av gravplasser.

For det andre erstattes betegnelsen «kirkelig fellesråd» med den nøytrale «gravplassmyndigheten» i overskriften til gravplassloven § 3 og i §§ 3 første ledd, 6 annet ledd, 7 første og annet ledd, 13 annet, tredje og fjerde ledd, 14 første og fjerde ledd, 16 første og annet ledd, 17 første ledd og 21 første og annet ledd. Bakgrunnen for disse endringene er at kirkelig fellesråd ikke er direkte omtalt i den nye trossamfunnsloven, se nedenfor om den nye bestemmelsen i gravplassloven § 23.

For det tredje erstattes betegnelsen «bispedømmerådet» med «fylkesmannen» i gravplassloven §§ 4 første ledd, 21 første ledd og 24 første ledd. Bakgrunnen for dette er at fylkesmannen overtar det ansvaret som bispedømmerådet tidligere har hatt i gravplassaker, blant som klageinstans for vedtak fattet av den lokale gravplassmyndigheten, se nedenfor om gravplassloven § 24 første ledd.

Bestemmelsen i § 3 *annet ledd* fastsetter at «soknet» skal fremme budsjettforslag for gravplassforvaltningen overfor kommunen, og at kommunen kan yte tjenester i stedet for å gi tilskudd når det er avtalt med «soknet». Kirkemøtet vil kunne bestemme hvilket organ som opptrer på vegne av soknet i disse saken, jf. gravplassloven § 23 første ledd.

Nytt § 3 *tredje ledd* gir kommunen hjemmel til å ta opp lån for å finansiere investeringer i gravplasser med tilhørende driftsmidler. Denne særlige lånehjemmelen var tidligere plassert i kirkeloven. Det vises ellers til merknadene til den tilsvarende bestemmelsen om kommunens låneopptak for investeringer i kirkebygg mv. i trossamfunnsloven § 14 fjerde ledd.

Bestemmelsene om forvaltningsansvaret for gravplasser i § 23 er endret. Første ledd gir Kirkemøtet myndighet til å fastsette hvilket organ som skal opptre på soknets vegne i gravplassaker. Som nevnt er ikke kirkelig fellesråd lenger eksplisitt regulert i lov, men Kirkemøtet kan med hjemmel i trossamfunnsloven § 11 fjerde ledd bestemme at ett eller flere organer skal ivareta oppgaver for flere sokn. Det betyr at Kirkemøtet kan bestemme at ordningen med et kirkelig fellesråd føres videre, og at fellesrådet fortsatt skal ivareta ansva-

ret som lokal gravplassmyndighet. Kirkemøtet kan også bestemme at det etableres kirkelige organer på tvers av kommuner, og disse organene vil eventuelt kunne ivareta oppgaver innen gravplassforvaltningen og motta og disponere kommunale tilskudd.

Gravplassloven § 23 annet ledd gir fylkesmannen myndighet til å fastsette forskrift om at ansvaret som lokal gravplassmyndighet skal ligge til kommunen. Kommunen må fremme søknad om slikt vedtak, men det er ikke nødvendig at soknet gir tilslutning til overføring av ansvaret. En rekke praktiske spørsmål må løses konkret dersom forvaltningsansvaret skal overføres fra soknet til kommunen.

§ 23 fjerde ledd gir departementet hjemmel til å kreve opplysninger fra gravplassmyndigheten mv. Tilføyelsen er blant annet nødvendig fordi kirke-loven § 9 åttende ledd faller bort.

Bestemmelsene om klageadgang i gravplassloven § 24 er justert i tråd med endringene som gjelder den lokale og regionale plasseringen av ansvar i gravplassforvaltningen hos «soknet» og «gravplassmyndigheten» lokalt, og hos fylkesmannen regionalt.

Nr. 6 innebærer at den tidligere særregelen i offentliglova § 25 tredje ledd om innsyn i «nominasjonsvedtak og røysterresultat» ved utnevning av biskop i Den norske kirke, oppheves.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) i samsvarende med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)

Kapittel 1 Lovens formål og virkeområde m.m.

§ 1 *Formål og virkeområde*

Formålet med loven er å understøtte tros- og livssynssamfunn.

Med tros- og livssynssamfunn menes i denne loven sammenslutninger for felles utøvelse av tro eller livssyn.

Loven gjelder for alle tros- og livssynssamfunn. Kapittel 2 gjelder ikke for Den norske kirke, og kapittel 3 gjelder bare for Den norske kirke.

Loven gjelder ikke på Svalbard.

§ 2 *Innmelding i og utmelding av tros- og livssynssamfunn*

Personer som har fylt 15 år, kan selv melde seg inn i eller ut av tros- og livssynssamfunn. De som har foreldreansvaret for et barn under 15 år, kan melde barnet inn i eller ut av tros- og livssynssamfunn.

Tros- og livssynssamfunnene fastsetter selv vilkår for medlemskap og framgangsmåte for innmelding i samfunnet. Utmelding skal alltid kunne skje skriftlig.

§ 3 *Barns rett til medvirkning*

Et barn som er i stand til å danne seg egne meninger, har rett til å medvirke i alle forhold som gjelder barnets utøvelse av tro eller livssyn.

Kapittel 2 Registrering, tilskudd og vigselsrett m.m.

§ 4 *Registrering av tros- og livssynssamfunn*

Et tros- eller livssynssamfunn kan bli registrert når det er fast organisert og har minst 50 medlemmer som

- a) selv har meldt seg inn, eller som har blitt innmeldt av dem som har foreldreansvaret
- b) er bosatt i Norge
- c) ikke er medlem i Den norske kirke eller et annet registrert tros- eller livssynssamfunn.

Registrering kan trekkes tilbake dersom tros- eller livssynssamfunnet ikke lenger oppfyller vilkårene i første ledd.

Tros- eller livssynssamfunnet kan nektes registrering, eller registreringen kan trekkes til-

bake, dersom ett eller flere av vilkårene for å nekte tilskudd i § 6 er oppfylt.

Kongen kan gi forskrift om plikt til å opplyse om sitt organisasjonsnummer og om fødselsnummer for hvert enkelt medlem i tros- og livssynssamfunn til bruk i saker som gjelder registrering, og i saker som gjelder tilskudd etter § 5. For å kontrollere at vilkårene for registrering og tilskudd er oppfylt, kan departementet sammenholde fødselsnumrene med opplysninger fra Folkeregisteret, Den norske kirkes medlemsregister og andre tros- og livssynssamfunn.

Reglene i statistikkloven om plikt til å gi opplysninger til utarbeidelse av offisiell statistikk gjelder ikke for opplysninger som er gitt etter forskrift med hjemmel i tredje ledd.

Kongen kan gi forskrift om søknad om registrering, om tap av registrering og om plikt til å opplyse om endringer i registreringsgrunnlaget.

§ 5 *Krav om og tildeling av tilskudd*

Registrerte tros- og livssynssamfunn kan kreve tilskudd fra staten.

Tros- og livssynssamfunn skal benytte tilskuddet til tros- eller livssynsformål.

Tilskuddet beregnes etter antallet medlemmer i tros- eller livssynssamfunnet som oppfyller kravene i § 4 første ledd bokstav a til c. Tilskuddet tildeles ikke tros- og livssynssamfunn med færre enn 50 medlemmer.

Satsen for tilskudd per medlem skal om lag svare til statens og kommunenes tilskudd til Den norske kirke per medlem. Satsen reguleres årlig i samsvar med endringer i statens tilskudd til rettssubjektet Den norske kirke og kommunenes driftstilskudd til Den norske kirke, og ut fra tallet på medlemmer i Den norske kirke.

Når et tros- eller livssynssamfunn fremmer krav om tilskudd, skal det skriftlig bekrefte at det er kjent med og vil overholde lovens vilkår for tilskudd.

Kongen kan gi forskrift om framsetting av krav om tilskudd og om fastsetting av tilskudd.

§ 6 *Grunnlag for å nekte tilskudd*

Dersom et tros- eller livssynssamfunn, eller enkeltpersoner som opptrer på vegne av samfunnet, utøver vold eller tvang, fremsetter trusler,

krenker barns rettigheter, bryter lovbestemte diskrimineringsforbud eller på andre måter alvorlig krenker andres rettigheter og friheter, kan samfunnet nektes tilskudd eller tilskudd kan avkortes. Tilskudd kan også nektes eller avkortes dersom samfunnet oppfordrer eller gir støtte til krenkelser som er nevnt i dette leddet.

Tilskudd kan også nektes dersom tros- eller livssynssamfunnet ikke oppfyller krav som følger av loven.

Tilskudd kan dessuten kreves helt eller delvis tilbakebetalt fra et tros- eller livssynssamfunn dersom ett eller flere av vilkårene for å nekte tilskudd er oppfylt.

Kongen kan gi forskrift om gjennomføringen av bestemmelsene i denne paragrafen.

§ 7 Rapport og regnskap

Registrerte tros- og livssynssamfunn skal hvert år rapportere om sin virksomhet til tilsynsmyndigheten. Årsrapporten skal gi en kort omtale av virksomheten i samfunnet, bruken av tilskudd fra staten og forvaltning av vigselfrett. Den skal i tillegg redegjøre for tilstand og tiltak når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven § 26a, og for eventuell forskjellsbehandling når det gjelder tilgang til aktiviteter, styrende organer, verv og stillinger.

Tilsynsmyndigheten kan i tillegg kreve rapportering om særskilte forhold.

Tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd, skal hvert år sende inn regnskap til tilsynsmyndigheten. Dersom et tros- eller livssynssamfunn mottar bidrag fra utlandet, skal det opplyse særlig om dette. Regnskapet skal være revidert av statsautorisert eller registrert revisor.

Kongen kan gi forskrift om rapport og regnskap, herunder om unntak fra revisjonsplikten.

§ 8 Forvaltning og tilsynsmyndighet

Departementet fatter vedtak i alle saker etter dette kapitlet.

Departementet fører tilsyn med at tros- og livssynssamfunn oppfyller sine plikter etter loven.

§ 9 Vigselsrett

Kongen kan gi personer i registrerte tros- og livssynssamfunn rett til å være vigsler etter ekte-skapslovens bestemmelser, og gir forskrift om tilde-ling og tilbaketrekning av vigselsrett.

Kapittel 3 Den norske kirke

§ 10 Kapitlets formål

Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke.

§ 11 Soknet og Den norske kirke

Soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og kan ikke løses fra den.

Både soknet og Den norske kirke er egne rettssubjekter og har rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter.

Kirkemøtet opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og menighetsrådet opptrer på vegne av soknet, når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av lov.

Kirkemøtet kan fastsette at ett eller flere organer skal ivareta oppgaver for flere sokn. Kirkemøtet gir nærmere regler om oppgavefordeling mellom soknets organer.

§ 12 Kirkemøtet

Kirkemøtet fastsetter kirkens grunnlag og lære og alle liturgier og gudstjenstlige bøker.

Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirke-lige organer og om valg til disse organene.

Kirkemøtet kan ikke treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som soknets organer skal avgjøre.

Forslag til vesentlige endringer i bestemmelse-ene i dette kapitlet skal legges fram for Kirkemøtet.

§ 13 Kirkelige valg og kirkelig stemmerett

Kirkelige valg kan holdes samtidig med offentlige valg og i umiddelbar nærhet av lokalene der det offentlige valget gjennomføres. Kirkemøtet avgjør dette.

Ethvert medlem i Den norske kirke som vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret, har stemme-rett ved kirkelige valg.

§ 14 Finansiering av Den norske kirke

Staten gir tilskudd til prestetjenesten og kir-kens virksomhet nasjonalt og regionalt. Staten kan også gi tilskudd til andre kirkelige formål.

Kommunen gir tilskudd til kirkens virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sikre at kirke-byggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan

benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sikre at soknet har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp. Kommunens tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet. I budsjettforslaget skal også tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirke-musikk inngå.

Etter avtale med soknet kan kommunen yte tjenester i stedet for å gi tilskudd etter andre ledd.

Kommunen kan ta opp lån for å finansiere investeringer i kirkebygg og tilhørende varige driftsmidler.

Bestemmelsene i § 6 gjelder tilsvarende for Den norske kirke.

Regnskapsloven gjelder for regnskapet til rettssubjektet Den norske kirke og for regnskapet til soknet, med mindre departementet har fastsatt annet i forskrift.

Et sokn kan ikke tas under konkursbehandling eller begjære åpning av gjeldsforhandlinger etter konkursloven.

§ 15 Kirkebygg

Kirkebyggene er soknets eiendom med mindre noe annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Kirkemøtet gir regler om krav til kirkebygg, forvaltning av kirkebygg og tilhørende fond, kirkebyggenes inventar og utstyr, og om bruk av kirkebygg, herunder betaling for bruk.

Kongen kan gi forskrift om forvaltning av kulturhistorisk verdifulle kirker.

§ 16 Prestenes og biskopenes tjeneste

Hvert sokn skal være betjent av prest og hvert bispedømme av biskop.

All prestatjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser.

§ 17 Den norske kirkes medlemsregister

Personer som er medlemmer i Den norske kirke, skal registreres i et sentralt medlemsregister.

Det skal føres register over personer som blir døpt, konfirmert, vigslet til ekteskap og jordfestet i Den norske kirke, og over inn- og utmeldinger. Disse opplysningene kan tas inn i medlemsregisteret.

Kirkemøtet gir nærmere regler om registerføringen.

Kapittel 4 Forskjellige bestemmelser

§ 18 Rett til fri ved religiøse høytidsdager

Personer som har andre religiøse høytidsdager enn de offentlige helligdagene, har rett til fri fra arbeid, skolegang, tjenesteplikt og lignende i opptil to selvvalgte dager hvert år i forbindelse med høytider etter sin religion.

Arbeidstakere som ønsker å benytte retten til fri, skal varsle arbeidsgiver senest 14 dager før høytidsdagen. Arbeidsgivere kan kreve at arbeidstakere tar igjen tapt arbeidstid på et annet tidspunkt. Etter drøfting med arbeidstakeren fastsetter arbeidsgiveren når tapt arbeidstid skal tas igjen. Selv om slikt arbeid skulle overstige alminnelig arbeidstid etter arbeidsmiljøloven, regnes det ikke som overtid.

§ 19 Registerføring og avlevering

Kongen kan gi forskrifter om registerføring og plikt til å overføre og avlevere tros- og livssynssamfunnenes offentlige bøker.

§ 20 Krav om politiattest

Tros- og livssynssamfunn kan kreve at personer som med eller uten lønn skal tilsettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der de vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige eller personer med utviklingshemming, skal legge fram politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd.

§ 21 Egen gravplass for tros- eller livssynssamfunn

Kongen kan gi et tros- eller livssynssamfunn tillatelse til å ha egen gravplass, og kan sette vilkår for tillatelsen. Gravplassloven gjelder i slike tilfeller så langt den passer.

§ 22 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

§ 23 Overgangsregler

Det første året det skal gis tilskudd etter denne loven, skal satsen for tilskudd per medlem til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke fastsettes slik at den om lag svarer til det samlede tilskuddet fra staten og kommunene til Den norske kirke per medlem. Følgende tilskudd fra stat og kommune til Den norske kirke skal ikke regnes med i tilskuddsgrunnlaget:

- a) statlige tilskudd som er en følge av utviklingen av tjenestebolig- og bopliktordningen til prestene i Den norske kirke

- b) statlige tilskudd til den delen av rettssubjektet Den norske kirkes pensjonspremie som er knyttet til pensjonsrettigheter som tilsatte i Den norske kirke har opparbeidet som tjenestemenn i staten
- c) tilskudd fra stat og kommune til oppgaver som er felles for alle innbyggere i Norge og som ikke er utgifter til egentlig kirkelige formål.

Tros- og livssynssamfunn som er registrert eller har mottatt tilskudd etter lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna eller lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn, skal anses registrert i to år etter at loven trer i kraft, likevel slik at bare samfunn som har minst 50 medlemmer som oppfyller vilkårene i § 4 første ledd bokstav a til c, kan kreve tilskudd etter § 5.

Vigselsrett som tidligere er tildelt personer i et tros- eller livssynssamfunn, beholdes i inntil to år etter at loven har trådt i kraft, forutsatt at vilkårene i forskrift med hjemmel i § 9, er oppfylt, og tros- eller livssynssamfunnet vedkommende tilhørte da vigselsretten ble tildelt, består.

Kirkelig tilsatte som overføres fra staten til rettssubjektet Den norske kirke, gis rett til å ta ut avtafestet pensjon tilsvarende ordningen i Hovedtariffavtalen i staten, i samsvar med det som er fastsatt i lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtafestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse. Retten til uttak forutsetter medlemskap i Statens pensjonskasse og gjelder fram til 1. januar 2021. Departementet kan pålegge en kommune å stille tjenestebolig til rådighet for geistlig embets- eller tjenestemann. Staten skal dekke kommunens utgifter etter regler fastsatt av Kongen.

Kongen kan gi forskrift om ytterligere overgangsbestemmelser.

§ 24 Endringer i andre lover

Fra den tid loven trer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna oppheves.
2. Lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn oppheves.
3. Lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke oppheves.
4. I lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap gjøres følgende endringer:

§ 12 første ledd bokstav a skal lyde:

- a) *prester i Den norske kirke og personer som i medhold av trossamfunnsloven er tildelt vigselsrett, når Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap.*

§ 12 andre ledd oppheves.

§ 13 skal lyde:

En vigslers adgang til å nekte å foreta vigsler

En vigsler som nevnt i § 12 bokstav a kan nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene ikke er medlem av tros- eller livssynssamfunnet, eller dersom ingen av dem tilhører vigslers menighet, lokal-lag eller tilsvarende enhet i tros- eller livssynssamfunnet.

Prester i Den norske kirke og vigslere i andre trossamfunn kan også nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene er skilt, og den tidligere ektefellen lever, eller dersom brudefolkene er av samme kjønn.

Vigsler skal praktisere første og andre ledd slik at kvinner og menn likebehandles.

§ 16 første ledd tredje punktum oppheves.

5. I lov 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (*gravplassloven*)

Betegnelsen «kirkelig fellesråd» endres i følgende paragrafer til «gravplassmyndigheten»: § 3 overskriften og § 3 første ledd, § 6 annet ledd, § 7 første og annet ledd, § 13 annet, tredje og fjerde ledd, § 14 første og fjerde ledd, § 16 første og annet ledd, § 17 første ledd og § 21 første og annet ledd.

Betegnelsen «bispedømmerådet» endres i følgende bestemmelser til «fylkesmannen»: § 4 første ledd, § 21 første ledd og § 24 første ledd.

§ 3 annet og nytt tredje ledd skal lyde:

Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser utredes av kommunen etter budsjettforslag fra soknet. Etter avtale med soknet kan kommunen yte tjenester i stedet for å gi tilskudd.

Kommunen kan ta opp lån for å finansiere investeringer i gravplasser og tilhørende varige driftsmidler.

§ 23 første og annet ledd skal lyde:

Det organet som etter Kirkemøtets beslutning opptrer på soknets vegne i saker som gjelder drift og forvaltning av gravplasser, er lokal gravplassmyndighet etter denne loven.

Etter søknad fra kommunen kan fylkesmannen fastsette at ansvaret som lokal gravplassmyndighet etter loven skal ligge til kommunen.

§ 23 nytt fjerde ledd skal lyde:

Lokal gravplassmyndighet, krematorium eller i særlige tilfeller annen virksomhet med oppgaver etter loven, skal skaffe til veie opplysninger og gi slik uttalelse som departementet ber om.

§ 24 skal lyde:

§ 24 Klageadgang

Enkeltvedtak som er truffet av gravplassmyndigheten eller kommunen etter loven eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til fylkesmannen.

Enkeltvedtak som er truffet av fylkesmannen etter loven eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til departementet.

6. I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd gjøres følgende endringer:

§ 25 tredje ledd oppheves. Nåværende fjerde ledd blir tredje ledd.

Litteraturliste

- Aarflot, A. (1974). *Hans Nielsen Hauge, his life and message*, Augsburg Publishing House, Minneapolis
- Arnesen, Daniel, og Sivesind, Karl Henrik, 2017, *Finansiering og rammevilkår for frivillig sektor. Endringer, tilpasninger, konsekvenser*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillighet
- Bredal, Anja, og Wærstad, Tone Linn, 2014, *Gift, men ugift. Om utenomrettslige religiøse vigslor*, Institutt for samfunnsforskning
- Breistein, D. (1955). *Hans Nielsen Hauge: Kjøpmann i Bergen*, John Griegs Forlag, Bergen
- Brottveit, Ånund, Gresaker, Ann-Kristin og Hoel, Nina, 2015, *Det handler om verdensfreden!*, KIFO Rapport 2015:3
- Dalgaard, B. & Supphellen, M. (2011). Entrepreneurship in Norway's economic and religious nineteenth-century transformation, *Scandinavian Economic History Review*, 59, s. 48–66
- Dørum, Knut og Sødal, Helje Kringlebotn (red.), 2017, *Hans Nielsen Hauge. Fra samfunnsfiende til ikon*, Cappelen Damm Akademisk
- Fladmoe, Audun; Sivesind, Karl Henrik og Arnesen, Daniel, (2018) *Oppdaterte tall om frivillig innsats i Norge, 1998–2017*, Senter for forskning på frivillig sektor og sivilsamfunn
- Friberg, Jon Horgen og Bjørnset, Mathilde, 2019, *Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll*, Fafo-rapport 2019:01
- Grytten, O. (2012). *The Protestant ethic and the spirit of capitalism the Haugean way*, Discussion paper, Department of Economics, NHH.
- Habermas, Jürgen, 2006, *Time of Transitions*, Polity
- Haukeland, L. (2014). Hans Nielsen Hauge: A catalyst of literacy in Norway, *Scandinavian Journal of History*, 39, 539–559
- Horsfjord, Vebjørn, 2017, *Religion i praksis*, Universitetsforlaget
- Iversen, Lars Laird, 2014, *Uenighetsfellesskap. Blikk på demokratisk samhandling*, Universitetsforlaget
- Kvammen, I. (1976). *Brev frå Hans Nielsen Hauge*. Lutherstiftelsens forlag, 1971–76. Bind 3 og 4
- Köhler-Olsen, Julia (2011). *Barnets rett til selvbestemmelse i forhold til religiøse normer*, Institutt for offentlig rett
- Loga, Jill, 2012, «Trossamfunn, innvandring og integrasjon. En kunnskapsoversikt», Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2012–3
- Midtbøen, Arnfinn H. og Steen-Johnsen, Kari, «Ytringsfrihetens grenser i det flerkulturelle Norge», *Nytt Norsk Tidsskrift* 01–02/2016 (Volum 33)
- Norderval, Øyvind, «Hans Nielsen Huges og vekkelseskristendommens innflytelse på norsk politikk på 1800-tallet» i Vegge, Einar, Ekroll, Øystein og Hjort, Søren (red.), 2014, *Vor kristne og humanistiske Arv – betraktninger ved 200-årsjubileet or Grunnloven*, Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider
- Nordstokke, Kjell, «Vår diakonale arv, kirkens omsorgstjeneste gjennom århundrer» i Vegge, Einar, Ekroll, Øystein og Hjort, Søren (red.), 2014, *Vor kristne og humanistiske Arv – betraktninger ved 200-årsjubileet or Grunnloven*, Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider
- Plesner, Ingvill Thorson, 2016, *Religionspolitikk*, Universitetsforlaget
- Sejersted, F. (1978). *Norges historie*, vol. 10. *Den vanskelige frihet 1814–1851*, ed. K. Mykland. Drammen: Cappelen.
- Sejersted, F. (1993). *Demokratisk kapitalisme*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Strand, Vibeke Blaker, 2012, *Diskrimineringsvern og religionsutøvelse. Hvor langt rekker diskrimineringsvernet?* Gyldendal Akademisk
- Ravnåsen, S. (2002). *Ånd og hånd*, Oslo: Luther Forlag
- Retriever, «Innvandring og integrering i norske medier 2017. En medieanalyse utført på oppdrag fra IMDi», <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2018/innvandring-og-integrering-i-norske-medier-2017/>
- Vegge, Einar, Ekroll, Øystein og Hjort, Søren (red.), 2014, *Vor kristne og humanistiske Arv – betraktninger ved 200-årsjubileet or Grunn-*

- loven, Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider
- Tønnesen, Marianne, «Lavere befolkningsvekst framover», SSB 2018 <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/lavere-befolkningsvekst-framover>
- Taule, Liv, «Norge – et sekulært samfunn?» SSB 2014: <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/norge-et-sekulaert-samfunn>
- Norges offentlige utredninger
- NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke
- NOU 2008: 1 Kvinner og homofile i trossamfunn
- NOU 2013: 1 Det livssyns åpne samfunn
- NOU 2016: 13 Samvittighetsfrihet i arbeidslivet
- NOU 2017: 2 Integrasjon og tillitt
- Meldinger til Stortinget
- Meld. St. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke
- Meld. St. 15 (2017–2018) Leve hele livet. En kvalitetsreform for eldre
- Meld. St. 8 (2018–2019) Kulturens kraft – Kulturpolitikk for framtida
- Meld. St. 10 (2018–2019) Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig — Den statlege frivilligheitspolitikken
- Proposisjoner
- Representantforslag om å gi alle elever i Norge tilbud om skolegudstjeneste før jul
- Ot.prp. nr. 54 (2007–2008) Om lov om endringar i opplæringslova
- Prop 55 L (2015–2016) Endringer i kirkeloven (omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt m.m.)
- Prop. 81 L (2016–2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)
- Prop. 9 S (2017–2018) Samtykke til ikke å utbetale andre rate av driftstilskuddet til Islamsk Råd Norge for 2017
- Prop. 1 S (2018–2019) for Kulturdepartementet
- Komitéinnstillinger
- Innstilling om Lov om trossamfunn (1962)
- Innst. S. nr. 287 (2007–2008) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om staten og Den norske kirke*
- Innst. 233 S. (2011–2012) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen
- Innst. 40 S (2017–2018) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Samtykke til ikke å utbetale andre rate av driftstilskuddet til Islamsk Råd Norge for 2017
- Innst. 192 S (2017–2018) Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om å gi alle elever i Norge tilbud om skolegudstjeneste før jul
- Statens offentliga utredningar (Sverige)
- SOU 2018:18 Statens Stöd til trossamfund i ett mångreligiöst Sverige

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 06/2019

