

# Ny lov om tros- og livssynssamfunn og forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

Betenkning om forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn.  
Utarbeidet av Njål Høstmælingen på oppdrag fra Human-Etisk Forbund 19. mars 2018

## Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse .....	1
Bakgrunnen for oppdraget.....	2
Sammendrag .....	2
Lovgivningsprosessen .....	2
Endrede politiske forutsetninger: Jeløyaplattformen .....	3
Noen problematiske sider ved lovforslaget.....	4
Tros- og livssynsfrihet som det grunnleggende utgangspunktet.....	5
Forbudet mot diskriminering.....	7
Grunnloven § 16.....	8
Grunnloven § 98.....	9
Medlemsbasert støtte.....	10
Krav om 500 medlemmer over 15 år .....	14
Politisk styring av uavhengige tros- og livssynssamfunn?.....	16
Økonomiske fremskrivningsmodeller .....	18
Saken om Ásatrufellesskapet på Island.....	19
Betydning for det internasjonale arbeidet .....	20
Konklusjoner .....	21

## Bakgrunnen for oppdraget

Regjeringen ønsker å lage én felles lov for tros- og livssynssamfunn i Norge.<sup>1</sup>

Human-Etisk Forbund mener deler av lovforslaget er problematisk,<sup>2</sup> og har bedt om en analyse av sentrale deler av lovforslaget opp mot grunnloven og de internasjonale menneskerettighetene.

Denne utredningen gjennomgår lovforslaget og andre grunnlagsdokumenter opp mot Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD), i tillegg til Grunnloven.

## Sammendrag

Forslaget om én felles lov for tros- og livssynssamfunn er en videreføring av arbeidet med å skille stat og kirke. Lovforslaget er tuftet på Grunnlovens ordning, som ble vedtatt av Stortinget som del av Kirkeforliket.

Deler av lovforslaget bryter med tidligere praksis, og er problematisk opp mot kravet om likebehandling i Grunnloven § 16, tros- og livssynsfriheten i EMK artikkel 9 og forbudet mot diskriminering i EMK artikkel 14 jfr artikkel 9. Dette gjelder særlig ulikebehandlingen av Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn når det gjelder økonomiske støtteordninger, og når det gjelder krav til antall medlemmer i støtteberettigede tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke.

Selv om den foreslåtte ordningen – om at støtte ikke skal regnes per medlem i Den norske kirke til forskjell fra de andre organisasjonene – skulle stå seg i 2018, vil fremskriving av endringer i medlemstallene i Den norske kirke og medlemstallene i øvrige tros- og livssynssamfunn tilsi at ordningen med tiden vil lede til brudd på EMK artikkel 9 og Grunnloven § 16.

Når det gjelder kravet om minste antall medlemmer før tros- og livssynssamfunn skal kunne motta støtte, er det allerede på vedtakstidspunktet mer sannsynlig at dette fører til krenkelse enn at det ikke gjør det.

## Lovgivningsprosessen

Regjeringen ønsker en ny felles lov for tros- og livssynssamfunn i Norge, som også omfatter Den norske kirke, og har utarbeidet høringsnotat om dette. Lovforslaget er en oppfølging av

---

<sup>1</sup> Høringsnotat av 25. september 2017 Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven). Høringsnotatet inneholder både konkrete lovforslag og begrunnelse for disse. Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsnotat/id2573051>

<sup>2</sup> Se høringsssvar fra Human-Etisk Forbund, <https://nettsteder.regjeringen.no/nyttrossamfunnslov/dss-wp-hearing-answer/human-etisk-forbund/>

Kirkeforliket og fristillingen av Den norske kirke fra 1. januar 2017, og en oppfølging av endringene i Grunnloven, særlig § 16.<sup>3</sup>

Høringsnotatet er sendt høring med frist for innspill 31. desember 2017. Departementet har åpnet for innspill også etter denne datoen.

Erfaring fra tidligere lovarbeid på dette området tilsier at det kommer inn veldig mange høringssvar, og at høringssvarene – naturlig nok – på mange områder er nær identiske. Dette er en av grunnene til at departementet i høringsnotatet og i oppsettet inviterer til en form for spørreundersøkelse heller enn grundig begrunnede høringssvar. Dette kan forsvares ut fra effektivitet og ressursbruk, men etterlater unektelig et inntrykk av at departementet vil vektlegge antall heller enn tyngden på argumentene,<sup>4</sup> samtidig som det jo er helt åpenbart hva flertallet mener i mange av de spørsmålene som departementet stiller. Denne måten å argumentere på er også blitt benyttet av interessentene i debatten om den fremtidige ordningen.<sup>5</sup>

Etter at lovforslaget ble utarbeidet og sendt på høring, har det vært gjennomført endringer i regjeringen ved at Venstre har kommet inn i regjering og også har fått ansvaret for dette departementet. Det er utviklet en ny regjeringsplattform (Jeløyaplattformen), som vil kunne gi føringer på oppfølgingen av lovarbeidet. Dette gjennomgås nedenfor.

## Endrede politiske forutsetninger: Jeløyaplattformen

Jeløyaplattformen<sup>6</sup> av 14. januar 2018 – «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre» – er utgangspunktet for den politikken som skal føres av Regjeringen Solberg etter at Venstre har kommet inn. Jeløyaplattformen er delt inn 17 kapitler hvor tros- og livssyn er et underkapittel til kapittelet «Kultur».

Teamet innledes med noen overordnede føringer, som følges av mer konkrete handlingspunkter. Nedenfor er dette temaunderkapittelet inntatt i fulltekst:<sup>7</sup>

### **Tros- og livssyn**

Regjeringen vil føre en helhetlig og aktiv tros- og livssynspolitikk med respekt for de ulike livssynssamfunnenes egenart og med finansieringsordninger som ivaretar prinsippet om likebehandling. Regjeringen legger til grunn at den enkeltes livssyn er et personlig anliggende og at staten verken skal diskriminere eller favorisere livssyn.

### **Regjeringen vil:**

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/tro-og-livssyn/den-norske-kirke/innsiktsartikler/fra-statskirke-til-stat-og-kirke/kirkeforliket-2008/id446943/>

<sup>4</sup> Eksempelvis har Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteters stilling valgt ikke å huke av ja/nei-spørsmålene, men heller valgt å gi et samlet høringssvar, se <https://nettsteder.regjeringen.no/nyttrossamfunnslov/dss-wp-hearing-answer/senter-for-studier-av-holocaust-og-livssynsminoriteter/>

<sup>5</sup> Se f eks «Nå har kirken gitt sitt svar», kronikk av Frank Grimstad i KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter, Aftenposten 25. januar 2018, se [https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/qnRxw0/Na-har-kirken-gitt-sitt-svar-Vil-vare-en-vital\\_-lokal-og-forpliktet-folkekirke--Frank-Grimstad?](https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/qnRxw0/Na-har-kirken-gitt-sitt-svar-Vil-vare-en-vital_-lokal-og-forpliktet-folkekirke--Frank-Grimstad?)

<sup>6</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/e4c3cfd7e4d4458fa8d3d2bb1e43bcbb/plattform.pdf>

<sup>7</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/e4c3cfd7e4d4458fa8d3d2bb1e43bcbb/plattform.pdf> side 55-56.

- Ha en bred gjennomgang av offentlig tros- og livssynspolitik og vurdere nye finansieringsmodeller for tros- og livssynssamfunn.
- Sikre likebehandling mellom tros- og livssynssamfunn gjennom lovgivning og finansiering. Den norske Kirke har en historisk og størrelsesmessig særstilling, som anerkjennes uten at prinsippet om likebehandling skal rokkes ved.
- Fullføre skillet mellom stat og kirke, og sikre vedlikehold av verneverdige kirkebygg.
- Oppheve lovreguleringen av barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn (tilhørighetsordningen).
- Utrede måter å sikre åpenhet om utenlandske donasjoner til trossamfunn og religiøse foreninger som mottar offentlig støtte.
- Følge opp etableringen av en offisiell, norsk utdanning av religiøse ledere fra relevante trossamfunn.
- Gi religiøse ledere kunnskap om den religiøse lederrollen, demokrati, likestilling, negativ sosial kontroll, vold og overgrep, radikaliserings og voldelig ekstremisme med videre.
- Kreve skriftlig bekreftelse fra tros- og livssynssamfunn som fremmer krav om tilskudd om at de er kjent med og vil overholde vilkårene for tilskudd.
- Gi kommunene anledning til å overta gravferdsforvaltningen der kommunene ønsker det og det ligger til rette for dette.
- Legge til rette for mer livssynsøytrale gravferdsseremonier.

Sammenlignet med Sundvoldenplattformen<sup>8</sup> fra 7. oktober 2013 (som var fundamentet for Regjeringen Solberg før Venstre kom med) er det store endringer. Det viktigste er den økte vektleggingen og detaljeringen av likebehandlingen, og at det understrekes at den enkeltes livssyn er et personlig anliggende. Sundvoldenplattformen preges av at Kristelig Folkeparti var del av dette regjeringssamarbeidet, eller motsatt: Jeløyplattformen preges av at Kristelig Folkeparti ikke er del av det nye regjeringssamarbeidet.

Jeløyplattformen gir visse føringer i det videre lovarbeidet. Det ene er at endringene i politisk plattform etter at loven ble sendt på høring, vil gjenspeiles i hvordan regjeringen vektlegger høringsinnspill og hvordan det endelige lovforslaget til Stortinget utformes. Det andre er at Venstre – som var instrumentell for denne delen av teksten – nå sitter med det politiske lederansvaret for utforming av lovforslag som oversendes Stortinget.

Jeløyplattformen kan også gi visse føringer på hvordan Grunnloven fortolkes og anvendes, og hvor stort skjønnsmessig spillerom regjeringen har opp mot Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

## Noen problematiske sider ved lovforslaget

Lovforslaget omhandler svært mange og ulike problemstillinger. De mest problematiske delene av forslaget sett fra et menneskerettighetsperspektiv synes å være knyttet til antall medlemmer og ulikhet i finansieringsordningen.

<sup>8</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf> side 37-38.

§ 3 første ledd krever et minste antall på 500 medlemmer før tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke har krav på økonomisk støtte («tros- eller livssynssamfunn kan bli registrert når det er fast organisert, og har minst 500 medlemmer» jfr § 4 første ledd om at «[r]egistrert tros- eller livssynssamfunn kan kreve tilskudd fra staten».<sup>9</sup> Tilsvarende er det omstridt at kun medlemmer eldre enn 15 år teller med (jfr § 3 første ledd bokstav a).<sup>10</sup> Regjeringens forslag til omgåelse av antallskravet gjennom fellesregistrering, kan også være problematisk opp mot forbudet mot inngripen i indre forhold i tros- og livssynssamfunn (§ 3 annet ledd: «Antallskravet kan oppfylles ved at likeartede samfunn søker om å bli registrert i fellesskap.»)

§ 4 etablerer en ordning med støtte til tros- og livssynssamfunn gitt per medlem og på det nivået som var i 2017, mens støtte til Den norske kirke gis uavhengig av antall medlemmer. Dette følger av § 4 tredje ledd («Tilskudd beregnes etter tros- eller livssynssamfunnets medlemstall») sammenholdt med fjerde ledd («Satsen for tilskudd per medlem fastsettes årlig og reguleres i samsvar med endringene i statens tilskudd til Den norske kirke.») og § 12 om finansiering av Den norske kirke.<sup>11</sup>

§ 4 fjerde ledd slår fast at deler av den offentlige støtten til Den norske kirke ikke skal tas med inn i bergningsgrunnlaget for støtte til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke, hvor det er problematisk særlig med bokstav c) om at «tilskudd til utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling» skal holdes utenfor.

## Tros- og livssynsfrihet som det grunnleggende utgangspunktet

Tros- og livssynsfrihet er en frihet fra myndighetenes inngrep. Du skal kunne tro på det du vil og ikke vil, og du skal kunne utøve denne troen alene eller sammen med andre, privat eller offentlig. Det er dette som er det helt grunnleggende innholdet.

EMK artikkel 9 regulerer tros- og livssynsfriheten i artikkel 9, og det legges til grunn at Grunnloven § 16 første setning – om at «Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse» – dekker mye av det samme:<sup>12</sup>

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

I tillegg til at myndighetene ikke skal gjøre inngrep i tros- og livssynsfriheten, har de en viss plikt til å bidra til å realisere/virkeliggjøre rettigheter og friheter. Denne positive plikten har ulike utslag og ulik rekkevidde.

<sup>9</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsnotat/id2573051/ side 223-224>.

<sup>10</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsnotat/id2573051/ side 223>.

<sup>11</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsnotat/id2573051/ side 223 og 226>.

<sup>12</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30> . Se blant annet NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke kapittel 4.7.3 om forholdet mellom Grunnlovens bestemmelse om tros- og livssynsfrihet og forholdet til menneskerettighetskonvensjonene.

Sammenlignet med veldig mange andre land, også i Europa, er den norske staten svært aktiv og økonomisk generøs. Det finnes offentlige finansieringsordninger for en lang rekke samfunnsoppgaver, innen for eksempel idrett, kultur, musikk, politikk, religion, livssyn, bistand, sosialt arbeid og helse. Begrunnelsene for engasjementet varierer, men det handler ofte om å støtte opp under myndighetspolitikk eller forvaltning, eller for å skape et deltagende og inkluderende samfunn. Noen andre land, som for eksempel USA, har helt motsatt tilnærming: organisasjonslivet skal være helt fritt for innblanding fra myndighetene, noe som er viktig for maktfordeling og uavhengig.

De aller fleste tros- og livssynssamfunnene og deres medlemmer er naturlig nok positive til at myndighetene gir dem penger. De ca 1000 kronene per medlem per år kommer veldig godt med i arbeidet med å drifte lokaler, gjennomføre seremonier, utarbeide informasjonsmaterieill, lønne personalet, arrangere kurs og opplæring, etc.<sup>13</sup> I tillegg til disse inntektene, har tros- og livssynssamfunn typisk inntekt fra medlemmer og eksterne givere, og fra dugnadsarbeid og annen frivillig innsats.

I organisasjonslivet, politikken og academia er det mange som hevder det er en plikt for staten til å bidra økonomisk, gjennom formuleringer som at staten skal være «aktivt støttende» og staten har en «plikt til positivt å sikre» tros- og livssynsfriheten.<sup>14</sup> Høringsnotatet legger stedvis til grunn at norske myndigheter ikke har noen menneskerettslig plikt til å føre en slik politikk,<sup>15</sup> samtidig som det hevdes at «[s]taten har dessuten, også etter konvensjonsbestemmelsene, en begrenset plikt til å positivt å sikre tros- og livssynsfrihet».<sup>16</sup> Departementet viser samtidig til at denne politikken har bred oppslutning.<sup>17</sup>

I jussens verden er ikke denne positive forpliktelsen like tydelig. Forpliktelsen er klar først når myndighetene gir støtte til ett trossamfunn – da kreves det svært god begrunnelse for at ikke de andre skal få omlag tilsvarende.

Menneskerettighetene skiller ikke mellom statlige og kommunale overføringer: både staten og kommunen er «Norge» og «norske myndigheter» i en menneskerettslig sammenheng, og begge utgjør såkalte plikthavere.<sup>18</sup> I den grad kommunale midler går til å støtte Den norske kirkes generelle virksomhet, og ikke som betaling for utførelse av konkrete verdslige oppgaver, vil denne støtten dermed måtte regnes inn i den totale summen. Høringsnotatets diskusjoner rundt tilskuddsordninger som bare tar hensyn til statlige overføringer og ikke de kommunale overføringene, og lovforslaget knyttet til dette i § 4 fjerde ledd, er dermed i strid med ordningen om at menneskerettighetene regulerer all offentlig myndighet, ikke bare statlig myndighet.

---

<sup>13</sup> Høringsnotatet side 137.

<sup>14</sup> Høringsnotatet kapittel 6.3.2 side 51 følgende.

<sup>15</sup> Høringsnotatet side 45.

<sup>16</sup> Høringsnotatet side 53.

<sup>17</sup> Høringsnotatet side 51.

<sup>18</sup> Høringsuttalelsen side 141 setter opp skiller som dermed er irrelevante i denne sammenheng.

## Forbudet mot diskriminering

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen forbyr usaklig forskjellsbehandling i sin artikkel 14:

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

Ordningen er slik at forskjellsbehandlingen må være innen et område som omfattes av en av konvensjonens bestemmelser – i vårt tilfelle artikkel 9 – for at den skal kunne anvendes.

Departementet mener at det er usikkert om ulikhet i finansiering faller inn under virkeområdet til artikkel 9. Hvis så er tilfelle, er det kanskje ikke er grunnlag for å vurdere om det foreligger diskriminering i det hele tatt. De lener seg kraftig på Åsatrusaken (som blir gjennomgått i et eget kapittel nedenfor), og som jeg mener de har tolket vel optimistisk. I tillegg kommer at det ikke er helt gitt at den klagen som Åsatrufellesskapet sendte inn til Strasbourg er så godt fundert og formidlet at den ikke kan skrives bedre av klagere fra Norge.

Dersom forholdet faller inn under artikkel 9, er kravet at det må foreligge en forskjellsbehandling av personer eller organisasjoner i tilsvarende eller sammenlignbare situasjoner før det kan konstateres diskriminering. I forarbeidene trekker regjeringen frem Carson-saken, hvor EMD forklarer det slik:<sup>19</sup>

Moreover, in order for an issue to arise under Article 14 there must be a difference in the treatment of persons in analogous, or relevantly similar, situations [...] . Such a difference of treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification; in other words, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised.

Her vil norske myndigheter – slik de islandske gjorde i Åsatrusaken – trekke inn at det ikke foreligger sammenlignbare tilfeller, men at ulikheter i støttebeløp og forvaltningsregime skyldes den særlige stillingen som Den norske kirke har. Jeg tror ikke at norske myndigheter når frem her.

Vurderingen vil da være om forskjellsbehandlingen har en objektiv eller rimelig grunn, at den søker å nå et legitimt mål og at det er tilstrekkelig / proporsjonal kobling mellom middel og mål. Tilsvarende må norske myndigheter kunne vise at det ikke finnes mindre inngripende virkemidler tilgjengelig for å nå de ønskede målene. Det vil i så fall bli en helt konkret vurdering.

Mange argumenter er blitt fremmet av departementet i høringsnotatet, og mange av dem vil støtte opp under at forskjellsbehandlingen kan forsvares. Men høringsnotatet vil også kunne brukes til det motsatte, for det er mange beskrivelser der som vitner om at departementet har vært mer opptatt av å gjenta ønsket om forskjellsbehandling enn å forklare hvorfor har dette gode grunner for seg. Det gjennomgående svake punktet er den vage henvisningen til «Den norske kirkes særlige stilling», som i lovforslaget § 4 fjerde ledd bokstav c).

---

<sup>19</sup> European Court on Human Rights, Grand Chamber Judgment 16 March 2010 in Carson and Others v. the United Kingdom, avsnitt 61, se <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97704>

## Grunnloven § 16

Grunnloven § 16 slår fast:<sup>20</sup>

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.

Grunnloven § 16 ble endret i 2012, som del av stat/kirke-forliket. Første setning er ment å favne Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 9, som er behandlet ovenfor. Den viktigste delen av bestemmelsen, når det gjelder finansieringsordningene, følger av siste setning, om at alle «tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje».

Til forskjell fra hva som er vanlig praksis ved endringer i Grunnloven, finnes det utførlige lovforarbeider til endringene i § 16. Av disse fremgår det at lovgiver ikke ønsket å gjøre endringer i den praksisen som allerede fantes rundt finansiering av tros- og livssynssamfunn:<sup>21</sup>

Den nye § 16 skal inneholde en bestemmelse om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje med Den norske kirke. [...] En slik bestemmelse skal verken innebære nye plikter for staten eller nye rettigheter for tros- og livssynssamfunnene eller individene. Den er å forstå som en referanse til de gjeldende finansieringsordningene, men kan ikke rimeligvis forstås slik at meningen er å etablere noe grunnlovsbeskyttet rettskrav på at disse ordningene i framtiden skal være som i dag.

Departementet formulerer likebehandlingen på varierende måter i høringsnotatet, og knytter det til ulike formål. En konsis formulering som er i tråd med Grunnloven § 16 og forarbeidene til denne, er tatt inn under omtalen av beregningsgrunnlaget, og dette avsnittet vil ha stor verdi om norske domstoler og internasjonale klageorganer skal ta stilling til finansieringsordningene:<sup>22</sup>

Formålet med dagens regelverk for fastsettelsen av tilskuddsgrunnlaget til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke har vært å sikre at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn blir økonomisk likebehandlet av staten og kommunene.

Grunnlovsendringene var del av en prosess der Den norske kirke skulle fristilles fra staten, og hvor økt likebehandling mellom dette trossamfunnet og øvrige tros- og livssynssamfunn var førende.

Gjennom endringene i Grunnloven § 16 løftes likebehandlingskravet opp fra alminnelig lov til Grunnloven. Det gamle løftet om finansiell likebehandling bekreftes på nytt av Stortinget, og det i en kontekst der menneskerettigheter og ikke-diskriminering er adskillig bedre vernet i norsk lov og gjennom norsk rettspraksis enn hva det var tidligere. Gjennom KRL-avgjørelsene og de etterfølgende lovendringene kjenner Stortinget godt til de

<sup>20</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn>

<sup>21</sup> Se f eks St.meld. nr. 17 (2007-2008) side 73.

<sup>22</sup> Høringsnotatet side 132.



menneskerettslige kravene og den juridiske og politiske kraften de har. Det norske samfunnet er adskillig endret siden dette løftet sist ble gitt, med i underkant 20% av befolkningen som er første- eller annengenerasjons innvandrere og med et langt større mangfold av tros- og livssynssamfunn.

Resultatet av «de gjeldende finansieringsordningene» som det vises til ovenfor – det vil si de ordningene man nå foreslår å endre – var (og er fortsatt) i stor grad likebehandling mellom Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn, og mellom disse.

## Grunnloven § 98

Grunnloven § 98 slår fast:<sup>23</sup>

Alle er like for loven.

Intet mennesker må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

Diskrimineringsforbudet i Grunnloven er innrettet mot individer, ikke sammenslutninger eller organisasjoner. Det hevdes at ordningen er tilsvarende den som er etablert under FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og ikke den under Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.<sup>24</sup> Om dette legges til grunn, vil bestemmelsen dermed bare kunne påberopes av enkeltpersoner og ikke direkte av tros- og livssynssamfunn som mener seg diskriminert.

Grunnloven § 98 har mindre å tilføye som rettskilde i vårt tilfelle enn hva som følger av diskrimineringsforbudet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 14 jfr artikkel 9. I tillegg er det langt mer å hente fra Grunnloven § 16 første og siste setning.

Likevel: det er intet i veien for å prøve Grunnloven § 98 på individuelt grunnlag eller at flere individer som mener seg krenket slår seg sammen i et felles søksmål. Da blir i så fall problemstillingen om disse enkeltindividene blir diskriminert sammenlignet med andre individer i lignende situasjoner, det vil si medlemmer av Den norske kirke.

Det vil være et stykke å gå her, mest fordi forskjellen på tilbudet til medlemmer av de ulike tros- og livssynssamfunnene ofte vil være ganske så ulike. Det er kanskje mest aktuelt å forfølge dette der det offentlige tilbudet til medlemmer av ulike trossamfunn er ulikt, for eksempel for innsatte i fengsler. Det kan også være at forskjellene i tjenester som de ulike tros- og livssynssamfunnene er i stand til å yte til sine medlemmer blir grunnleggende ulikt grunnet ulikheter i finansieringen, som bistand ved gravferd. Det virker ikke som departementet har gått særlig dypt inn i denne typen potensielle utslag av støtteordningene, og dette er kanskje ment å overlates til en egen stortingsmelding om den fremtidige politikken på dette området. Siden dette faller litt utenfor de rammene som denne betenkningen oppstiller, følger jeg ikke dette videre.

---

<sup>23</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn>

<sup>24</sup> Jfr Steinerskoledommen 12.2.2015. Men denne begrensningen er ikke helt åpenbar, siden det i forarbeidene til grunnlovsendringene i stor grad bygges på EMKs diskrimineringsbestemmelse. Samtidig er det å knytte opp mot ØSK et skummelt spor å følge, siden rettsutviklingen også innen ØSK kan lede til at organisasjoner over tid omfattes av bestemmelsen.

## Medlemsbasert støtte

Gjennomgående peker høringsnotatet på ønske om forenkling av dagens tilskuddsforvaltning, samtidig som likebehandlingen skal respekteres.<sup>25</sup> Skulle man ta ønsket om forenkling på alvor når det gjelder økonomiske støtteordninger, så ligger det åpenbare i å gjøre som i dag, det vil si å ta utgangspunkt i antall medlemmer. Det er også denne ordningen departementet anbefaler, etter å ha trukket frem noen skissemessige alternative ordninger knyttet til medlemstall, geografisk utbredelse, aktivitetsomfang og -struktur, bygg og lokaler, formue, egeninntekter og alderssammensetning.<sup>26</sup> Og det er denne ordningen som finnes i dag, nemlig at støtten til Den norske kirke deles på antall medlemmer, og tilsvarende støtte gis til de andre organisasjonene basert på deres medlemstall.

Departementets tilnærming er at dette ikke er en så veldig god ordning. Det trekkes frem ulike alternativer, men disse har varierende grad av realisme bak seg, og diskusjonene blir stedvis kunstige og haltende. Eksempelvis trekkes det frem som et alternativ med en prosentuell ordning, men hvor departementet raskt konkluderer med at dette vanskelig lar seg regne ut.<sup>27</sup> Tilsvarende trekkes det frem som et annet alternativ å fristille tildelingene til tros- og livssynssamfunn fra støtten som gis til Den norske kirke, før denne diskusjonen avsluttes med det åpenbare: «En slik løsning vil imidlertid bryte med hva som til nå har vært ansett å følge av likebehandlingskravet i Grunnloven § 16.»<sup>28</sup>

Etter denne korte diskusjonen konkluderer departementet slik:<sup>29</sup>

Departementet kan ikke se at det i praksis er mulig å finne operasjonelle metoder som ideelt ivaretar likebehandlingskravet i Grunnloven § 16. I lys av drøftingene ovenfor mener departementet det mest hensiktsmessige er ikke å gjøre noen vesentlig materiell endring i dagens regelverk for hvilke tilskudd til Den norske kirke som skal inngå i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Både forenklingshensyn og *om lag-prinsippet* tilsier dette. Om lag-prinsippet er nedfelt i dagens lovgivning og innebærer at den økonomiske likebehandlingen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn ikke trenger å være så å si matematisk korrekt for at likebehandlingskravet skal anses oppfylt. Dagens lovregler om tilskudd benytter derfor begreper som "om lag" og "etter måten". Imidlertid, i den utstrekning det er mulig å beregne med en viss nøyaktighet at Den norske kirke har utgifter som følge av særlige reguleringer eller forpliktelser som andre tros- og livssynssamfunn ikke er omfattet av, dvs. utgifter som følger av Den norske kirkes særlige stilling, bør det i lovgivningen framgå at slike utgifter ikke skal medregnes i tilskuddsgrunnlaget.

Utgangspunktet i den eksisterende lovgivningen og Grunnloven § 16 er fint utgangspunkt. Mer problematisk er det såkalte «om lag»-prinsippet. Ut fra menneskerettighetene har staten en viss skjønnsmargin ved gjennomføring av rettigheter, og «om lag»-prinsippet kan dels forsvares ut fra det. I tillegg er det vanskelig å oppstille full millimeterrettferdighet siden situasjonene er så ulike og så mange faktorer spiller inn ved utregningen. På den annen side må myndighetene være tydelige på om det er et ca-anslag som legges til grunn, eller om det er en systematisk forfordeling av Den norske kirke det siktes inn mot. Hvis det siste, må dette

---

<sup>25</sup> Se f eks Høringsnotatet side 133.

<sup>26</sup> Høringsnotatet side 139.

<sup>27</sup> Høringsnotatet s 134.

<sup>28</sup> Høringsnotatet s 134.

<sup>29</sup> Høringsnotatet side 134-135.

begrunnes bedre enn det gjøres nå, også fordi Grunnloven § 16 har gitt likebehandlingen en grunnlovsbeskyttelse.

Det er ikke, i denne sammenheng, relevant å trekke inn «forenklingshensyn» dersom disse fører til endringer opp mot eksisterende ordninger og Grunnloven § 16. Det virker som om disse to prinsippene blandes sammen i den påfølgende diskusjonen, og der ordninger som kan rettferdiggjøres enten ut fra forenklingshensyn eller av hensyn til Den norske kirkes særlige stilling, trumfer Grunnloven § 16.

To avsnitt i høringsnotatet kan trekkes frem som eksempler på en sirkelargumentasjon rundt Den norske kirkes spesielle situasjon:<sup>30</sup>

Departementet legger til grunn at statens særlige forventninger og plikter som retter seg mot Den norske kirke, er begrunnet både i kirkens historiske og aktuelle rolle, og først og fremst at den skal føres videre som en "folkekirke". Det betyr at Grunnloven § 16 gir et grunnlag for at lovgivningen om og finansieringsordningen for Den norske kirke til dels kan vurderes og utformes ut fra andre hensyn enn ordningene for andre tros- og livssynssamfunn. Staten kan fortsatt stille særlige krav til Den norske kirke.

Den norske kirke er landsdekkende. Den er til stede i lokalsamfunn over hele landet, og Den norske kirke er organisert gjennom rettslig selvstendige sokn og nasjonale kirkelige organer. Kostnadene ved disse strukturelle rammene, som er sentrale kjennetegn ved Den norske kirke som folkekirke, er i liten grad påvirket av kirkens medlemstall. Dette vanskeliggjør sammenlikningen med hvordan støtten til andre tros- og livssynssamfunn utmåles

Høringsnotatet formulerer det prinsipielle utgangspunktet slik:<sup>31</sup>

Staten har en særlig plikt til å understøtte Den norske kirke som folkekirke, og staten skal gi særlig lovgivning om Den norske kirke. En kan si at Grunnloven forplikter staten til en særlig, aktivt støttende politikk overfor Den norske kirke, slik at Den norske kirke "forblir Norges folkekirke".

Videre trekkes det frem tidligere utredninger om Den norske kirkes særlige rolle:<sup>32</sup>

Utvalget regnet Den norske kirke som del av den kulturelle grunnmuren på grunn av sin rolle som materiell og immateriell kulturbærer, og utvalget pekte på at Den norske kirke, både gjennom sin historiske og nåværende funksjon som folkekirke, har en særlig rolle som formidler av kulturarven, slik denne blant annet er innvevd i kirkebyggene og i menneskers livsriter, og i kirkens landsdekkende kulturelle infrastruktur.

Høringsnotatet oppsummerer denne diskusjonen slik:<sup>33</sup>

Departementet legger til grunn at statens særlige forventninger og plikter som retter seg mot Den norske kirke, er begrunnet både i kirkens historiske og aktuelle rolle, og først og fremst at den skal føres videre som en "folkekirke". Det betyr at Grunnloven § 16 gir et grunnlag for at lovgivningen om og finansieringsordningen for Den norske kirke til dels kan vurderes og utformes ut fra andre hensyn enn ordningene for andre tros- og livssynssamfunn.

---

<sup>30</sup> Se Høringsnotatet hhv side 58 og side 111.

<sup>31</sup> Høringsnotatet side 57.

<sup>32</sup> Høringsnotatet side 57.

<sup>33</sup> Høringsnotatet side 58.

Departementet bruker denne argumentasjonen til å begrunne ulikebehandling mellom Den norske kirke og de øvrige organisasjonene. Til det kan det knyttes tre kommentarer:

- Den foreslåtte nyordningen vil være så omfattende og inngripende at den kommer i konflikt med Grunnloven § 16 fjerde ledd, og kan ikke avgjøres gjennom lovendring slik departementet legger opp til.
- Den foreslåtte ulikebehandlingen må begrunnes langt bedre for å styre klar av forbudet mot diskriminering under Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.
- Det kan synes som om departementet strekker Grunnlovens formulering om at Den norske kirke «forbli Norges folkekirke» så langt at det tolkes som en oppgave for staten å fremme denne kirken på bekostning av andre tros- og livssynssamfunn og individer som ikke er medlem av noen organisasjoner.
- Det skapes sirkelargumentasjoner og kortslutninger ved at departementet blander inn lovpålagte og klart adskilte oppgaver for Den norske kirke med svært vage siktemål og begrunnelser.

Når utgangspunktet for diskusjonene er såpass sammensatt, er det kanskje ikke så rart at mye blandes sammen og at viktige elementer ikke tas inn i vurderingene. Ett eksempel: Høringsnotatet trekker frem at utgifter til kirkevalg er såpass spesielt for Den norske kirke at dette må holdes utenfor beregningsgrunnlaget.<sup>34</sup> For å kunne avklare om dette er spesielt eller ikke må departementet vurdere dette opp mot de andre tros- og livssynssamfunnene og hvordan disse er organisert, men det er ikke blitt gjort i høringsnotatet. Hadde så blitt gjort, ville departementet måtte legge til grunn at valg og annen type indre organisering er noe alle tros- og livssynssamfunn på en eller annen måte må forholde seg til, og hvor noen sannsynligvis bruker store ressurser på dette mens andre ikke gjør det. At lovgiver har uttrykt forventninger og gitt føringer for Den norske kirke er ikke noe ene alene avgjørende argument dersom tilsvarende aktiviteter er høyst normale for denne typen organisasjoner.

Diskusjonen om antikvarisk vedlikehold av kirkebygg savner også en tilsvarende sammenligning. Mange bygg som disponeres av trossamfunn utenfor Den norske kirke har lignende samfunnsmessige verdier, for eksempel katolske kirkebygg, de første moskeene i landet, lokaler disponert av Det mosaiske trossamfunn, lokaler som har spilt en sentral rolle i utforming av dissenter-samfunnene, etc. Igjen savnes en grundig sammenligning av Den norske kirke opp mot de øvrige tros- og livssynssamfunnene, ut over å vise til generelle trekk og begrunnelser.

Det er noen sider ved høringsnotatets oppsett og argumentasjon som kan trekkes frem her. For det første argumenteres det systematisk til Den norske kirkes fordel. At Den norske kirke er viktig for Norge, er åpenbart, men at de andre tros- og livssynssamfunnene ikke spiller en relativt sett vel så viktig rolle, er feil. Ta den jødiske kulturen og religionen, og dens betydning for internasjonale relasjoner, fremvekst i handel, utestengelsen i Grunnloven av 1814, rollen før og under andre verdenskrig: jødernes plass i det norske samfunnet har bidratt vesentlig til formingen av dagens norske samfunn. Eller ta de frikirkelige miljøene og deres betydning for organisasjonsfriheten, fremme av vitenskap og utviklingen av demokrati og individuelle rettigheter. Eller de muslimske miljøene i dag, som kom med arbeidsinnvandringen på 1970-tallet og har omformet bysamfunnene i dagens Norge, og hvor møtet med «norske verdier» som likestilling, sekularitet og barns rettigheter har skapt debatter som har vært med på å forme det Norge vi kjenner i dag. Tilsvarende når det er snakk om at Den norske kirke må være representert over det ganske land, og at dette følger av de kravene

---

<sup>34</sup> Se f eks Høringsnotatet sidene 135, 141 og 218.

som samfunn og myndigheter stiller, så burde tilsvarende problemstillinger ha vært reist for andre tros- og livssynssamfunn. Om et medlem i en liten organisasjon trenger hjelp for å gjennomføre et bryllup eller en begravelse, og dette medlemmet bor langt unna organisasjonens kontor, vil gjennomføringen relativt sett kunne være langt mer krevende enn drift av et lite kirkesogn.

For det andre utestenges argumenter som kunne vært til Den norske kirkes ulempe. Ett eksempel: hva om det tas utgangspunkt i bruken av tjenestene for å bestemme støttenivået? Kanskje man kunne ha registrert deltakelse i gudstjenester og tilsvarende, i dåp, konfirmasjon, bryllup, begravelse, sjelesorg, opplæring, misjonering? Registrert antall timer per år de enkelte medlemmene benytter seg av tilbudene? Et annet eksempel: det å drifte en stor og veletablert organisasjon med godt innarbeidet nettverk vil ha mange fordeler sammenlignet med en liten organisasjon hvor medlemmene kanskje ikke kjenner det norske språket og samfunnet særlig godt. Hvorfor drøftes ikke stordriftsfordeler og kontinuitet samtidig med ulempene om geografisk tilstedeværelse?

For det tredje innføres en form for blanco-fullmakt gjennom begrepene «folkekirke» og «Den norske kirke», slik dette ble nevnt i sitatene ovenfor. Disse begrepene monopoliserer hva som er «riktig»: bare den som tilhører dette trossamfunnet, er en del av det norske folk. Det som departementet nå gjør, er å snu dette rundt: dette trossamfunnet er utsatt og må beskyttes på en annen måte – og mot – de andre trossamfunnene og mot sekulariseringen. Hvis ikke går de norske verdiene tapt. Dette sirkelargumentasjonen gjentas løpende i høringsnotatet, som for eksempel i dette sitatet:<sup>35</sup> «Departementet legger til grunn at statens særlige forventninger og plikter som retter seg mot Den norske kirke, er begrunnet både i kirkens historiske og aktuelle rolle, og først og fremst at den skal føres videre som en «folkekirke».» Når departementet er ytterst vag på hva disse særlige forholdene er for noe, og gir klart uttrykk for at de ikke kan omregnes i penger, er det ikke mulig å bryte inn med relevant argumentasjon innenfor dette oppstyltede regimet.

Dette igjen henger sammen med et annet sitat fra høringsnotatet, og som forsøker å etablere noe som kan oppfattes som et udokumentert og kunstig skille mellom Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn:<sup>36</sup>

Departementet vil videre peke på at hoveddelen av overføringene fra staten og kommunene til Den norske kirke er dimensjonert ut fra relativt klare kostnadsvariabler: Den norske kirke forvalter et stort antall kirkebygg, hvorav en stor andel er fredet eller utpekt som kulturhistorisk verdifulle. Den norske kirke er landsdekkende. Den er til stede i lokalsamfunn over hele landet, og Den norske kirke er organisert gjennom rettslig selvstendige sokn og nasjonale kirkelige organer. Kostnadene ved disse strukturelle rammene, som er sentrale kjennetegn ved Den norske kirke som folkekirke, er i liten grad påvirket av kirkens medlemstall. Dette vanskeliggjør sammenlikningen med hvordan støtten til andre tros- og livssynssamfunn utmåles

Utgangspunktet for en ideell ordning er presist nok formulert av departementet, men følges ikke opp i høringsnotatet verken i drøftelser eller forslag til nyordning:<sup>37</sup>

En ideell ivaretagelse av likebehandlingskravet i Grunnloven § 16 ville etter departementets syn være å identifisere hva ulikhetene mellom Den norske kirke og

---

<sup>35</sup> Høringsnotatet side 58. Se også tilsvarende side 53 og 55.

<sup>36</sup> Høringsnotatet side 111.

<sup>37</sup> Høringsnotatet side 134.

andre tros- og livssynssamfunn består i, omregne disse i tilnærmet presise økonomiske størrelser og trekke disse fra i tilskuddsgrunnlaget til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

Det virker som om departementet er for raske til å oppgi dette utgangspunktet,<sup>38</sup> og at utrederne ikke har forståelse for at mye god norsk forvaltning skjer innenfor kompliserte økonomiske forvaltningsregimer, som i skatteforvaltning og helsesektoren. Det virker – rent ut sagt – som at utrederne i departementet enten bevisst har lagt opp til en argumentasjon som skal fremme de ønskede konklusjonene, eller at de ikke har tilstrekkelig innsikt i situasjonen til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke og det norske samfunnet for øvrig til å komme frem til en fungerende modell. Eller at det er en kombinasjon av de to.

Betydningen av dette er at Stortinget inviteres til å vedta et regime som ikke er tuftet på særlig god forståelse av dagens norske virkelighet. En annen betydning er at den som måtte ønske å fremme en sak for norske domstoler om tros- eller livssynsbasert diskriminering eller at rettighetene i Grunnloven § 16 fjerde ledd ikke realiseres, vil kunne finne gode og relevante argumenter i disse lovforarbeidene. Det er sannsynlig at den ordningen som nå foreslås – der det innføres grunnleggende ulikt og relativt uklart finansieringsregime for Den norske kirke sammenlignet med de øvrig tros- og livssynssamfunnene – vil kunne føre til at norske domstoler konstaterer brudd på disse bestemmelsene.

## Krav om 500 medlemmer over 15 år

Høringsnotatet foreslår en ny ordning der bare tros- og livssynsorganisasjoner med mer enn 500 medlemmer skal kunne få finansiell støtte.<sup>39</sup> Samtidig er det bare medlemmer over 15 år regnes med som er tellende i denne sammenheng.<sup>40</sup> Kravet om at mottakerorganisasjoner skal ha mer enn 500 medlemmer vil føre til at det er mange som ikke vil få økonomisk støtte etter den nye ordningen, og departementet har laget oversikter som viser hvordan ulike medlemskrav vil slå ut finansielt.

Det oppgis ulike begrunnelser for denne ordningen, men utgangspunktet for krav om antall medlemmer formuleres slik:<sup>41</sup>

I likhet med utvalget mener departementet at tros- og livssynssamfunn som skal understøttes av staten fordi organisert tros- og livssynsutøvelse anses særlig støtteverdige, bør oppfylle visse minstekrav til størrelse, stabilitet og livskraft

Departementet trekker også frem andre formål: «Også administrative hensyn, mulighetene for å kunne følge opp de enkelte samfunnene m.m. tilsier at det i framtiden bør settes en minstegrense». Dette følges av et kort avsnitt som innleder til – og bygger på – andre hensyn, nemlig ønske om innsparing knyttet til kontroll.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Se også f eks høringssvar fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter om at det ikke er «helt klart for oss hvilke tilskudd som konkret holdes utenfor – og hvorfor», se <https://nettsteder.regjeringen.no/nyttrossamfunnslov/dss-wp-hearing-answr/norges-nasjonale-institusjon-for-menneskerettigheter/>

<sup>39</sup> Høringsnotatet særlig kapittel 7.5.3 og kapittel 23.3.2, og lovforslaget § 3 første ledd.

<sup>40</sup> Høringsnotatet kapittel 7.5.3.

<sup>41</sup> Høringsnotatet side 68.

<sup>42</sup> Høringsnotatet side 68.

For at vedkommende fylkesmann skal kunne føre en mer effektiv og inngående kontroll av om tros- og livssynssamfunnene oppfyller lovbestemte krav og vilkår enn det fylkesmannsembetene har forutsetninger for å gjøre i dag, må antallet tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn etter departementets oppfatning reduseres vesentlig fra dagens 783.

Når det gjelder femtenårsgrensen, formuleres det slik:

Av forenklings- og likebehandlingshensyn mener departementet at bare medlemmer som har fylt 15 år, bør telle med når statstilskuddet til tros- og livssynssamfunn skal beregnes.<sup>43</sup>

Drøftelsene videre i dette kapitlet og i kapitlene 18 og 23 er i stor grad knyttet til innsparingsmulighetene dette gir. Den oppsummeringen som departementet selv gir av disse drøftelsene, er ganske talende.<sup>44</sup>

Med en minstegrense på 500 medlemmer over 15 år, og en svært begrenset adgang til å gi unntak, vil en oppnå betydelige fordeler for det offentlige.

Konsekvensene for myndighetene er at penger spares både direkte i form av overføringer og indirekte i form av mindre tidsbruk til forvaltning. Konsekvensene for tros- og livssynssamfunnene og for det enkelte individ, vurderes temmelig summarisk.<sup>45</sup>

Det virker som om departementet har gått så dypt inn i innsparingsmulighetene at det ikke er blitt plass til en drøftelse av hvordan disse ordningene vil slå ut for tros- og livssynssamfunn som nå faller utenfor den økonomiske støtteordningen. En slik drøftelse ville ha måttet gå dypere inn i hva som er målsettingene med endringene, og deretter vurdert om de tiltakene som settes inn vil kunne erstattes med mindre inngripende tiltak og om tiltakene slår ut på en måte som kan føre til diskriminering. Her vil det ikke bare være en vurdering opp mot Den norske kirke, men også mellom tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke.

Den foreslåtte avhjelpsordningen – der trossamfunn gis mulighet for å organisere seg under «paraplyer» – fordrer også en grundigere vurdering av om dette krenker tros- eller livssynsfriheten, organisasjonsfriheten og forbudet mot diskriminering.<sup>46</sup>

Jeg tror ikke denne ordningen står seg rettslig. De argumentene som fremheves er for svake, og de påståtte forvaltningsproblemene bygger på en foreldet forståelse av kapasitet, kompetanse og muligheter for effektiv forvaltning. Det etterlates et inntrykk av at departementet konstruerer argumenter for å forsvare den ordningen som anbefales. Antallet medlemmer virker i tillegg unødig stort ut fra de hensynene som trekkes frem. I tillegg kommer at mye av argumentasjonen knytter seg til å gi tros- og livssynssamfunnene forvaltningsoppgaver, men som i drøftelsene blandes inn i finansieringsordningene (dvs at løsningen der registreringsmuligheten er utløsende for flere ulike goder, kanskje må forlates).<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Høringsnotatet side 68.

<sup>44</sup> Høringsnotatet side 69.

<sup>45</sup> Høringsnotatet side 218 – 221.

<sup>46</sup> Se f eks innspill fra KA arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter, <https://nettsteder.regjeringen.no/nytrossamfunnslov/dss-wp-hearing-answer/ka-arbeidsgiverorganisasjon-for-kirkelige-virksomheter/>

<sup>47</sup> Høringsnotatet side 173 følgende.

Departementet vært mest opptatt av begrunnelser og faktiske forvaltningsmessige og økonomiske konsekvenser av forslagene, og har ikke trukket Grunnloven § 16 inn i disse diskusjonene. Det grunnlovsbeskyttede rettskravet som trossamfunn har etter siste setning i § 16, vil sette klare rammer for hvor store justeringer myndighetene kan gjøre på dette området. Selv om departementet – i andre deler av høringsnotatet – trekker frem uttalelser i prosessen frem til vedtakelse av § 16, vil norske domstoler vurdere forholdet i et større rettskildemessig bilde. Den kan her være verdt å merke seg den svært forsiktige påminnelsen fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter om at Grunnloven på dette feltet har fått større slagkraft enn hva den hadde tidligere («rettspraksis fra andre områder kan tilsi at Grunnloven etter revisjonen i 2014 har fått en noe revitalisering som operativ rettskilde»)<sup>48</sup>.

Det er to selvstendige problemstillinger knyttet til dette. Det ene er det i det hele tatt å operere med begrensninger knyttet til antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn. Det andre er å endre den nåværende støtteordningen med så omfattende konsekvenser som det departementet foreslår. Det vil være vanskelig å forsvare begge disse opp mot Grunnloven § 16 fjerde setning. Det vil også være vanskelig å forsvare ordningene ut fra både tros- og livssynsfriheten i seg selv og ut fra diskrimineringsforbudet. For det siste vil drøftelsen særlig gå på om det er nødvendig i et demokratisk samfunn å stille krav om antall medlemmer og å sette vilkåret så høyt som 500 medlemmer før støtte kan gis. En sak for norske domstoler vil sannsynligvis lede til konstatering av brudd på disse bestemmelsene, og høyst sannsynlig brudd på Grunnloven § 16 fjerde setning.

## Politisk styring av uavhengige tros- og livssynssamfunn?

Tros- og livssynssamfunn skal kunne operere fritt og uavhengig av statlige myndigheter. Visse krav kan selvsagt stilles, som beskatning av inntekter og overholdelse av den alminnelige straffeloven. Det kan også stilles krav om at de skal innordne seg alminnelig forvaltningsrett, for eksempel ved søknad om midler. I lovforslaget tas dette litt videre, særlig § 6 første og annet ledd:

Tros- eller livssynssamfunn som begår alvorlige lovbrudd, kan nektes tilskudd etter § 4. I vurderingen skal det 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.

Tros- eller livssynssamfunn som utfører, oppfordrer til eller uttrykker støtte til handlinger som utgjør en alvorlig krenkelse av andres rettigheter og friheter, kan nektes tilskudd etter § 4. Samfunn som organiserer eller oppmuntrer til oppvekstvilkår for barn som er klart skadelige, skal nektes tilskudd.

Lovforslaget skiller mellom det å opprette tros- og livssynssamfunn og det å søke om å få støtte fra myndighetene, og hvor det knyttes strengere vilkår til den som ønsker oppgaver og midler enn til den som står utenfor slike ordninger. Dette utgangspunktet er uproblematisk.

Samtidig er det slik at økonomisk støtte er et kraftfullt virkemiddel. Det kan medføre ansvar, politisk som rettslig, f eks om myndighetene gir støtte til trossamfunn som er

---

<sup>48</sup> <https://nettsteder.regjeringen.no/nyttrossamfunnslov/dss-wp-hearing-answr/norges-nasjonale-institusjon-for-menneskerettigheter/> med videre lenke til høringsuttalelsen side 3.



kvinneundertrykkende eller utøver vold mot barn, noe som også trekkes frem i forarbeidene.<sup>49</sup> Men det kan også ses andre veien: det er så stor kraft i økonomiske støtteordninger at det sett fra tros- og livssynssamfunnenes side kan oppleves som tvang.<sup>50</sup>

I høringsnotatet drøftes en del slike problemstillinger. Det er betegnende at problemene som reises, og argumentasjonen knyttet til disse, ikke lander slik leseren skulle tro, men tar en annen retning avslutningsvis. Det kan synes som om ulike politiske hensyn står mot hverandre, i en regjering der noen vektlegger frihet fra inngrep og reduksjon av forvaltning, mens andre kanskje gir større vekt til motarbeidelse av praksis som er fremmed for «vårt» samfunn. Det skinner litt igjennom i høringsutkastet at departementet er godt kjent med og har stor sympati for den myndighetstilpassede norske kirke, men ikke i samme grad er seg bevisst hvordan argumentasjonen står seg i et diskrimineringsperspektiv.

I et menneskerettslig perspektiv er frihet fra inngrep det viktigste. I denne sammenheng vil negativ sanksjonering av uønsket oppførsel kunne medføre ufrihet, også i tro. Tilsvarende kan positiv støtte til ønsket oppførsel medføre det samme – man endrer trossamfunnet i den retning pengene ligger.

Det største problemet, og det som er mest egnet for rettslig prøving, er når denne kravsspesifikasjonen gir ett trossamfunn en åpenbar fordel fremfor andre. Dersom ett trossamfunn kan huke av alle boksene som gjør det støtteberettiget, mens andre ut fra sitt trosgrunnlag eller sin praksis åpenbart vil ha problemer, kan det være mulig å lese ulovlig forskjellsbehandling ut av dette. Tilsvarende er det dersom ett trossamfunn helt åpenbart kommer dårlig ut sammenlignet med andre. Dette kan for eksempel være krav til holdning og praksis opp mot kvinner, homofile, barn, konvertering, forkynnelse og straffegjennomføring. Denne problemstillingen er aktuell både om man sammenligner situasjonen mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn og om man sammenligner mellom de tros- og livssynssamfunnene som står utenfor Den norske kirke.

Langs de samme linjene er lovforslagets ordning om at Den norske kirke er unntatt disse kravene ved at opplistingen i § 6 ikke gjelder for dem. Det kan virke tilforlatelig å gjøre det på denne måten, siden lovgiver og andre tenker seg at Den norske kirke vil gjøre sitt for å være i harmoni med de kravene flertallet i samfunnet stiller – det ligger jo i tanken bak Den norske kirke som en «Folkekirke». Men samtidig er det jo på ingen måte gitt at det vil bli slik i virkeligheten. Det er og har vært et spenn i Den norske kirke, og siden Den norske kirke er et uavhengig trossamfunn beskyttet av Grunnloven og de internasjonale menneskerettighetene, vil dette spennet kunne gi seg utslag i ganske så ulik formidling og praksis fra de ulike menighetene.

Et annet aspekt ved dette er at høringsnotatet etablerer to ulike finansieringsmodeller: en for Den norske kirke og en for andre tros- og livssynssamfunn. Det er dermed ikke bare den rene økonomiske støtten som er ulik, men også forvaltningsregimet. Der Den norske kirke gis støtte fra offentlige myndigheter etter søknad fastsatt etter en intern dialog med myndighetene, legges det opp til et annet regime for andre tros- og livssynssamfunn. Disse kravene kan innebære at tros- og livssynssamfunn utenfor den norske kirke etter den nye loven vil bli belastet med merarbeid og merutgifter i forbindelse med overføring av midler fra det offentlige (men på den annen side er det også sider ved forvaltningsregimet som legger merarbeid på Den norske kirke). I tillegg vil myndighetene skjønsmessig kunne redusere

---

<sup>49</sup> Høringsnotatet side 53.

<sup>50</sup> Slik f eks Høringsnotatet side 52.

støtten til disse tros- og livssynssamfunnene (men ikke Den norske kirke) iht § 6 i ny lov, noe som både medfører merarbeid og risiko for bortfall av midler. Isolert sett er dette et brudd på likebehandling av norske tros- og livssynssamfunn slik Grunnloven § 16 fjerde ledd bestemmer, og kan bare forsvares dersom det gis gode grunner for denne ulikebehandlingen.

Kriteriene som oppstilles i høringsnotatet er ganske så vage, selv om departementet ønsker å presisere og å videreføre mye av det som er omfattet av «rett og sømd»-kriteriene i eksisterende lovgivning.<sup>51</sup> Samtidig signaliserer departementet at «[d]et er også behov for å legge til rette for tettere oppfølging av tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd».

Dersom norske myndigheter skulle benytte disse kriteriene i konkrete saker, kan det være at loven – tross uttalte ønsker om det motsatte – er så vagt utformet at den ikke tilfredsstillende lovkrevet under Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, og at dette leder til at norske domstoler og/eller Den europeiske menneskerettighetsdomstolen konstaterer krenkelse.

## Økonomiske fremskrivningsmodeller

Finansieringsulikheten som nå innføres har omfattende konsekvenser for myndigheter, tros- og livssynssamfunn og de enkelte medlemmene av disse organisasjonene. Det følger av Utredningsinstruksen at det skal gjøres økonomiske vurderinger av lovforslag.<sup>52</sup> Høringsnotatet kapittel 23 oppsummerer de løpende økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene, men arbeidet er ikke særlig dyptpløyende verken når det gjelder overgangsordningene<sup>53</sup> eller modeller knyttet til minimumskrav til antall medlemmer.<sup>54</sup> Gitt de store konsekvensene for tros- og livssynssamfunn og deres medlemmer savnes en langt grundigere gjennomgang av de økonomiske følgene av lovforslaget, særlig gjennom økonomiske fremskrivningsmodeller.

Det er relativt enkelt å lage modeller som viser konsekvensene av lovforslaget, og det finnes mye underliggende og lett tilgjengelig fakta som kan benyttes, for eksempel om inn- og utmeldinger, alderssammensetning, innvandring, fødsler, dødsfall, medlemsstabilitet over tid, etc. Disse dataene kan mates inn i modellene og vise hvordan det foreslåtte regimet vil slå ut for de ulike tros- og livssynssamfunnene og samtidig sette dette opp mot fremskriving av støtte til Den norske kirke.

En fremskrivning vil vise at spranget i støtte per medlem til Den norske kirke vil øke jevnt per år sammenlignet med andre tros- og livssynssamfunn. Det mest utslagsgivende er synkende reelle og relative medlemstall i Den norske kirke satt opp mot den motsatte utviklingen for tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke.

Et slikt fremskrivningsgrunnlag vil være nyttig for Stortinget når det skal vurdere lovforslaget før det tas opp til votering. I utredningsinstruksen heter det at slike økonomiske vurderinger skal gjøres. Dette lovforslaget berører forvaltning av store årlige beløp, og det har betydning

---

<sup>51</sup> Høringsnotatet side 146 følgende.

<sup>52</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/> og Rundskriv om samfunnsøkonomisk analyse R-109

<sup>53</sup> Se blant annet Høringsnotatet side 141.

<sup>54</sup> Se Høringsnotatet side 218-221.

for en svært stor del av befolkningen. Dette tilsier at de økonomiske konsekvensene både for myndighetene og for trossamfunnene bør være gjenstand for langt grundigere vurderinger og dokumentasjon enn hva som er tilfellet.

## Saken om Åsatrufellesskapet på Island

I lovforslaget refereres det til en sak som ble behandlet av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) i form av avvisningskjennelse, den såkalte Åsatrusaken mot Island.<sup>55</sup>

Ordningen på Island var den at alle trossamfunn – inkludert statskirken – fikk et fast årlig støttebeløp ut fra medlemstall. I tillegg fikk statskirken ekstra støtte gjennom to lovregulerte ordninger, som blant annet knyttet seg til opprettelse av nye kirker og gjennomføring av ikke-religiøse oppgaver (som kulturarbeid og familierådgivning). Ett av disse trossamfunnene som var misfornøyd med ulikebehandlingen bragte saksforholdet inn for islandske domstoler, uten å få medhold av Høyesterett. Deretter klaget de saken inn for EMD, som avviste saken i en avvisningskjennelse.

Avvisningsavgjørelsen viser at EMD er forsiktige med å gripe inn i religionsmyndighetsfeltet, og at domstolen overlater mye til statens skjønn. Dette er litt som en tilpasning til kritikk fra mange lands myndigheter og interesseorganisasjoner om at dette feltet er mer sensitivt og mindre egnet for streng felleseuropeisk harmonisering enn hva domstolen tidligere har lagt til grunn.

Videre viser saken at EMD heller drøfter tros- og livssynsfriheten enn den positive handlingen i å gi støtte. Skjematisk kan det virke som domstolen tenker at staten hindrer jo ikke tros- og livssynsfrihet i dette tilfellet, snarere tvert om, staten bidrar økonomisk til disse tros- og livssynsfrihetsorganisasjonene, og det at ikke alle organisasjonene får akkurat like mye penger, er mer for surving og syting å regne enn en sak om diskriminering.

Høringsnotatet viser til denne saken, ikke som egen vurdering, men ved å trekke inn en tidligere utredning gjort av Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet hvor Åsatrusaken gjennomgås.<sup>56</sup> Åsatrusaken er greit nok beskrevet av Lovavdelingen, bortsett fra at departementet unnlater å ta opp noen vesentlige forhold som kan ha stor betydning for det foreliggende lovforslaget. Det gjelder særlig:

- Det er fortsatt statskirke på Island, nedfelt i Grunnloven og støttet gjennom alminnelig lov. Norge opphevet statskirkeordningen i 2012 og etablerte en uavhengig kirke kalt Den norske kirke. Selv om Den norske kirke er i en spesiell situasjon, er dette noe annet enn den gamle statskirkeordningen.
- Den islandske grunnloven nevner ikke likebehandling mellom tros- og livssynssamfunn, og har ingen tilsvarende bestemmelse om økonomisk likebehandling som følger av Grunnloven § 16 fjerde setning.

---

<sup>55</sup> European Court on Human Rights, Admissibility Decision 18 September 2012 in Asatruarfelagid v. Iceland, se <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113920>

<sup>56</sup> Prop. 12L (2015-2016) side 7 følgende, jfr brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 4. november 2015, se <https://www.regjeringen.no/contentassets/8f07ee09cb1d4c548c5e2e15037c7ec4/nn-no/pdfs/prp201520160012000dddpdfs.pdf>

- Åsatru-saken gjelder eksisterende lovgivning på Island, bygget på en lang praksis med statskirke. Den norske situasjonen er grunnleggende annerledes, med innføring av nye reguleringer.
- Den islandske statskirken har lovpålagte oppgaver som går ut over det å være trossamfunn, f eks knyttet til familierådgivning og kulturformidling. Den norske kirke vil (sannsynligvis) ikke ha tilsvarende lovpålagte oppgaver, og slike lovpålegg vil kunne være i strid med Den norske kirkes uavhengighet nedfelt i Grunnloven.
- Åsatrusaken gjelder avvisning av en sak, og er ikke en full dom. Det innebærer at argumentasjonen ikke er like grundig og omfattende, og kanskje heller ikke alltid like godt gjennomtenkt, og har ikke samme rettskildemessige vekt som en dom.
- Avgjørelsen var ikke enstemmig, men ble avvist av et flertall av dommerne, og har dermed mindre rettskildemessig betydning.
- Det kan også hevdes at Åsatrusaken fremstår som mer eksotisk enn en sak som innbefatter mer etablerte trossamfunn som katolikker, jøder og/eller muslimer, og at EMD kanskje ser på en sak fra disse trossamfunnene med større grundighet og prinsipielle tilnærming.

I lovforslaget legges det stor vekt på Åsatrusaken, og utformingen av forslag har lagt seg tett opp til den argumentasjonen som Lovavdelingen har utarbeidet. Jeg mener dette er risikabelt siden Åsatrusaken ikke gir så sterk støtte til lovforslaget som det legges til grunn i høringsnotatet. Det er også en risiko å legge så stor vekt på EMD siden tros- og livssynssamfunnene gjennom enkeltmedlemmers klager kan ta denne type saker til FNs menneskerettighetskomité like gjerne som til Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. I FN er ikke sympatien for særbehandling av ett trossamfunn like stor som hos EMD (jfr f eks de to norske KRL-sakene og saker om religiøs bekledning).

Dessuten vil en slik sak først føres for norske domstoler. Her vil Høyesterett første legge opp til samme fortolkning av EMK artikkel 9 som det EMD presumptivt gjør, og bruke dette som en form for minstestandard. Deretter vil Høyesterett i tillegg gå inn i Grunnlovens ordning og den finansieringsmodellen som eksisterte da denne ble vedtatt. Dette blir da en form for norsk tilleggsstandard, hvor Høyesterett må vurdere hva lovgiver mener med likebehandling ut over det som følger av EMK. En så sterk vektlegging av Åsatrusaken som er gjort i høringsnotatet ser ut til å ha ført til at regjeringen ikke har gått tilsvarende grundig inn i en selvstendig vurdering av Grunnloven § 16 fjerde ledd, alene og sett i sammenheng med EMK.

Dersom staten taper for Høyesterett, vil dommen ikke kunne klages videre inn for EMD. Det er dermed ikke gitt at Lovavdelingens optimistiske sammenligning med Åsatrusaken kommer helt frem til Strasbourg, men blir endelig avgjort av Høyesterett.

## Betydning for det internasjonale arbeidet

Den ordningen som foreslås gjennom ulikebehandling og minste medlemstall er ikke i harmoni med de prinsipielle synspunktene Norge fremmer på den internasjonale arena og den økonomiske støtten Norge gir til internasjonale organisasjoner og sivilsamfunn for å fremme og gjennomføre disse synspunktene. Den nye norske ordningen vil kunne bli (mis)brukt i to situasjoner.

Det ene er at Norge mister troverdighet i det internasjonale arbeidet ved at det gis inntrykk av at myndighetene stiller strengere krav til andre lands myndigheter enn de stiller til sine egne ordninger. Denne tapte troverdigheten vil både kunne ramme det arbeidet Norge gjør for å fremme tros- og livssynsfrihet internasjonalt, men også Norge øvrige menneskerettighetsinnsats.

Det andre er at den norske ordningen kan misbrukes av andre lands myndigheter. Dersom det menneskerettslige foregangslandet Norge velger et opplegg som gir gunstigere ordninger til ett foretrukket trossamfunn og som gjør det vanskeligere for mindre trossamfunn å operere fritt, vil dette gi legitimitet til regimer som har adskillig større problemer enn Norge om å finne rett balanse her.

Regjeringen bør grundig drøfte slike uheldige konsekvenser av den foreslåtte ordningen,<sup>57</sup> og trekke dette inn i argumentasjonen for å finne frem til ordninger som ikke har tilsvarende negative følger.

Samtidig bør regjeringen mer grundig gå gjennom bestemmelsen i § 6 tredje ledd om at «[t]ros- eller livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd».<sup>58</sup> Dels fordi denne bestemmelsen like gjerne kan bli speilet mot norsk støtte til tros- og livssynssamfunn i andre land og norsk støtte til menneskerettighetsforkjempere mer generelt, men også fordi det er veldig mange stater som faller inn under den generelle kategorien «stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet» - kanskje endog Norge om dette lovforslaget blir vedtatt som det nå står.

## Konklusjoner

Juridisk sett er de nye støtteordningene som departementet legger opp til når det gjelder ulikt regime for Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn ganske tvilsom i oppstartsåret, og den blir mer og mer tvilsom dersom medlemstallene for Den norske kirke synker reelt og relativt og dersom medlemstallene for tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke øker reelt og relativt. Ett sted der fremme er det ikke lenger bare tvilsomt, men åpenbart at denne ordningen vil være brudd på likebehandlingskravet i Grunnloven § 16 og EMK artikkel 9.

Når det gjelder det foreslåtte minstekravet til antall medlemmer før tros- og livssynssamfunn kan motta støtte, er det ikke anført gode nok grunner til støtte for ordningen og til antallet til at denne står seg opp mot Grunnloven § 16 fjerde setning. Jeg tror ordningen også er et brudd på EMK artikkel 9 og/eller artikkel 14 sammenholdt med artikkel 9, men det forutsetter at domstolene (de norske og EMD) kommer frem til at også den positive finansielle støtten omfattes av bestemmelsene (noe som Åsatru-saken indikerer at er diskutabelt).

De foreslåtte ordningene om finansiell ulikebehandling, et ubegrunnet høyt krav til antall medlemmer før organisasjoner godkjennes for støtte og oppgaver, og vide fullmakter til å sanksjonere organisasjoner, motarbeider og undergraver norsk politikk, støtte og

---

<sup>57</sup> Jfr blant annet høringsinnspill fra Den norske Helsingforskomité, se

<https://nettsteder.regjeringen.no/nyttrossamfunnslov/dss-wp-hearing-answr/den-norske-helsingforskomite/>

<sup>58</sup> Høringsnotatet side 223.

prioriteringer på den internasjonale arena, og vil kunne misbrukes av stater der tros- og livssynsfriheten, organisasjonsfriheten og rettsstaten ikke står så sterkt som i Norge.

Den norske kirke opplever at oppslutningen synker, både i form av antall medlemmer selv om folketallet vokser og sammenlignet med de andre tros- og livssynssamfunnene. Den norske kirke opplever også at det er en relativt liten del av medlemsmassen som er aktiv eller bruker tilbudene ofte, særlig sammenlignet med andre tros- og livssynssamfunn. De politiske signalene om at den økonomiske støtten er under press, er tydelig formidlet. En naturlig reaksjon på dette kan være å bidra til – eller takke ja til – spesielle ordninger som sikrer videreføring av generøs offentlig finansiering av Den norske kirke, selv om dette måtte innebære at andre tros- og livssynssamfunn stilles dårligere. Men dette drar med seg et vondt dilemma: den særstillingen som Den norske kirke blir til del kan vanskelig kan forsvare opp mot Den gyldne regel eller John Rawls' «Veil of Ignorance».

De ordningene som vedtas vil kunne endres av Stortinget i fremtiden i form av vanlig lovvedtak. Frem til dette skjer vil de nye ordningene føre til mye støy og uro, på linje med det som skjedde rundt innføringen av KRL-faget: stort engasjement fra tros- og livssynssamfunn om å endre loven, tilsvarende stort engasjement fra Den norske kirke og forvaltning om å beholde ordningen, og så en krevende rettsrunde internt i Norge, klager til FNs menneskerettighetskomité og til Den europeiske menneskerettighetsdomstolen og mulige endringer i lovgivningen.

Gitt historikken rundt KRL-faget og stat/kirke-forliket, virker det som en bedre strategi å finne frem til ordninger som er enklere å forsvare og forklare, og som står på helt trygg rettslig grunn.